

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Bo Bengtsson: Demokrati och inflytande i boendet

Janerik Gidlund och Anders Westlund: Kommunalvalen och den kommunala demokratin

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Samhällsplanering som objekt för vetenskapligt studium. Av *Anders Gullberg*

När socialismens röda ros vann makten. Av *Björn Beckman*

Förtroendevalda i kommuner och landsting. Av *Kai Kronvall*

Die "Bundesrepublik Deutschland". Av *Rüdiger Kipke*

LITTERATURGRANSKNINGAR

Bengt Johannison: Ur säker källa och *Agne Gustafsson–Urban Swahn:* Hitta rätt i offentligt material. Anm *Sven Linderöth*

Karl Kuhn: Partizipation in schwedischen Parteien. Anm av *Jon Pierre*

Diane Sainsbury: Swedish Social Democratic Ideology. Anm av *Sten Berglund*. Replikskifte

Diane Sainsbury–Sten Berglund

Graham K Wilson: Unions in American National Politics. Anm av *Erik Åsard*

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSSEKRETERÄRE OCH ANSVÄRIG UTGIVARE

Torbjörn Vallinder, Lund

Redaktionsutskott: Redaktionssekreteraren samt
Nils Stjernquist och Håkan Strömberg, Lund

Biträdande redaktionssekreterare
Lennart Lundquist, Köpenhamn

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna
Pär-Erik Back, Umeå Leif Lewin, Uppsala Sören Holmberg, Göteborg
Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året
och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund
(postgiro nr 27 95 65-6)

Prenumerationspriset för 1982 är 75 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte 20 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare

Expeditionens och redaktionens adress: Box 5131, 220 05 Lund
tel. (046) 10 89 35 (exp), 10 89 41 (red) ISSN 0039-0747

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes.

Lund i januari 1982

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Bo Bengtsson: Demokrati och inflytande i boendet</i>	73
<i>Jan Erik Gidlund och Anders Westlund: Kommunalvalen och den kommunala demokratin</i>	91

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Samhällsplanering som objekt för vetenskapligt studium. Av <i>Anders Gullberg</i>	109
När socialismens röda ros vann makten. Av <i>Björn Beckman</i>	122
Förtroendevalda i kommuner och landsting. Av <i>Kai Kronvall</i>	126
Die "Bundesrepublik Deutschland". Av <i>Rüdiger Kipke</i>	130

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Bengt Johannison: Ur säker källa och Agne Gustafsson-Urban Swahn: Hitta rätt i offentligt material.</i> Anm Sven Linderoth	134
<i>Karl Kuhn: Partizipation in schwedischen Parteien.</i> Anm av Jon Pierre	135
<i>Diane Sainsbury: Swedish Social Democratic Ideology.</i> Anm av Sten Berglund. Replikskifte <i>Diane Sainsbury-Sten Berglund</i>	137
<i>Graham K Wilson: Unions in American National Politics.</i> Anm av Erik Åsard	146

Demokrati och inflytande i boendet. Vad är det och hur kan det undersökas?

AV BO BENGTTSSON

Vem är motståndare till boendedemokrati? Kanske ungefär lika många som är anhängare av segregation. Kanske är motståndarna till boendeinflytande något fler, men de utgör troligen inte heller någon stor grupp. Detta illustrerar det välkända och för många samhällsvetenskapliga forskare irriterande förhållandet att värdeladdade termer lätt blir ganska innehållslösa. Om debattör A säger sig vara för boendedemokrati (och definierar det på ett visst sätt), svarar inte hans meningsmotståndare B att han för sin del är motståndare till boendedemokrati. I stället gör han en egen definition av termen och säger att han – till skillnad från A – är anhängare av *verklig* boendedemokrati. På så sätt kommer ordet boendedemokrati att stå för allt fler olikartade företeelser efter hand som nya "demokrater" dras in i debatten.

En del vänner av ordning finner det störande att användbara termer som demokrati och segregation blir så urvattnade och mångtydiga. De kan då propagera för ett gemensamt språkbruk, något slags auktoriserad terminologi. Detta är naturligtvis utsiktslöst. Så länge som ordet demokrati är positivt värdeladdat, och så länge som det finns olika åsikter om vad som är ett bra styrelsesätt, så länge måste vi också räkna med att olika personer lägger in olika betydelser i demokrati. Man kan inte förvänta sig att debattörerna skall avstå från att försöka dra nytta av den positiva laddningen. Den som vill förstå debatten får i stället vara uppmärksam på vad de olika debattörerna egentligen lägger in i termen.

Andra vänner av ordning kan tänkas föreslå att man – åtminstone som forskare – skall undvika att använda ett så vagt och värdeladdat ord som demokrati, och i stället ersätta det med något annat mera strikt och neutralt. Kanske har sådana vänner av ordning bidragit till att man idag mera sällan än för några år sedan använder ordet företagsdemokrati och i stället talar om sådant som "socio-teknisk participation". Kanske kommer

ordet boendedemokrati också att bli ovanligare så småningom, men ännu är det fullt gångbart, även bland forskare.

Problemet med att försöka rensa ut värdeladdade ord ur forskningen är att man ofta inte har något bättre att sätta i stället. Och hittar man ett sådant ord blir lätt det också snart värdeladdat. Dessutom förlorar man kontakten med vardagsspråket, något som den samhällsvetenskapliga forskningen enligt min mening måste undvika så långt det över huvud taget är möjligt.

Då jag i denna uppsats beskriver hur jag själv vill använda termer som boendedemokrati och boendeinflytande är det inte främst i hopp om att andra skall ansluta sig till min användning. Mitt syfte är i stället att försöka reda ut en del olika begrepp som har med beslutsfattande inom boendet att göra. Jag hoppas därmed kunna visa att det faktiskt är *olika* företeelser det handlar om, även om i debatten beteckningar som boendedemokrati och boendeinflytande används (och kommer att användas) för dem alla. Visar det sig att det handlar om olika företeelser är det också praktiskt att använda olika termer för dem. Däremot vill jag inte hävda att de termer som jag använder skulle vara de bästa tänkbara i alla sammanhang.

Frågan är inte bara av akademiskt intresse. Begreppen boendedemokrati och boendeinflytande är högst aktuella inom bostadspolitiken. De förekommer i utredningsdirektiven till inte mindre än fem pågående eller nyligen avslutade offentliga utredningar, nämligen Hyresrättsutredningen, Underhållsfondsutredningen, Bostadsrättskommittén, Stadsförnyelsekommittén och Ägarlägenhetsutredningen. Även inom intresseorganisationerna på bostadsmarknaden pågår utrednings- och utvecklingsarbete om boendedemokrati och boendeinflytande. Statens råd för byggnadsforskning har sålunda finansierat ett antal projekt om bostadsförvaltning som bedrivs av SABO, Riks-

byggen, HSB och Fastighetsägarförbundet, i vilka bl a inflytande frågor tas upp. Särskilda sk boinflytandeavtal har slutits för åtskilliga allmännyttiga bostadsföretag och något motsvarande diskuteras också för det privatägda bostadsbeståndet. Forsöksverksamhet pågår på många olika håll.

Det bedrivs också en hel del byggforskning om boendedemokrati och boendeinflytande. Om debatten på området kännetecknas av en viss begreppsförvirring, kan man tyvärr inte säga att forskningen lyckats skingra förvirringen. Anledningen är, såvitt jag kan förstå, att forskningen nästan uteslutande varit empiriskt inriktad. Den har ofta syftat antingen till att utveckla nya modeller för hur ett ökat boendeinflytande skall uppnås eller till att utvärdera försök med redan förekommande modeller. De teoretiska delarna av undersökningarna har varit anpassade till de krav som ställts av den avgränsade empiriska uppgiften, och någon mer allmängiltig begreppsanalys har inte genomförts.¹ Med denna uppsats hoppas jag i någon mån kunna avhjälpa denna brist.

Uppsatsen sönderfaller i tre huvuddelar. I den första diskuterar jag skillnaden mellan boendedemokrati, boendeinflytande och ett antal andra närbesläktade företeelser och begrepp. I den andra delen går jag in på att närmare precisera innebörden av min egen definition av boendedemokrati, och i den tredje delen gör jag detsamma för begreppet boendeinflytande. I dessa preciseringar ligger också en diskussion om vilka intressanta frågor man kan ställa om man vill forska om boendeinflytande respektive boendedemokrati.²

Jag gör inte i uppsatsen någon genomgång av hur andra författare definierat begrepp som boendedemokrati och boendeinflytande och på vilket sätt dessa definitioner skiljer sig från mina. Detta är en brist. Å andra sidan är det bara en mycket liten del av allt som skrivits om demokrati och inflytande som handlar om boendet. Jag har inte heller på något systematiskt sätt gått igenom den filosofiska och statsvetenskapliga litteraturen om demokrati, eller den sociologiska och företagsekonomiska litteraturen om företagsdemokrati och medbestämmande. En del av de tankar som jag tar upp går naturligtvis att återfinna i, eller åtminstone anknäta till, den teoretiska litteraturen.³

Det bör också understrykas att min genomgång av begreppen till stor del utgår från dagens svenska förhållanden, som ju bl a kännetecknas av att olika organisationer spelar en stor roll för boendet. Det tycks mig som om resonemangen i stort

sett skulle kunna tillämpas också på övriga nordiska länder, medan jag har svårt att bedöma vilket värde de kan ha för att analysera förhållandena i andra länder.

Är boendedemokrati och boendeinflytande samma sak?

Både boendeinflytande och boendedemokrati används i en rad olika betydelser utan att man alltid har detta klart för sig. Några föredrar att säga boendedemokrati, andra föredrar boendeinflytande. Andra åter använder orden i stort sett som synonymer. Ibland betraktas boendedemokrati som så att säga ett strå vassare än boendeinflytande. Det kan t ex förekomma att boendeinflytande får beteckna alla olika slags möjligheter till påverkan för de boende ända ner till rätten att bli informerad, medan man förbehåller beteckningen boendedemokrati för den situation där de boende har hela bestämmanderätten över sina bostäder och bostadsområden. Med detta språkbruk kan man också tala om ett demokratiskt boendeinflytande och ett ickedemokratiskt (eller kanske skendedemokratiskt).

Den som använder termerna på detta sätt underförstår vanligen en värdering, nämligen att ju större boendeinflytandet är, desto bättre är sakens tillstånd. Jag menar att denna värdering är diskutabel. Den blir dessutom mångtydig så snart man i diskussionen skiljer mellan inflytande på olika frågor och mellan inflytande för olika grupper av boende. Jag återkommer till detta då jag diskuterar min egen definition av boendeinflytande.

Det händer också att helt andra förhållanden än de boendes möjligheter att påverka någonting läggs in i begreppen boendedemokrati och boendeinflytande. Sådana saker som att det ordnas gårdsfester i ett bostadsområde, att många människor kommer till de möten som förekommer eller att de boende själva utför olika drifts- och underhållsarbeten betraktas sålunda ibland som en del av boendedemokratin.

För egen del finner jag det mest praktiskt att begränsa användningen av boendedemokrati och boendeinflytande till att beskriva de boendes möjligheter att påverka. Sambanden mellan de boendes påverkansmöjligheter och t ex deras insatser i bostadsförvaltningen eller förekomsten av social aktivitet i bostadsområdena blir då frågor som får prövas genom empiriska undersökningar.

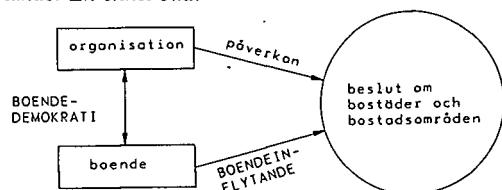
Däremot finner jag det mindre praktiskt att låta boendedemokrati och boendeinflytande beteckna

olika grader av samma sak (d v s så att boendedemokrati ges betydelsen "mycket boendeinflytande") utan föredrar att låta termerna stå för två helt olika företeelser.

Boendedemokrati vill jag då använda på motsvarande sätt som ordet demokrati – utan förled – brukar användas inom statskunskapen, nämligen som beteckning på ett styrelsesätt som innebär att makten – åtminstone i princip – utgår från folket. Med styrelsesätt avses ett system av regler för förhållandet mellan väljare och valda, mellan massan och ledarna, mellan folket och eliterna eller något liknande. Demokrati inom boendet betecknar då sådana förhållanden som ger de boende makt över de organisationer som är av betydelse för deras bostadsförhållanden.

Boendeinflytande vill jag i stället definiera som de möjligheter som de boende, individuellt eller i olika slag av kollektiv, har att påverka olika beslut som berör boendet. Boendeinflytande avser alltså ett förhållande mellan de boende och deras bostäder och bostadsområden. Boendedemokrati däremot avser ett förhållande mellan de boende och en organisation (vilken i sin tur kan påverka bostadsförhållandena). Skillnaden mellan begreppen illustreras av figur 1.

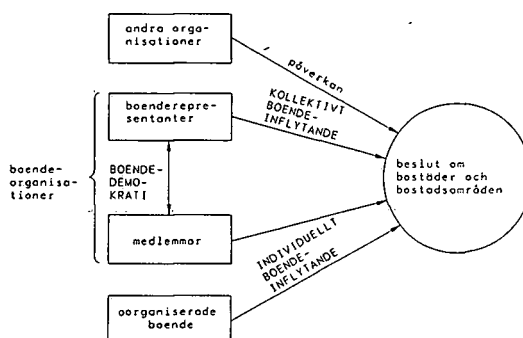
Figur 1. Begreppen boendedemokrati och boendeinflytande. En enkel bild.



I ovanstående enkla figur kan vi inte skilja mellan olika typer av organisationer "av betydelse för" bostadsförhållandena. Låt oss nyansera bilden något genom att dela in organisationerna i boendeorganisationer och andra organisationer, där boendeorganisationer är sådana som bildats av de boende eller kanske hellre organisationer som har de boende som huvudman. Vi får då bilden överst i högerspalten.

Figur 2 tar i motsats till figur 1 hänsyn till skillnaden mellan boendeorganisationer och andra organisationer samt till skillnaden mellan kollektivt och individuellt inflytande. En boendeorganisation kan vara en hyresgästförening eller dess underavdelningar, det kan vara en bostadsrättsförening eller en samfällighetsförening av småhus-

Figur 2. Begreppen boendedemokrati och boendeinflytande. En mer nyanserad bild.



ägare, men det kan också vara en sammanslutning som bildats mera tillfälligt, t ex för att påverka någon viss fråga inom boendet. Figuren understryker att boendeinflytande kan utövas antingen individuellt eller kollektivt. Individuellt boendeinflytande kan utövas både av sådana boende som är medlemmar i en boendeorganisation och sådana som inte är det. Vanligen gäller därvid samma regler för organiserade som för icke organiserade boende.

Begreppet boendedemokrati används här bara för förhållandet mellan medlemmar i en boendeorganisation och deras representanter, inte för förhållandet mellan de boende och andra organisationer eller mellan oorganiserade boende och boendeorganisationerna. Denna avgränsning diskuteras närmare i avsnittet "Vad är boendedemokrati?"

Det bör påpekas att pilen "påverkan" i figuren kan stå för helt olika grader av makt och inflytande för "andra organisationer". Ju större boendeinflytandet är, desto mindre blir påverkansmöjligheterna för andra organisationer. Detta utvecklas vidare i avsnittet "Vad är formellt boendeinflytande?"

Med de valda definitionerna följer också att studier av boendedemokrati och studier av boendeinflytande blir två olika saker. Boendeinflytande måste alltid beskrivas som inflytande för någon på något, t ex för ett enskilt hushåll på beslut om lägenhetens användning eller för HSB:s Riksförbund på priserna på bostadsrättslägenheter. Boendeinflytande kan studeras för olika organisationer, för olika nivåer inom en organisation och avseende olika förhållanden inom boendet. Boendedemokrati däremot gäller alltid demokrati inom en viss organisation (t ex hyresgästföreningen eller en bostadsrättsförening). Det är också klart

att med dessa definitioner demokratin i princip kan vara utmärkt i en organisation av boende utan att organisationen har något som helt boendeinflytande och vice versa. Både boendedemokrati och boendeinflytande har en formell och en reell sida. Till det återkommer jag längre fram.

Det torde stå klart att boendeinflytande med den valda definitionen skiljer sig så mycket från inflytande inom andra områden av samhällslivet, att det finns all anledning att ge det en särskild beteckning. Men hur är det med boendedemokrati? Finns det någon anledning att tala om boendedemokrati som något skilt från andra typer av föreningsdemokrati, t ex inom fackföreningar eller ideella föreningar? Det är inte självklart, och för de flesta sammanhang kan det nog vara lämpligare att tala om demokratin i en bostadsrättsförening, demokratin inom hyresgäströrelsen, etc. I avsnittet "Vad är boendedemokrati?" försöker jag dock peka på några särdrag hos boendedemokratin som gör att det kan finnas anledning att ha en särskild term. Det viktigaste är emellertid att inte blanda samman de båda begrepp som jag kallar boendeinflytande och boendedemokrati. Om man då använder termen boendeinflytande för att beteckna det ena begreppet blir boendedemokrati över till de andra. Skall man över huvud taget tala om demokrati inom boendet ligger det också närmast till hands att använda termen på motsvarande sätt som inom statskunskapen.

Deltagande, egenarbete, socialt liv, boendeansvar, självförvaltning. . .

Innan jag går närmare in på att diskutera hur boendedemokrati och boendeinflytande kan studeras, skall jag ta upp några andra termer och begrepp med anknytning till demokrati och inflytande inom boendet, nämligen deltagande, egenarbete, socialt liv i bostadsområdet, boendeansvar och självförvaltning. Syftet är inte heller här att föreskriva hur termerna bör användas. I stället vill jag peka på skillnaden mellan några begrepp och företeelser som ofta blandas samman då man resonerar om demokratin i ett bostadsområde. De föreslagna definitionerna är valda med det enda syftet att göra en gränsdragning mellan de olika behandlade begreppen å ena sidan och begreppen boendedemokrati och boendeinflytande å den andra. För att kunna användas för andra ändamål, t ex som utgångspunkt för empiriska undersökningar, måste begreppen därför granskas och preciseras ytterligare med hänsyn till ändamålet med en sådan undersökning. I detta avseende är ambi-

tionsnivån lägre än i de senare avsnitten om boendedemokrati och boendeinflytande.

Deltagande vill jag använda som beteckning på medlemmarnas engagemang i en organisations arbete. Deltagande kan ta sig uttryck i närvaro på möten, styrelsearbete, motioner, insändare, m m. Deltagandet med denna definition brukar betraktas som en viktig del av den reella demokratin i en organisation. Deltagande kallas ibland i litteraturen för participation. Sambandet mellan deltagande och boendedemokrati är dock inte alldeles självklart. Ett lågt deltagande t ex vid ett föreningsmöte kan förstås hänga samman med att medlemmarna inte anser sig kunna påverka verksamheten, men det kan också bero på att de anser att föreningen fungerar bra eller åtminstone tillräckligt bra för att det inte skall vara mödan värt att gå på mötet och verka för en förbättring. Deltagande på möten konkurrerar ju om medlemmarnas tid med andra aktiviteter. Det viktiga är väl att ha klart för sig att mått på deltagande endast ger en begränsad bild av demokratin i en organisation och måste kompletteras med andra uppgifter.

Beträffande sambandet mellan deltagande och boendeinflytande gäller att deltagandet naturligtvis i princip kan vara högt även i en organisation utan något som helst boendeinflytande. Troligen finns dock normalt ett samband mellan stort inflytande och högt deltagande.

Egenarbete vill jag använda som beteckning på de boendes fysiska engagemang i skötseln av sina bostäder och områden. Exempel på det är då de boende själva utför reparationer, skottar snö eller städar trapporna. Det kan också gälla administrativt arbete som bokföring, avgiftsuppbörd, m m. Egenarbetet kan vara individuellt eller kollektivt. Att – vilket ibland förekommer – kalla ökat egenarbete för ökad boendedemokrati (eller boendeinflytande) tycks mig både opraktiskt och missvisande. Vad det handlar om är ju egentligen en sänkning av servicenivån. Ingen skulle tala om ökat konsumentinflytande om folk själva måste laga sina bilar och TV-apparater. En annan sak är att ett ökat egenarbete *kan* vara en följd av demokratiskt fattade beslut från de boendes sida, t ex för att hålla kostnaderna nere. Sambanden mellan boendeinflytande och egenarbete synes dock inte så självklara.

Socialt liv i ett bostadsområde vill jag använda som beteckning på allt som de boende gör tillsammans

i bostadsområdet. Det behöver inte direkt ha med bostadsförvaltningen eller boendet att göra, utan kan gälla gårdsfester, idrott eller alla slags aktiviteter som har bostadsområdet som bas, inklusive kontakter mellan enskilda hushåll.

Socialt liv i bostadsområdet blir därmed ett större begrepp än deltagande och egenarbete. Deltagande och egenarbete (som inte sker individuellt) är också former av socialt liv i bostadsområdena. Däremot kan man inte räkna alla former av socialt liv som deltagande, eller ännu mindre som demokrati. Gårdsfester, språkkurser och bingopromenader bör t ex inte räknas som deltagande i ovan angiven mening, något som ibland sker. Detta är förstås inte detsamma som att säga att dessa aktiviteter inte skulle vara värdefulla för bostadsområdet. Men allt som är bra är inte demokrati!

Det hävdas ofta att det skulle finnas starka samband mellan ökat boendeinflytande och ett förbättrat socialt liv i bostadsområdena. De praktiska erfarenheter som finns ger dock inget entydigt stöd för detta.

Boendeansvar vill jag använda som beteckning på den grad som de boende drabbas eller gynnas av eventuella konsekvenser av olika handlingar eller beslut som rör boendet. Till skillnad från deltagande, egenarbete och socialt liv är boendeansvar något formellt, d v s något som har med samhällets regelsystem att göra.⁴ Ansvar kan vara juridiskt eller ekonomiskt. Ibland hävdas det att boendeinflytande förutsätter att de boende också har juridiskt och ekonomiskt ansvar. Ansvar och befogenheter skall följas åt, säger en gammal tumregel inom organisationsläran. Något *logiskt* samband mellan ansvar och inflytande finns dock inte med mina definitioner. En annan sak är att ett ökat boendeinflytande, som inte motsvaras av ett ökat boendeansvar, kan tänkas bli ointressant för de boende om de inte kan dra fördel av sina besparingsåtgärder. Eller omvänt, leda till orimliga kostnader för bostadsförvaltningen om de boende inte själva drabbas av merkostnaderna för sina beslut.⁵ Dessa samband är dock inte självklara och de nya boinflytandeavtalen på den allmännyttiga sektorn tycks snarast utgå från antagandet att de inte gäller. Dessa avtal ger nämligen de boendes kontaktkommittéer i bostadsområdena rätt till information och samråd i frågor av betydelse för bostadsförvaltningen, medan hyrorna fortfarande bestäms i förhandlingar på företagsnivå.⁶ På så sätt kan man säga att kontaktkommittéerna utövar ett boendeinflytande utan att ha något for-

mellt ansvar för de ekonomiska konsekvenserna av olika beslut.

Med de definitioner som jag föreslagit betecknar termerna boendedemokrati, boendeinflytande, deltagande, egenarbete, socialt liv i bostadsområdet och boendeansvar sex olika begrepp. De definitionsmässiga samband som finns är att deltagandet kan ses som en del av boendedemokratin samt att deltagande och egenarbete i kollektiva former är delar av det sociala livet i bostadsområdet. Dessutom kan det förstås, som redan påpekats, finnas olika slag av *empiriska samband* mellan företeelserna. Exempel på sådana kan vara ju mer boendeinflytande, desto högre deltagande eller ju mer boendeansvar, desto mer egenarbete. I princip kan man sätta upp 30 olika hypoteser om sådana samband, även om kanske inte alla dessa skulle ge underlag för intressanta forskningsprojekt. De från bostadspolitisk synpunkt intressantaste hypoteserna är de som gäller samband mellan å ena sidan en formell företeelse, som ju går att styra med politiska beslut, och å andra sidan en informell företeelse. Sådana samband kan finnas t ex mellan formellt boendeinflytande eller boendeansvar å ena sidan, och socialt liv, deltagande eller egenarbete å den andra.

Sist i detta avsnitt skall jag också ta upp termen *självförvaltning*, som numera ofta förekommer i debatten. Självförvaltning används vanligen för att beteckna en situation där de boende själva "svarar för" bostadsförvaltningen. Detta är oftast förenat med att bostäderna ägs av de boende eller deras organisation. De boendes organisation är samtidigt den förvaltande organisationen. I begreppet självförvaltning ligger därmed något i stil med formellt boendeinflytande kombinerat med (formellt) boendeansvar.

Ågandet är ju ett flerdimensionellt begrepp i den meningen att det innefattar ett antal olika rättigheter och skyldigheter. Dessa rättigheter och skyldigheter varierar också i viss mån mellan olika förhållanden, olika länder och olika tider. Detsamma gäller ett sådant uttryck som "svarar för förvaltningen av". Det betyder att begreppet självförvaltning är på motsvarande sätt sammansatt och inte kan ges en allmängiltig innebörd utan måste definieras utifrån en given situation.⁷ För de flesta analytiska ändamål förefaller det mera praktiskt att undvika sammansatta begrepp och skilja mellan t ex boendeinflytande och boendeansvar. Sådana enklare begrepp gör det möjligt att analysera olika tänkta upplåtelse- och förvalt-

ningsformer, inte bara dem som existerar i ett visst land vid en viss tidpunkt.

Brukarinflytande, medborgarinflytande, medinflytande, boinflytande, hyresgästinflytande . . .

Jag skall nu ta upp skillnaden mellan boendeinflytande och några andra inflytandebegrepp som används i bostadsdebatten. Det främsta syftet är fortfarande att avgränsa begreppet boendeinflytande. De övriga begreppen utvecklas inte mer än vad som behövs för att uppfylla detta syfte.

En första avgränsning som bör göras är mellan inflytande på planeringen av nya bostäder och bostadsområden och inflytande på förvaltningen av existerande bostäder och områden. Termen boendeinflytande bör enligt min uppfattning reserveras för inflytande på förvaltningen. För att beteckna ett inflytande på planering och byggande av nya bostäder kan man förslagsvis använda termerna brukarinflytande och medborgarinflytande.

Brukarinflytande skulle då stå för ett inflytande för dem som själva kommer att bo i husen. Det hävdas ibland att brukarinflytande i denna mening är en förutsättning för ett fungerande inflytande under förvaltningsskedet. Orsaken skulle vara det faktum att mycket av förutsättningarna för förvaltningen bestäms vid planering och byggande. Det må vara hur som helst med den saken, det finns ändå anledning att begreppsligt skilja mellan brukarinflytande på planeringen och boendeinflytande på förvaltningen. Ibland används *brukarmedverkan* som synonym eller nästan synonym till brukarinflytande.

Medborgarinflytande i planeringen används för att beteckna att något urval av intresserade invånare i en kommun ges inflytande – i någon form – på planeringen av t ex ett bostadsområde eller en stadsdel. Liksom brukarinflytande avser det alltså planering, inte förvaltning. Skillnaden mellan brukarinflytande och medborgarinflytande är att i det senare fallet de ”medborgare” som utövar inflytande inte med nödvändighet är desamma som de brukare som senare skall bo i området. Tanken bakom brukarinflytande är att de som direkt berörs av ett beslut också bör ges möjlighet att påverka det, medan tanken bakom medborgarinflytande synes vara något i stil med att ett urval ”vanliga” människor bättre återspeglar de kommande brukarnas uppfattning än vad politi-

ker och tjänstemän kan göra. Ibland används *medborgardeltagande* synonymt eller nästan synonymt med medborgarinflytande.

Medinflytande används ibland synonymt med brukarinflytande, ibland synonymt med medborgarinflytande och ibland synonymt med boendeinflytande. Jag kan inte se att termen medinflytande egentligen skulle ha något större berättigande, annat än möjligen för att – genom förstaveln ”med” – understryka att det inte handlar om hela inflytandet. En sådan begränsning ligger å andra sidan redan i ordet inflytande som ju är ett relativt begrepp. Besläktat med ordet medinflytande är *medbestämmande*, där dock förstaveln synes mer berättigad för att markera en inskränkning. Termen medbestämmande bör enligt min mening undvikas då man diskuterar inflytande för de boende, eftersom den är väl etablerad som beteckning för det fackliga inflytandet på arbetsplatserna, bl a genom medbestämmandelagen.

Boinflytande används liksom boendeinflytande som beteckning på de boendes inflytande på bostadsförvaltningen. Ibland används termerna synonymt. Jag menar dock att det är praktiskt att förbehålla termen boinflytande för de rättigheter som hyresgästerna har inom ramen för de boinflytandeavtal som under de senaste två åren slutits mellan många allmännyttiga företag och hyresgästföreningar. Boinflytande ges därmed en tekniskt juridisk definition knuten till just dessa avtal och deras regler om information, samråd och beslutanderätt för kontaktkommittéer. Närbesläktat till boinflytande är *hyresgästinflytande*, som dock bör kunna användas i en vidare mening och inkludera alla former av inflytande för hushåll som hyr sin bostad. Boinflytande blir då en av flera former av hyresgästinflytande, vilket i sin tur blir en form av boendeinflytande.

Vad är boendedemokrati?

Jag har tidigare definierat *boendeinflytande* som möjligheter för de boende att påverka beslut om bostadsförvaltning och *boendedemokrati* som ett styrelsesätt inom en organisation av boende som ger de enskilda medlemmarna makt att påverka organisationen. Jag skall nu gå tillbaka till dessa båda begrepp och utveckla dem litet närmare. I detta avsnitt behandlas boendedemokrati, i följande boendeinflytande.

Boendedemokrati har en formell och en reell sida. För att diskutera den formella aspekten vill

jag utgå från Abrahamssons begrepp huvudman och exekutiv. Med *exekutiv* avses den grupp personer som är utsedda (valda eller anställda) till verkställande befattningar inom en organisation. *Huvudmannen* definieras av Abrahamsson som den eller de som har den konstitutionella rätten att till- eller avsätta exekutivgruppen. Huvudman för ett aktiebolag är aktieägarna, för en förening medlemmarna, för en kommun väljarna, etc.⁸

Jag finner det meningslöst att använda begreppet boendedemokrati för organisationer med annan huvudman än de boende. Ett andra kriterium – som kanske kan härledas ur det första – är att val av exekutiven måste ske enligt principen en medlem – en röst och de regler som förknippas med denna princip, bl a rätt att kandidera och rätt att argumentera för olika kandidater. Dessa båda krav betyder att det blir ganska få organisationer i Sverige som kan betraktas som formellt boendedemokratiska. Dit får väl ändå räknas hyresgästföreningar med avdelningar och kontaktkommittéer, bostadsrättsföreningar och samfällighetsföreningar samt de regionala HSB-föreningarna. Detta trots att ingen av dessa organisationer egentligen tillämpar principen en man (eller kvinna) – en röst, utan i stället principen ett hushåll – en röst.

Naturlivtvis är inte ett enskilt fastighetsförvaltande företag en boendedemokratisk organisation och inte heller ett allmännyttigt bostadsföretag. Det senare har visserligen kommunen, en formellt *demokratisk* organisation, som huvudman, men kan för den skull inte betraktas som formellt *boendedemokratiskt*.

Jag vill alltså definiera formellt boendedemokratiska organisationer som sådana organisationer som har de boende som huvudman, och i vilka exekutiven utses genom allmän och lika rösträtt för alla medlemmar.⁹ Normalt bör det inte stöta på några större svårigheter att avgöra om en organisation är formellt boendedemokratisk eller inte, även om det kan finnas grännsfall.

En viktig fråga är om man under rubriken boendedemokrati skall nöja sig med att diskutera val av exekutiven, eller om man också skall inkludera andra typer av beslut. Enligt den sk elitteorin, som bl a förknippas med Schumpeter, definieras demokrati som en konkurrens mellan olika beslutsfattande eliter om folkets röster. Beslutsfattandet mellan valtillfällena kan enligt denna teori i stort sett skötas av den valda eliten utan deltagande från folket. Det folkliga inflytandet säkras ge-

nom konkurrensen mellan eliterna vid valtillfället, då väljarna kan ta ställning både till kandidaternas program och kompetens. Denna teori är omdiskuterad redan då det gäller styrelsen av en stat, och den blir närmast orimlig om den skulle tillämpas på en liten lokal enhet som en bostadsrättsförening eller en kontaktkommitté. För det första förekommer där sällan någon konkurrens om förtroendeposterna. De valda är vanligen personer som bedöms vara dugliga och väl insatta i bostadsförvaltningen, och intresserade av uppgifterna – eller åtminstone kunnat övertalas att ställa upp. Det förekommer sällan alternativa kandidater till posterna och så gott som aldrig något som kan liknas vid en valkampanj.¹⁰ För det andra anses de valdas åsikter i olika frågor vanligen vara av mindre betydelse än deras kunskaper och intresse. Målen för verksamheten upplevs oftast som okontroversiella inom organisationen, det gemensamma målet är, eller anses vara, givet och det gäller att hitta praktiska lösningar på olika konkreta frågor som kan komma upp. De flesta av dessa frågor kan normalt inte ens förutses vid valtillfällena, varför varken medlemmarna eller kandidaterna gärna kan ha formulerat några åsikter om hur de skall lösas. Valen blir främst en fråga om att utse personer att leda verksamheten, inte att ta ställning till kandidaternas åsikter.

En anhängare av elitteorin skulle kanske finna de boendes organisationer högst odemokratiska. Mig leder det förda resonemanget i stället till slutsatsen att det är av stor betydelse för boendedemokratin hur samspelet mellan medlemmar och förtroendemän sker i den löpande verksamheten mellan valtillfällena. Definitionen av boendedemokrati måste därför inkludera inte bara valproceduren, utan också beslutsfattandet och opinionsbildningen mellan valtillfällena.¹¹

Både den del av demokratin som rör valsyste- met och den som rör beslutsfattandet mellan valtillfällena har en formell och en reell aspekt. Om vi kombinerar skillnaden mellan formell och reell boendedemokrati med skillnaden mellan val av beslutsfattare och andra beslut får vi matrisen i figur 3.

Figur 3. Fyra aspekter av boendedemokrati.

	Val av beslutsfattare	Beslutsfattande
Formell demokrati	1	2
Reell demokrati	3	4

Demokratin i en organisation, t ex en boendeorganisation, kan beskrivas i alla dessa fyra avseenden. I rutorna 1 och 2 beskrivs då det formella regelsystemet, medan rutorna 3 och 4 beskriver den reella demokratin, d v s hur val och beslutsfattande faktiskt går till. Ruta 1 har vi egentligen redan behandlat under diskussionen av vad som skall anses vara en formellt boendedemokratisk organisation. Det är alltså fråga om den traditionella demokratiska valproceduren, eventuellt anpassad till boendets förutsättningar.

Ruta 2 gäller den formella aspekten på organisationens beslutsfattande. Här åsyftas de stadgar och andra beslutsregler som reglerar förhållandet mellan organisationens styrelse och dess medlemmar samt förhållandet mellan olika nivåer i en formellt demokratisk organisation, t ex mellan hyresgästförening och kontaktkommitté eller mellan bostadsrättsförening och moderorganisation.

Rutorna 3 och 4 behandlar den reella boendedemokratin. I ruta 3 hamnar det praktiska valförfarandet, valdeltagandet, hur kandidater utses, etc. I ruta 4 hamnar frågor om de boendes möjligheter att påverka beslutsfattandet inom organisationen, förutsättningarna för opinionsbildning, deltagande i verksamheten, m m. Kanske även graden av åsiktsöverensstämmelse mellan medlemmar och förtroendevalda. Jag skall inte närmare gå in på hur en undersökning av dessa frågor bör göras, men jag tror att en möjlig utgångspunkt kan vara Lewins modell för interaktiv demokrati, som betonar att den reella demokratin är en fråga om ett samspel mellan väljare och valda. Däremot torde man behöva göra delvis andra preciseringar och operationaliseringar av den interaktiva demokratin i en boendeorganisation än de som Lewin gör i sin undersökning av demokratin inom den svenska fackföreningsrörelsen.

Att tala om formell boendedemokrati i sådana organisationer som inte har de boende som huvudman saknar uppenbarligen mening. Men kanske kan man ändå diskutera något slags reell demokrati i sådana organisationer? Jag kan inte finna annat än att svaret måste bli nej. Ett privat fastighetsföretag har sin ägare som huvudman och ett allmännyttigt bostadsföretag har kommunen. Dessa avsätter och tillsätter styrelsen, direktören och andra tjänstemän. Kanske kan man tänka sig något fall där exekutiven trots detta tar större hänsyn till de boendes krav än till sina uppdragsgivare, men jag finner det långsökt. (Däremot kan huvudmannens och de boendes intressen kanske

någon gång *sammanfalla*, men det är en annan sak.) Slutsatsen blir därför att studier av reell boendedemokrati bör gälla förhållandet mellan medlemmar och valda i de formellt boendedemokratiska organisationerna. Det betyder att det endast är för dessa organisationer som ruta 3 och 4 har någon mening.

Vad som är demokratiskt eller inte demokratiskt är inte alltid så lätt att avgöra och svaret innehåller alltid ett subjektivt moment. Som jag tidigare påpekat kan sannolikt de flesta enas om vad som är ett formellt demokratiskt valsystem (d v s ruta 1). Kanske också om vad som är demokratiska regler för beslutsfattande inom organisationen (ruta 2). Beträffande den reella demokratin tror jag egentligen att det är ganska meningslöst att sortera in organisationer i demokratiska och ickedemokratiska. I stället torde det vara mer meningsfullt att diskutera *för- och nackdelar* med olika former för beslutsfattande och anpassa den diskussionen till vilken typ av organisation det gäller med avseende på mål, verksamhetsområde, storlek etc. I så fall kan också frågan om reell boendedemokrati översättas till frågan om lämpliga beslutsformer i formellt boendedemokratiska organisationer.

Skall man verkligen forska om demokratin i de boendes organisationer? Är det inte en sak mellan medlemmarna och de förtroendevalda? Frågan ligger nära till hands. Den betydelse som de boendes organisationer tilldelats i den svenska bostadspolitikens gör dock att det också måste anses vara ett allmänt samhällsintresse hur organisationerna fungerar internt. De stora boendeorganisationerna spelar – formellt och informellt – en viktig roll för bostadspolitikerna både på riksplanet och lokalt. Bostadsrättsföreningar och samfällighetsföreningar har ett direkt ansvar för förvaltningen av hus och bostadsområden, och något liknande kan komma att gälla för hyresgästföreningarnas kontaktkommittéer efter hand som boinflytandet utvecklas. Men det är alltså viktigt att skilja mellan frågan om hur organisationerna fungerar internt och frågan om vilket inflytande de boende och deras organisationer har på bostadsförvaltningen. Hur den senare frågan kan angripas är ämnet för nästa avsnitt.

Vad är formellt boendeinflytande?

Jag har tidigare definierat boendeinflytande som de boendes möjligheter att, individuellt eller kollektivt, påverka olika beslut som berör deras bostadsförhållanden. Med denna definition måste

boendeinflytande beskrivas som inflytande *för någon* (någon eller några boende) *på något* (något eller några beslut).

Liksom boendedemokratien har boendeinflytandet en formell och en reell aspekt. Den formella aspekten är då frågan om vilka formaliserade *rättigheter* de boende (ett hushåll eller ett större kollektiv) har att påverka beslut i olika slags frågor. Den reella aspekten är de faktiska *möjligheter* som de boende i praktiken har att utöva inflytande. Det reella inflytandet kan vara större eller mindre än det formella.

Inflytandebegreppet har ofta diskuterats i anslutning till medbestämmandet i arbetslivet. Olika försök har därvid gjorts att gradera det formella inflytandet genom att konstruera *sk inflytandestegar*. En förutsättning är därvid att man kan definiera en *beslutsnivå* bestående av två motparter och ett *beslutsutrymme* som består av ett antal beslutstyper som kan behandlas på denna nivå. I en partssituation som den mellan en arbetsgivare och en fackförening erbjuder detta normalt inga större svårigheter. Parterna är givna och besluten är alla de beslut som fattas i ett företag. Fackföreningen möter normalt bara företaget på en nivå och frågan om förhållandet mellan inflytande på företaget för olika nivåer inom fackföreningen blir ointressant. Inom boendet är det mer komplicerat som vi snart skall finna.

Vi kan som utgångspunkt för diskussionen konstruera en inflytandestega för förhandlingsordningen mellan ett allmännyttigt bostadsföretag¹² och en hyresgästförening. Detta är en situation som mycket liknar den inom arbetslivet. Vi har en definierad beslutsnivå (företaget och föreningen) och ett definierat beslutsutrymme (hyresnivå, hyresfördelning, underhållsnivå, m m). Vi kan se inflytandet på en viss beslutstyp som ett nollsummespel, d v s en given mängd inflytande skall fördelas mellan företaget och föreningen. Det inflytande som inte den ena parten har, har i stället den andra. Vi kan då konstruera en stega bestående av olika grader av inflytande för hyresgästföreningen och företaget enligt följande:

- | | |
|-----|--|
| I | beslutsrätt för föreningen, inget inflytande för företaget |
| II | beslutsrätt för föreningen, informationsrätt för företaget |
| III | beslutsrätt för föreningen, samrådsrätt för företaget |
| IV | delad beslutsrätt |
| V | beslutsrätt för företaget, samrådsrätt för föreningen |

- | | |
|-----|--|
| VI | beslutsrätt för företaget, informationsrätt för föreningen |
| VII | beslutsrätt för företaget, inget inflytande för föreningen |

Stegen fordrar några kommentarer. Utgångspunkten är som nämnts att det formella inflytandet kan ses som en rättighet som kan fördelas mellan två parter i ett partsförhållande, i detta fall företaget och hyresgästföreningen. I de tre översta stegen har föreningen den slutliga *beslutsrätten*, i de tre lägsta har företaget det. Beslutsrätten kan vara inskränkt genom informations- eller samrådskyldighet för den beslutande parten, vilket då motsvaras av informations- respektive samrådsrätt för motparten. Detta är vad som gäller i stegen II, III, V och VI på inflytandestegen. Med *informationsskyldighet* avses att den beslutande parten skall informera motparten om innehållet i sitt beslut, medan *samrådskyldighet* innebär att den beslutande parten måste diskutera frågan med motparten innan beslut får fattas eller verkställas. Motparten kan reservera sig mot beslutet om man inte kan komma överens. Informationsrätt innebär alltså en envägskommunikation och samrådsrätt en tvåvägskommunikation.

Fallet *delad beslutsrätt* är det som normalt gäller vid en förhandling, d v s parterna måste komma överens för att ett beslut skall kunna genomföras. Det kan också kallas ömsesidig vetorätt. För att inte den delade beslutsrätten skall leda till handlingsförlamning brukar den kombineras med olika slags regler för beslutsfattande då parterna inte kan enas. Sådana regler kan gälla tolkningsföretade för den ena parten och hänskjutande av frågan till en högre nivå eller ett utomstående organ. Då det gäller förhandlingssystemet i allmännyttan sker en sådan hänskjutning till den centrala partssammansatta hyresmarknadskommittén.

Det bör kanske också sägas att det nuvarande förhandlingssystemet inte i någon fråga ger hyresgästföreningen högre inflytandegrad än steg IV på inflytandestegen.

De olika graderna av inflytande på inflytandestegen ovan har givits beteckningar som ansluter till förhandlingen mellan ett allmännyttigt företag och en hyresgästförening. De har vidare formulerats på ett sätt som markerar det bakomliggande antagandet att inflytandet på en viss nivå har karaktären av ett nollsummespel. En inflytandestega med samma principiella uppbyggnad, men med kortare och mer generella beteckningar skulle kunna ges följande utseende, med den högsta gra-

den av boendeinflytande överst:

I	beslutsrätt
II	beslutsrätt med informationsskyldighet
III	beslutsrätt med samrådsskyldighet
IV	förhandlingsrätt
V	samrådsrätt
VI	informationsrätt
VII	inget inflytande

Inflytandestegen beskriver det formella inflytandet på en given nivå där parterna möts. I verkligheten förekommer inom boendet vanligen formellt inflytande på mer än en nivå. För att kunna beskriva boendeinflytandet måste man därför först identifiera de olika nivåer i organisationen där inflytande utövas. En nivå bör därvid enligt min mening definieras i två avseenden. För det första med avseende på det kollektiv av boende som berörs av beslutsfattandet, och som därför har ett legitimt intresse av inflytande. För det andra med avseende på de olika formella "mötesplatser" som finns mellan den förvaltande organisationen och de boende eller deras representanter. Mötesplatsen kan vanligen identifieras med hjälp av det regelsystem som bestämmer inflytandet. Den kan definieras i termer av de båda parternas organisation, d v s dels det organ som utövar de boendes inflytande, dels den organisation som är motpart till de boende.

Rent praktiskt får man gå till väga så att man först identifierar mötesplatsen, som oftast är juridiskt definierad i de lagar och avtal som innehåller regler för boendeinflytande. Därefter får man avgöra vilket kollektiv av boende som kan anses vara berört på den aktuella nivån. Vanligen är det då samma kollektiv som är huvudman för det organ som utövar inflytandet på nivån i fråga.

Låt oss försöka göra en nivåindelning för inflytandet i det allmännyttiga boendet i Sverige. Vi kan då urskilja följande fem nivåer:

kollektiv

1. ett hushåll
2. de boende i ett hus
3. de boende i en fastighet
4. de boende i ett område
5. alla hyresgäster hos företaget

Den första nivån är viktig för de inflytandefrågor som sammanhänger med hyreslagen och det enskilda hyreskontraktet och gäller främst frågor som berör en enskild lägenhet. Den andra nivån har betydelse framför allt om de boende vill bilda

en hyresgästförening fristående från den etablerade hyresgäströrelsen. Avgörande för en sådan organisations rätt att erhålla förhandlingsordning med värden är enligt förarbetena till hyresförhandlingslagen framför allt om majoriteten av de boende i *huset* stöder organisationen.¹³

Den tredje nivån saknar i normala fall betydelse för inflytandet på bostadsförvaltningen. I anläggningslagen, bostadssaneringslagen och bostadsförvaltningslagen finns dock vissa särskilda regler om hyresgästinflytande kopplade till fastigheten.

Den fjärde nivån är av särskilt intresse i de företag som slutit boinflytandeavtal med hyresgästföreningen. Basen för de boendes inflytande i dessa avtal är en s k *förvaltningsenhet*, vilket motsvarar verksamhetsområdet för en kontaktkommitté. Enligt SABO:s och Hyresgästförbundets kommentarer till avtalet är en lämplig storlek på en förvaltningsenhet mellan 100 och 500 lägenheter. För de områden där boinflytandeavtal inte slutits är denna nivå av mindre betydelse, och i de områden där ingen kontaktkommitté finns, saknas formellt hyresgästinflytande på områdesnivå helt.

Den femte nivån är den som utgör grunden för hyresgästernas kollektiva inflytande via systemet för hyresförhandlingar.

Som en sjätte nivå kan möjligen kommunen betraktas i sin egenskap av det allmännyttiga företagets huvudman. Här har dock de som bor i företagets bostäder normalt inte mer inflytande än andra kommuninvånare, även om det förekommer att hyresgästavdelningar och kontaktkommittéer är remissinstanser för kommunala förslag.

Innan man med hjälp av inflytandestegen kan beskriva de boendes inflytande på en viss nivå, måste man också bestämma *beslutsutrymmet*, d v s identifiera i vilka frågor beslut kan fattas på den aktuella nivån. Bestämningen av det formella inflytandet på en viss nivå omfattar därför tre steg. Först

parter

- hushållet/företaget
- fristående hyresgästorganisation/företaget
- hyresgästföreningen/företaget
- kontaktkommittén/företaget
- hyresgästföreningen/företaget

skall nivån definieras. Sedan skall det formella beslutsutrymmet på den aktuella nivån konstateras. Och till slut skall graden av de boendes inflytande på olika frågor som ingår i beslutsutrymmet bestämmas med hjälp av inflytandestegen. Går

man till väga på detta sätt för alla nivåer får man i princip en heltäckande karta över det formella boendeinflytandet i en partsorganisation. I normala fall torde det dock räcka att betrakta nivåer-

våerna, utan i stället företrädare för ett större och ett mindre kollektiv av de boende. Vi kan urskilja tre olika nivåer för en bostadsrättsförening som tillhör rikskooperationen:

kollektiv av boende

1. ett hushåll
2. de boende i en fastighet
3. de boende i en bostadsrättsförening

parter

- hushållet/föreningen
- hushållen tillsammans/föreningen
- föreningen/moderorganisationen

na 1, 4 och 5, då man studerar boendeinflytande i allmännyttan.

Detta tillvägagångssätt gör det bl a möjligt att skilja mellan det fall då inflytandegraden är låg, d v s motsvarar ett lågt pinnhål på inflytandestegen, och det fall då beslutsutrymmet på den aktuella nivån är begränsat. Båda förhållandena innebär inskränkningar av boendeinflytandet på den studerade nivån. En ökning av inflytandet går emellertid i det förra fallet ut över motparten, i det senare över andra nivåer, där boendeinflytandet i utgångsläget mycket väl kan vara både större och mer berättigat. De boendes inflytande på nivå 1 (det enskilda hushållet) kan t ex ökas genom att hushållet ges ökad rätt att utforma sin lägenhet efter egen smak, vilket skedde genom en lagändring 1974. Detta innebär då en höjning av inflytandegraden från informationsrätt till beslutsrätt. Om man, för att ta ett annat exempel, skulle genomföra det nu aktuella förslaget från underhållsfondsutredningen att låt varje hushåll själv bestämma över målning och tapetsering,¹⁴ skulle det också innebära en utökning av beslutsutrymmet på nivå 1. Det skulle dock delvis gå ut över beslutsutrymmet på andra nivåer, närmare bestämt nivå 5, förhandlingssystemet.

Även om inflytandestegen är konstruerad för att beskriva ett partsförhållande, tror jag att den också kan användas för att beskriva det formella boendeinflytandet inom en formellt demokratisk förvaltningsorganisation som t ex en bostadsrättsförening. Närmare bestämt för att beskriva fördelningen av inflytandet mellan det enskilda hushållet och boendeorganisationen och mellan olika nivåer inom organisationen. Man går då tillväga på i princip samma sätt som vid ett partsförhållande. Först definieras nivån i termer av vilket kollektiv av boende som berörs, vem som representerar de boende och vem som är motparten. Därefter identifieras beslutsutrymmet och inflytandegraden på olika frågor. Skillnaden är att det inte är motparter i vanlig mening som möts på beslutsni-

I realiteten företräds föreningen i de flesta fall av föreningsstyrelsen. Liksom i allmännyttan är fastighetsnivån normalt tämligen ointressant, varför de viktigaste nivåerna blir nivå 1 och nivå 3.

Jag menar således att man, på samma sätt som i partssituationen, för varje nivå kan definiera ett beslutsutrymme och bestämma inflytandegraden för de boende. Däremot blir resultatet i termer av inflytandegrader ett annat. På nivå 3 har t ex bostadsrättsföreningen beslutsrätten i de flesta frågor, medan moderorganisationen i många fall har informationsrätt, samrådsrätt eller förhandlingsrätt. Den stadgebestämmelse som säger att HSB respektive Riksbyggen skall utse en av ledamöterna i de anslutna bostadsrättsföreningarnas styrelse kan ses som ett slags generell samrådskyldighet för bostadsrättsföreningen i alla styrelsefrågor. På nivå 3 blir alltså de vanligaste inflytandegraderna I-IV på inflytandestegen.

Någon kan kanske tycka att det är konstigt att betrakta en bostadsrättsförening som motpart till sina medlemmar och till sin moderorganisation. Rent praktiskt är den dock motpart till medlemmarna genom lägenhetskontrakten och till moderorganisationen genom olika förvaltningsavtal. De inskränkningar som finns i boendeinflytandet för de boende *på en viss nivå* beror också i stor utsträckning på det inflytande som finns på högre eller lägre nivåer. För den skull får man naturligtvis inte glömma bort de möjligheter att påverka högre nivåer som medlemmarna har genom att de är en del av det kollektiv som är huvudman för moderorganisationen.¹⁵

Då man idag diskuterar boendeinflytande syftar man oftast på inflytande på bostadsförvaltningen för de boende i ett kvarter eller mindre närområde. Detta motsvaras inom Kooperationen vanligen av bostadsrättsföreningen, d v s nivå 3 enligt ovan, och inom allmännyttan av kontaktkommitténs möte med företaget, nivå 4. Vill man jämföra det formella inflytandet på bostadsområdesnivå mellan allmännyttan och Kooperationen kan man alltså göra det genom att gradera de boendes infly-

tände i olika frågor med hjälp av inflytandestegen. Man finner då att Kooperationen genomgående hamnar högre på stegen.

Vad är reellt boendeinflytande?

En beskrivning av det formella inflytandet är en viktig utgångspunkt då man studerar boendeinflytande. Men för att ge en sann bild måste den kompletteras med en beskrivning av också det reella inflytandet. Detta kan som nämnts vara både större och mindre än det formella inflytandet. Det reella inflytandet är större om de boende kan påverka besluten utan stöd av några formella rättigheter. Det är mindre om det föreligger olika hinder för de boende att i praktiken utnyttja de rättigheter som de formellt har.¹⁶

Om man vill beskriva det reella inflytandet måste man komplettera beskrivningen av det formella inflytandet i åtminstone två avseenden. För det första måste man undersöka vilka reella inskränkningar som finns i det formella beslutsutrymmet på den nivå man beskriver. Det kan vara t ex juridiska, tekniska och ekonomiska hinder för att fatta vissa beslut. För det andra måste man göra en beskrivning av *hela beslutsprocessen*, inte bara av själva beslutsavgörandet, som ju är det enda som inflytandestegen behandlar. Med dessa kompletteringar blir det möjligt att besvara olika frågor om det reella inflytandet: Vilka möjligheter har de boende att i praktiken utnyttja sitt formella inflytande? Kan de styra eller åtminstone påverka vilket beslutet skall bli? Kan de utveckla egna alternativ eller sker beslutsfattandet helt på motpartens villkor? Kan de genomdriva sin uppfattning om den strider mot motpartens? Och om inte, vari består hindren? Det är några exempel på frågor om det reella boendeinflytandet.

De hinder som kan finnas för de boende att fritt fatta beslut i en fråga då de har den formella beslutsrätten kan vara av många olika slag. Det kan för det första finnas *juridiska* hinder i form av lagar och avtal som inte kan påverkas på den studerade nivån, och som hindrar de boende att fatta olika beslut, likaväl som det hindrar en fastighetsägare att göra det. Byggnadslagstiftningen är ett exempel på det. Medbestämmandelagen och arbetsmiljölagen innebär i detta sammanhang hinder för fastighetsförvaltaren och de boende att fritt komma överens om hur fastighetsskötseln skall organiseras. Åtminstone på kort sikt kan också avtal med fackföreningar, entreprenörer och andra intressenter fungera som juridiska hinder.

Ett annat slag av hinder är de *tekniska*, som t ex kan betyda att det är omöjligt att i ett område bygga en lekplats som ser ut som de boende egentligen vill ha den. Många liknande exempel kan tänkas. Sådana tekniska hinder är vad som åsytas då man säger att förvaltningens förutsättningar i stor utsträckning avgörs i planeringen av ett område. De tekniska hindren betyder ofta att förvaltningens uppgift blir att göra det bästa av situationen, åtminstone då det gäller frågor om områdenas fysiska utformning.

Besläktade med de tekniska hindren är de *ekonomiska*. En bostadsrättsförening har t ex i princip full rätt att avgöra vilka årsavgifter de boende skall betala för sina lägenheter. I praktiken är dock nästan hela utgiftssidan av budgeten given av yttre omständigheter, som inte kan påverkas av föreningen. Kapitalkostnader, löner, kommunala avgifter, försäkringar är i stort sett opåverkbara storheter. En stor del av förbrukningen av värme, vatten och el styrs inte av föreningens beslut utan av medlemmarnas individuella beteende. Ofta har föreningen ett skötselavtal med moderorganisationen eller med något förvaltningsbolag, vilket löper på några år, o s v. I praktiken är därför föreningens beslutsrätt om avgifter begränsad till att avgöra hur mycket pengar som skall tas ut för underhåll av fastigheten, och även där ges minimiregler i stadgarna. Gränsen mellan tekniska och ekonomiska hinder är i realiteten flytande. Ett ekonomiskt hinder betraktas vanligen som ett tekniskt hinder då en åtgärd skulle kräva helt orimliga kostnader, t ex att huset rivs.

De juridiska, tekniska och ekonomiska hindren kan betraktas som restriktioner som inskränker beslutsutrymmet på en viss nivå, oberoende av hur det formella inflytandet är fördelat mellan parterna. D v s de gäller lika mycket om det är fastighetsägaren som fattar beslutet som om det är de boende som gör det eller om beslutet fattas genom förhandling. De utgör en generell begränsning av det reella beslutsutrymmet och gäller oberoende av var på inflytandestegen man befinner sig.¹⁷ De skiljer sig därigenom från sådana hinder för de boendes inflytande som sammanhänger med själva beslutsprocessen och förhållandet mellan parterna i den. Den senare typen av hinder kan lättast beskrivas genom att man analyserar hela beslutsprocessen och de boendes roll i denna, vilket vi nu skall gå över till.

Beslutsprocesser har beskrivits på många olika sätt. För syftet att analysera hur det reella inflytandet avviker från det formella synes det lämpligt

gaste vara att göra en enkel skedesindelning, förslagsvis i skedena *initiativ, beredning, avgörande, verkställighet* och *övervakning*.

Genom att studera i vilken utsträckning och med vilka förutsättningar de boende deltar i beslutsprocessens olika skeden, kan man få en betydligt bättre bild av deras verkliga möjligheter att påverka beslutens innehåll, än om man bara studerar den formella inflytandegraden vid själva beslutstillfället/avgörandet. Om de boende har den formella beslutsrätten, men inte alls kommer in i de andra skedena av processen, är risken stor att deras beslutsrätt "saboterar" på olika sätt. Initiativ tas kanske aldrig i en fråga. Eller beredningen av ett förslag kan vid det formella beslutstillfället ha gått så långt att det är praktiskt omöjligt – eller åtminstone psykologiskt svårt – för de boende att fatta ett annat beslut än det föreslagna. Ett beslut som fattats mot den verkställande organisationens uppfattning kanske helt enkelt inte genomförs, något som dessutom kanske inte ens kommer till de boendes kännedom om de inte själva svarar för övervakningen av beslutet.¹⁸

Naturligtvis kan man säga att det i de flesta frågor föreligger en intressegemenskap mellan en bostadsrättsförening och dess moderorganisation och även inom allmännyttan torde sådana frågor vara vanliga. I sådana fall är det i princip ointressant vem som formellt fattar beslutet. Det viktiga blir då att båda parter kommer till tals så att beslutet inte bygger på en ofullständig information, varför en samrådsrätt skulle ge de boende lika stort reellt inflytande som beslutsrätt. Det verkliga provet sätts boendeinflytandet på först i de fall då de boendes uppfattning, åtminstone till någon del av ett beslut, går emot den förvaltande organisationens. Och där menar jag alltså att det inte räcker att konstatera att de boende har den formella beslutsrätten, utan även förhållandena i övriga skeden av beslutsprocessen måste analyseras.

Även för de andra skedena av beslutsprocessen än avgörandet kan man i vissa fall tala om formella rättigheter för de boende att delta. Oftast är dock de formella rättigheterna knutna till själva beslutspunkten. De boendes möjligheter till inflytande i övriga skeden hänger mer samman med tillgång på resurser av olika slag, t ex tid, information och kunskaper. Ofta är de boende här, även i de fall de har möjlighet att delta, i ett avsevärt underläge mot en professionell förvaltningsorganisation.

Skillnaden i det formella boendeinflytandet på

områdesnivå är som nämnts stor mellan bostadsrätt i Kooperationen och hyresrätt i allmännyttan. Men bilden nyanseras då man också tar med det reella inflytandet. Om man beaktar de olika juridiska, tekniska och ekonomiska hinder som begränsar beslutsutrymmet och dessutom tar hänsyn till att de boendes deltagande både i Kooperationen och allmännyttan är begränsat i andra besluts-skeden än avgörandet, blir skillnaderna i inflytandet inte längre så stora. Och de kommer att minska ytterligare, efter hand som boinflytandeavtalen träder i kraft i den allmännyttiga sektorn. I de allmännyttiga områden där boinflytandet inte har börjat fungera – och det torde ännu en tid komma att vara det vanligaste – har nämligen de boende ofta inte ens möjlighet att framföra sin uppfattning inför ett beslut. Detta kan leda till att företaget i frågor som i och för sig är okontroversiella fattar beslut som går mot de boendes önskemål, helt enkelt därför att dessa önskemål inte är kända.

Det ökade inflytandet inom allmännyttan gör att man rentav skulle kunna tala om ett slags konvergens mellan upplåtelseformerna, främst styrd av de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för bostadsförvaltningen. I dag är dessa förutsättningar i allt väsentligt desamma oberoende av upplåtelseform. Mycket av förvaltningen bestäms av egenskaper hos material och konstruktioner, av priser, taxor, löner, låne- och beskattningsregler etc. En annan förutsättning som i stor utsträckning är gemensam är de arbetsrättsliga lagarna och avtalen och de fackliga organisationernas krav och agerande. Allt detta gör att den ram inom vilken de boende i realiteten har möjlighet att påverka besluten i många fall är begränsad, och dessutom i stor utsträckning densamma för allmännyttan och Kooperationen. Likheten i de tekniska och ekonomiska förutsättningarna är också en av förklaringarna till den utveckling mot likartade besluts- och förvaltningsformer som skett under senare år, och vars tydligaste illustration är det faktum att bostadsrättsföreningar och allmännyttiga företag på många orter samordnat sin fastighetsskötsel inom en gemensam organisation.¹⁹

Analysen av de boendes deltagande i olika skeden av beslutsprocessen kan kompletteras med en diskussion om vilka typer av *intressekonflikter* som kan finnas mellan de boende och den förvaltande organisationen. Frågan är så att säga hur stora risker det innebär för de boende om de inte deltar i olika skeden av processen. Svaret blir naturligtvis

olika beroende på om man behandlar allmännyttan, Kooperationen eller det privata beståndet. Jag skall inte här fördjupa mig i frågan, utan bara peka på några olika slag av konflikter som är tänkbara.

1. Konflikter sammanhängande med att förvaltningsorganisationens huvudman har andra mål än de boende. Detta är en principiell konflikt som ofta påpekas i debatten om boendeinflytande. Den är tydlig både då det gäller privata fastighetsägare och då det gäller allmännyttan. I det senare fallet är det vanligt att man som hinder för boendeinflytande åberopar kommunens bostadspolitiska mål, t ex att ge bostäder åt alla invånare och att undvika segregation. Denna konflikt finns inte inom Kooperationen, åtminstone inte lika tydligt.

2. Konflikter mellan kort och lång sikt. Här anses ofta de boende företräda ett kortsiktigt tänkande och förvaltningsföretagen ett långsiktigt ansvarstagande för fastigheternas goda bestånd och hänsynstagande till kommande generationer hyresgäster. Detta är förstås inte alltid självklart sant.

3. Konflikter sammanhängande med förvaltningsorganisationens överlevnadsmål. En organisations fortlevnad och tillväxt upplevs ofta som ett viktigt mål för dess medlemmar. De boende uppfattar sannolikt inte förvaltningsorganisationens välbefinnande som lika viktigt. Denna typ av konflikter torde förekomma inom alla slags organisationer.

4. Konflikter sammanhängande med personliga mål hos exekutiven eller andra beslutsfattare inom förvaltningsorganisationen. En motsvarighet till detta "på den andra sidan" skulle vara om de boendes företrädare skulle verka för sina egna eller en liten grups intressen i stället för hela kollektivets.

5. Konflikter mellan större och mindre kollektiv. Detta är egentligen en konflikt mellan boendeinflytande på olika nivåer. I allmännyttan kan det vara mellan förhandlingssystemet och boinflytandet på områdesnivå och inom Kooperationen mellan bostadsrättsföreningen och moderorganisationen. Dessa konflikter kan naturligtvis bara förekomma om boendeinflytande finns på mer än en nivå. Även i andra fall kan naturligtvis en fastighetsägare tänkas hänvisa till hänsyn till andra – kanske "mindre högljudda" – grupper av hyresgäster för att gå emot krav från de boende i ett område.

Det är viktigt att hålla isär dessa olika typer av

konflikter, inte minst därför att olika intressen måste anses vara mer eller mindre legitima i ett samhällsperspektiv. Detta bidrar också till att göra det svårt att skilja mellan konflikttyperna i praktiken. En förvaltningsorganisation som vill gå emot de boende i någon fråga torde vanligen göra gällande att det rör sig om en konflikt av typ 1, 2 eller 5, även om det i verkligheten är fråga om 3 eller 4.

Jag vill sammanfattningsvis hävda att en god bild av boendeinflytandet på en viss nivå, t ex i ett bostadsområde, kan erhållas genom följande steg:

- Det formella inflytandet på den studerade nivån beskrivs i termer av formellt beslutsutrymme och inflytandegraden enligt inflytandestegen.
- De reella inskränkningarna i beslutsutrymmet i form av juridiska, tekniska och ekonomiska hinder identifieras.
- De boendes möjligheter att påverka andra skeden av beslutsprocessen än själva beslutsfattandet analyseras i termer av deltagande och resurser.
- Sannolikheten för och karaktären av intressekonflikter mellan de boende och förvaltningsorganisationen bedöms och analyseras.²⁰

Vad är ett bra boendeinflytande? Några reflektioner

I de tidigare avsnitten av denna uppsats har jag försökt analysera och precisera begreppen boendedemokrati och boendeinflytande utan att blanda in mina egna eventuella uppfattningar om vilken organisation av inflytandet som är bra eller dålig. Men det är naturligtvis i längden omöjligt att arbeta med dessa frågor utan att börja fundera på hur boendeinflytandet *bör* organiseras.

I detta sista avsnitt skall jag också ta upp den normativa frågan om vad som är ett bra boendeinflytande. Jag är dock inte beredd att komma med några mer detaljerade förslag utan försöker bara formulera några utgångspunkter. Ett mer detaljerat ställningstagande kräver – förutom en värdering – fördjupade kunskaper om hur bostadsförvaltningen och boendeinflytandet fungerar i praktiken under olika organisationsformer. Förhoppningsvis kommer de många forskningsprojekt och utredningar som pågår inom området att ge sådana kunskaper, men för närvarande finns de inte.

Vad som är ett bra boendeinflytande beror på

vad det skall syfta till. Förespråkare för ökat boendeinflytande gör ofta gällande att det skulle vara ett medel för att uppnå andra mål av olika slag inom boendet. Med den utgångspunkten blir naturligtvis den bästa organisationen av inflytandet den som leder till att dessa mål uppfylls. Några mål som brukar anföras är ökat ansvarstagande från de boendes sida, förbättrad social kontroll, bättre grannkontakter, minskad förstörelse och sänkta förvaltningskostnader. Även andra mål nämns ibland.²¹

Genom bristen på säker empirisk kunskap är det emellertid svårt att idag säga om det verkligen finns något samband mellan ett ökat boendeinflytande och uppfyllandet av dessa olika mål. Sannolikt är svaren också i de flesta fall olika för olika former av boendeinflytande. Olika inflytandegrader kan ge olika resultat, liksom inflytande på olika nivåer och på olika typer av frågor. Problemet kompliceras ytterligare av att de olika sociala och ekonomiska effekter som man säger sig vilja uppnå med ett ökat boendeinflytande påverkas av så många andra faktorer än de organisatoriska. Av stor betydelse är inte minst vilka människor som bor i ett område: gamla eller unga, rika eller fattiga, barnfamiljer eller ensamstående, osv. Även bostadsområdenas fysiska utformning kan spela sin roll. En organisation av boendeinflytandet som leder till önskade effekter i ett område med en boendesammansättning, kanske inte alls fungerar i ett annat område. Slutligen torde effekterna på lång sikt av ett ökat boendeinflytande ofta bli andra än de på kort sikt. De senare effekterna är ju dessvärre ofta de enda som man har tid att registrera i ett forskningsprojekt.

Den som vill bevisa att boendeinflytande är ett bra medel för att uppnå olika sociala och ekonomiska förbättringar i bostadsområdena har alltså en svår uppgift.²² Jag menar dock att sådana effekter inte alls är nödvändiga för att man skall kunna förespråka ett ökat boendeinflytande. Ett sådant kan i stället motiveras med hjälp av den enkla värderingen att människor i normala fall bör ha möjlighet att påverka sådana frågor som är av betydelse för dem. Med denna värdering behöver man inte påvisa olika positiva effekter i andra avseenden. Det blir i stället den som är motståndare till en viss form av boendeinflytande som har att påvisa negativa effekter i andra avseenden och föreslå bättre former. Det är väl också en liknande värdering som ligger bakom sådana formuleringar som att boendeinflytande skall vara ett mål i sig, vilket ju ibland hävdas i debatten.

Värderingen att människor i normala fall skall ha möjlighet att påverka frågor av betydelse för dem säger ingenting om vilken grad av inflytande de boende bör ha i olika frågor. Jag vill här opponera mig mot den ganska vanliga uppfattningen att ju större inflytande de boende i ett område har, desto bättre är det. I stället vill jag formulera en egen uppfattning i två mycket allmänna satser:

1. I de fall där sannolikheten för intressekonflikter mellan de boende och förvaltningsorganisationen normalt är låg, är det relativt ointressant om de boende har samrådsrätt, förhandlingsrätt eller beslutsrätt. Har de inte ens samrådsrätt – vilket idag på bostadsområdesnivå gäller för större delen av hyreslägenhetsbeståndet i Sverige – är risken stor att beslut fattas med otillräcklig kunskap om de boendes önskemål.

2. I de fall där sannolikheten för intressekonflikter är hög måste ett ställningstagande till lämpliga inflytandegrader bygga på en analys av de fem typerna av konflikter som behandlats i föregående avsnitt. Det är inte självklart att ett större inflytande för de boende alltid leder till den bästa ordningen. Avgörande här är vilka intressen som från allmänna utgångspunkter kan anses ha företräde. Slutsatsen blir därför olika för olika fastighetsförvaltare. De allmännyttiga företagen kan t ex till skillnad från privata fastighetsförvaltare betraktas som instrument för kommunernas bostadspolitik. Denna skillnad har betydelse då man diskuterar avvägningen mellan de boendes intressen och huvudmannens mål för verksamheten (konflikter av typ 1 ovan). Däremot inte lika självklart då man diskuterar de övriga slagen av konflikter.

En svårighet med ovanstående två satser är att det ofta kan vara svårt att i förväg bedöma i vilka frågor konflikter kan uppkomma. Detta talar för en utvidgad tillämpning av den andra satsen, dvs att man i de flesta fall "för säkerhets skull" gör en analys av tänkbara intressekonflikter. Den som kommer med förslag i organisationsfrågor kan inte utgå från en idylliserad bild av verkligheten. Detta gäller också inom bostadsförvaltningen.

Noter

¹ I rättvisans namn bör understrykas att många pågående forskningsprojekt inom området ännu inte avrapporterats, varför omdömet kanske får omprövas om något år.

² De tankar som presenteras i uppsatsen har till stor del inspirerats av mitt arbete i projektet "Socialt bostadsbyggande och boendedemokrati i Norden". Det är ett samarbetsprojekt mellan byggnadsforskningsinstituterna i Danmark, Norge och Sverige samt bostadsstyrelsen i Finland. Projektet syftar till en jämförelse mellan regler och praxis för boendeinflytande inom det sociala bostadsbyggandet i de nordiska länderna och kommer att avrapporteras under 1982. För Sveriges del har till socialt bostadsbyggande räknats bostäder förvaltade av allmännyttiga bostadsföretag och av HSB:s och Riksbyggens bostadsrättsföreningar. (Se vidare Bengtsson, Bo, 1981, Socialt bostadsbyggande och boendeinflytande i Sverige, Statens institut för byggnadsforskning meddelande M81:2).

Uppsatsens innehåll har också påverkats av diskussionerna vid det demokratiseminarium vid byggnadsforskningsinstitutet som letts av Einar Eriksson. En tidigare version av uppsatsen har publicerats som meddelande M81:14 från Statens institut för byggnadsforskning under titeln "Boendedemokrati och boendeinflytande. Vad är det och hur kan det undersökas?"

³ Särskilda inspirationskällor har följande varit: Abrahamsson, Bengt, 1978, Organisationsteori (Gebers)

Eriksson, Einar, 1982, Klassisk demokratiteori (Statens institut för byggnadsforskning, opublicerat manuskript)

Lewin, Leif, 1977, Hur styrs facket? (Rabén & Sjögren)

Mogård, Per, 1979, Medbestämmande för anställda i fastighetsförvaltning (Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet)

Tännsjö, Torbjörn, 1978, Demokratimätning (Akademilitteratur)

⁴ Kanske bör man i stället – på samma sätt som för boendedemokrati och boendeinflytande – tala om en formell och en reell aspekt av boendeansvar. Till det reella boendeansvaret skulle då räknas de verkliga konsekvenserna för de boende av olika handlingar. Kanske också de boendes känsla av ansvar för sina bostadsområden – det moraliska ansvaret.

⁵ Att räkna även åtnjutandet av eventuella positiva konsekvenser av olika handlingar till boendeansvar innebär en avvikelse från vanligt språkbruk. Alternativt kan det betraktas som ett uttryck för boendeinflytande. Det tycks mig dock mest konsekvent att låta boendeinflytande stå för möjligheten att påverka olika beslut och boendeansvar för rättigheten och skyldigheten att ta konsekvenserna av besluten – antingen dessa konsekvenser är positiva eller negativa. I verkligheten följs ju dessutom oftast rätten att dra fördel av positiva konsekvenser och skyldigheten att stå för de negativa åtgärder, varför det är praktiskt att använda samma term.

⁶ Rekommendation om hyresgästernas boinflytande, 1979 (SABO och Hyresgästernas Riksförbund).

⁷ Detsamma gäller för övrigt också de sk upplåtelseformerna *hyresrätt* och *bostadsrätt* som egentligen är juridiska begrepp. Bostadsrätt definieras i bostadsrättslagen som en nyttjanderätt "utan begränsning till tiden". Det förbättrade besittningsskyddet för hyresgäster har gjort denna skillnad mellan upplåtelseformerna mindre intressant, och begreppet bostadsrätt har i stället alltmer kommit att förknippas med sådant som föreningsformen, rätten att vidta förändringar i lägenheten och skyldigheten att underhålla den, rätten att överlåta lägenheten till marknadspris och skyldigheten att betala en insats. I andra länder och vid andra tidpunkter är skillnaderna andra mellan upplåtelseformerna och därmed får begreppen hyresrätt och bostadsrätt också en annan innebörd. Naturligtvis måste juridiska definitioner utgå från gällande rätt och ändras då lagstiftningen förändras. Däremot är det anmärkningsvärt att man i den bostadspolitiska debatten så ofta behandlar begreppen bostadsrätt och hyresrätt som om de vore endimensionella och allmängiltiga.

⁸ Abrahamsson, s 23 ff.

⁹ Uttrycket "formellt boendedemokratiska organisationer", har den nackdelen att betoningen lätt hamnar på "formellt" något som antyder att man menar "formellt, men inte reellt". Då jag i fortsättningen använder uttrycket har jag dock inte den bimeningen.

¹⁰ Ett undantag därvidlag är kanske vissa hyresgästavdelningar där det vid olika tillfällen förekommit både alternativa kandidater till förtroendeposterna och valkampanjer.

¹¹ Eftersom boendeinflytande definierades som inflytande på beslut, kan det verka förvirrande att föra in beslutsfattande också i definitionen av boendedemokrati. Skillnaden är dock klar. Det kollektiva boendeinflytandet är de boendes möjligheter att som kollektiv påverka sina bostäder och bostadsområden, medan boendedemokratin gäller förhållanden inom detta kollektiv. Ett uttryck för boendedemokratin kan vara på vilket sätt man inom kollektivet kommer fram till hur boendeinflytandet skall utnyttjas.

¹² I fortsättningen använder jag ordet *allmännyttan* för att beteckna de allmännyttiga bostadsföretagen och deras bostadsbestånd, och *kooperationen* som motsvarande beteckning för HSB och Riksbyggen, deras bostadsrättsföreningar och deras bostadsbestånd. Allmännyttan förvaltar ca 35 % och Kooperationen ca 18 % av landets bostäder i flerbostadshus.

¹³ Proposition 1977/78:175, s 108 ff.

¹⁴ SOU 1981:47, Hyresgästinflytande på målning och tapetsering.

¹⁵ Detta är då en fråga om boendedemokrati! Denna dubbla relation mellan de boende och den förvaltande organisationen kommer till uttryck i bostadsrättslagen som innehåller dels bestämmelser om förhållandet mellan föreningen i egenskap av bostadsupplåtare och dess medlemmar i egenskap av bostadsrättshavare, dels regler om boendeinflytande, dels

bestämmelser av föreningsnatur om förhållandet mellan medlemmar, föreningsstämma och styrelse, d v s regler om boendedemokrati. Inom hyressektorn motsvaras den första typen av regler av hyreslagen, den senare typen närmast av hyresgästföreningens stadgar.

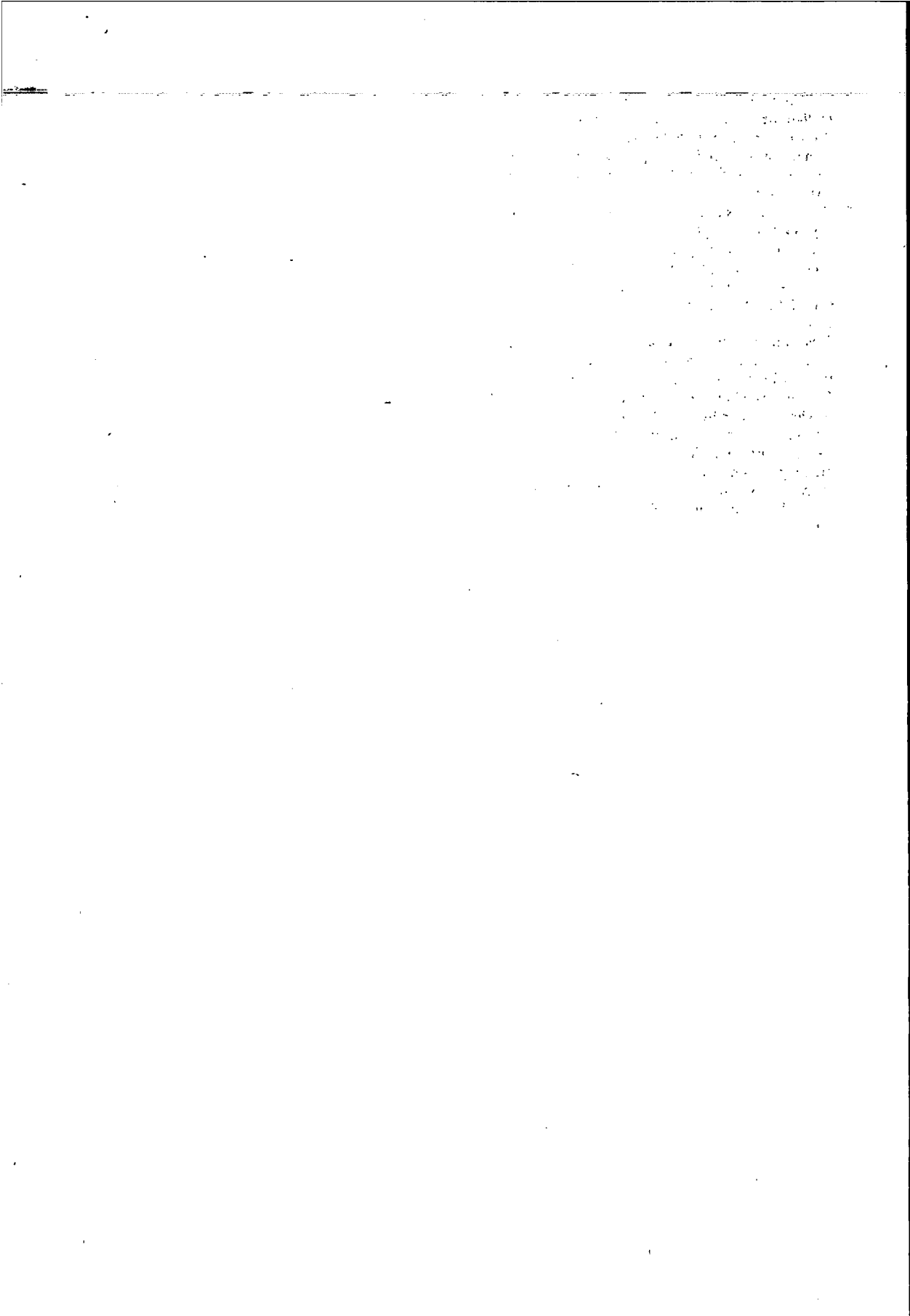
- ¹⁶ Det kan ju också hända att de boende *medvetet* inte bryr sig om att utnyttja sina rättigheter. Detta innebär dock inte i sig någon inskränkning av inflytandet i meningen *möjligheterna* att påverka besluten. En annan sak är förstås om de boende inte känner till sina rättigheter eller inte vet hur de skall ta tillvara dem.
- ¹⁷ Observera skillnaden mellan att bestämma det *formella* beslutsutrymmet på en viss nivå och att identifiera inskränkningar i det *reella* beslutsutrymmet. Om en enskild hyresgäst inte får förhandla med hyresvärden om sin hyra, är det en inskränkning av det formella beslutsutrymmet på hushållsnivån. Om han däremot visserligen har rätt att förhandla om hyran, men inga kostnader är påverkbara – och hyran bestäms av kostnaden – är det en inskränkning av det reella beslutsutrymmet till följd av ekonomiska hinder.

¹⁸ Alla skeden av beslutsprocessen har inte samma betydelse för alla typer av beslut. Sålunda kanske t ex initiativtagande till beslut om hyror och övervakning av beslut om nya hyresgäster kan anses vara av mindre betydelse för de boendes inflytande på frågorna. Se vidare Bengtsson, s 142 ff.

¹⁹ I det i not 2 omnämnda nordiska samarbetsprojektet görs bl a en jämförelse mellan boendeinflytandet på områdesnivå inom det sociala bostadsbyggandet i de nordiska länderna. Därvid studeras sju olika beslutstyper med hjälp av den beskrivna metoden. Det är beslut om hyra och budget, större reparationer, utformning av lekplatser, användning av lokaler, ordningsregler, fastighetsskötselns organisation samt antagande av nya boende.

²¹ Mål för boendeinflytande diskuteras i Hjärne, Lars, 1981, Aims and Forms of Tenant Influence, Some Preliminary Considerations (Acta Sociologica, vol 24, 1981, s 251 ff).

²² Den som vill bevisa motsatsen har det förstås inte lättare!



Kommunalvalen och den kommunala demokratin

AV JANERIK GIDLUND OCH ANDERS WESTLUND

1 Systemskiftet

Traditionellt har partiernas politiska intresse fokuserats på de nationella sammanhangen. Kampen om regeringsmakten har varit och är den mest centrala partiangelägenheten. Primärkommunerna var före indelningsreformerna – storkommunreformen på 1950-talet och blockreformen på 1960-talet – många (ca 2 400 kommuner), resurs-svaga och hanterade frågor som ofta ansågs var av mindre partipolitisk vikt. I den traditionella kommunalpolitiken har partiernas främsta uppgift som organisationer varit att rekrytera kandidater (lekmän) till de politiska posterna. Den dåvarande kommunala styrelseordningen byggde helt på samförståndets princip i form av samlingsstyrelse. Kommunalvalen handlade ofta om personval, i den mån valkampanjerna i de fristående kommunalvalen behandlade kommunala spörsmål. Före 1930-talet var det också vanligt med samlingslistor, där partierna fördelat platserna mellan sig i förväg på basis av röstsiffrorna i det föregående riksdagsvalet. Det relativt stora antalet kommunalt förtroendevalda gjorde det möjligt att få en bred kontaktyta mellan väljare och valda.

Den politiska utveckling som kommunerna beskriver under de senaste decennierna markerar ett tydligt systemskifte (ändrad föreställningsram) i svenskt samhällsliv. Det ”klassiska synsättet” var att kommunal demokrati hade en kvalitativt annan karaktär än den representativa demokratin på nationell nivå, med sin betoning av samförståndslösningar, utförandet av praktiska sysslor och rollen som medborgarskola och rekryteringsunderlag för rikspolitiska poster.

Det partipolitiska inslaget gällde främst nomineringsarbetet inför valet. Kontakten mellan förtroendevalda och allmänhet ansågs inte i första hand vara en partifråga utan handla främst om personliga direktkontakter. Likaså skulle partipolitiken så långt möjligt hållas från beslutsfattandet. I en betecknande passus hävdade 1946 års kommunallagskommitté i anslutning till övervä-

ganden om proportionella val till kommunala styrelser och nämnder: ”Härigenom kunna partipolitiskt färgade debatter i fullmäktige undvikas och överläggningarna föras i en mera förtroendefull och saklig anda”. (SOU 1952:14).

Elis Håstad som på 1930-talet gav ut en skrift som behandlade ”det moderna partiväsandets organisation” gav följande karakteristik av de dåtida relationerna mellan partiorganisationerna och kommunalpolitiken:

”Man kunde vänta, att de lokala partiinstanserna skulle spela en stor roll som politiska opinionshärdar i den kommunala politiken i vår tid, sedan fullmäktigeinstitutionerna flerstades ersatt allmän rådstuga eller stämma och ett representativt system trätt i stället för allas (dvs alla röstberättigades) forna direkta deltagande i de kommunala avgörandena. . . . Man vet, att partiapparaten här och var velat instruera och ingripa. Man vet också att särskilt arbetarkommunerna på en del orter kunnat bestämma det ställningstagande som de socialdemokratiska representanterna i fullmäktige eller nämnder i någon viss fråga ansetts böra intaga. Likväl hör detta icke till normalregeln. Förhållandet mellan lokala valmansorganisationer och fullmäktige grupper torde vara enahanda som mellan rikspartiernas organisationer och riksdagsgrupperna, dvs fullmäktige utföra, sedan de en gång väl blivit valda, sin funktion självmedvetet och utan åhåga att inhämta de lokala partiinstansernas oförgrifliga mening. Mycket tyder också på att fullmäktige grupperna med tiden snarast blivit mer självständiga än tidigare. De politiska motsättningarna i städer och landskommuner äro vanligen mer dämpade än i riksdagen och det kommunala arbetets natur är dessutom oftast annorlunda, mindre principiellt, mera småpraktiskt och ”mänskligt” beskaffat än riksdagsarbetet. Politiska föreningar och klubbar anordna visserligen ofta kommunala föredrags- och diskussionsmöten, men detta sker sällan för att ge direktiv utan blott i upplysningssyfte och för att sammanföra väljare och valda till icke bindande rådslag. Även om debattörerna kunna vara förargade, bli dessa upplysningssmöten ofta oförargliga tillställningar. Folket nöjer sig i regel med att vid valet få säga sin mening och utse sina representanter att som befullmäktigade ställföreträdare styra och ställa; dessa i sin tur handla visserligen i högre grad än tidigare enligt partiinstinkens bud

men ändå helst utåt självständigt och inåt under strävan till *samförstånd över partigränserna*" (Håstad 1938:42 f).

Det *moderna systemet* har ytterst den rikspolitiska ordningen som förebild. Kommunerna skall i stort sett fungera som riksmodellen i miniatyr. En allmän utgångspunkt är att de moderna kommunerna behandlar många ideologiskt viktiga sakfrågor och att kommunerna utgör en stor del av den offentliga sektorn. Det innebär att kommunalvalen tänkes vara tillfällen då medborgarna utkräver politiskt ansvar av de styrande, samt väljer mellan de olika lokala framtidsalternativ som partierna presenterar.

Trenden i kommunalpolitiken under särskilt 1970-talet har inneburit att det partipolitiska innehållet i kommunalpolitiken alltmer har accentuerats. De partipolitiska skiljelinjerna och konfliktmarkeringarna framhävs allt tydligare i arbetet i de kommunala beslutsorganen, i massmediernas nyhetsförmedling och i de kommunala valkampanjerna.¹

Partipolitiseringsen av kommunalpolitiken var resultatet av en, som det förefaller, medveten statlig politik. Blockreformen innebar att många förtroendevalda "bortrationaliserades", samtidigt som antalet kommunalt anställda raskt expanderade. Mängden av de möjliga personliga direktkontakterna mellan väljare och valda blev härigenom brandskattad, samtidigt som styrningsproblemen blev större för de förtroendevalda över den kommunala apparaten. (Brantgärde m fl 1981). Som en kompensation för denna "demokratiska förlust" kom statsmakterna att söka ge de politiska partierna en framträdande roll i kommunalpolitiken.

2 Syfte

Syftet med denna uppsats är:

att söka besvara frågan om vad den lokalpolitiska aktiviteten betyder för utgången av kommunalvalen.

Med lokalpolitisk aktivitet avses den samlade kommunalpolitiska verksamhet som utövas inom ramen för de beslutande kommunala organen, liksom inom och av de politiska partierna.

Om det föreligger tydliga samband mellan valresultat och lokalpolitiska faktorer finns ett empiriskt underlag för påståendet att kommunerna numera har demokratiska system som i miniatyr fungerar som det nationella politiska systemet brukar anses fungera.

att söka identifiera de kommunklasser där den lokalpolitiska aktiviteten har lågt respektive högt samband med valresultaten.

Det råder betydande strukturella skillnader i olika avseenden mellan kommunerna. Variationerna kan vara av så betydande omfattning att olika kommunklasser utgör demokratiska system med helt skilda funktioner för kommunvalen. En ambition är därför att söka identifiera kommunklasser med sinsemellan stora variationer i kommunvalens funktion.

att introducera en metodik för statistisk strukturanalys i system som karaktäriseras av hög komplexitet och låg grad av information

Metoden bygger på "path"-modeller med indirekt observerade latent variabler, vars relationer estimeras med iterativ partiell minsta kvadratanalys. Denna metodik för strukturanalys är fördelningsfri i den meningen att den knappast ställer några restriktioner vad avser data. Indikationerna kan således observeras i både tids- och rumsdimensioner, och olika skalnivåer kan blandas. Teoretiskt förutsätter strukturanalysen kunskap om vilka latent variabler, som bör ingå i strukturmodellen, vilka indikatorer som kan och/eller bör användas, gruppering av dessa i block, samt vilken inre struktur, som kan förväntas existera.

3 Debatten om kommunalt majoritetsstyre

De undersökningar som genomfördes av kommunalforskningsgruppen på 1960-talet visade att den politiska enigheten inom och mellan de kommunala organen var stor efter vad som kan utläsas i de kommunala protokollen. Vid de fåtal tillfällen då oenighet förekom gällde det vanligtvis frågor som var av mindre partipolitisk och ekonomisk betydelse, t ex utskänkningsärenden och kommunala organisationsfrågor. På väljarplanet kunde konstateras att flertalet väljare inte upplevde kommunalpolitiken som särskilt konfliktfylld. Få ansåg att kommunalpolitiken skulle tjäna på ökad oenighet.

I anslutning till blockreformen fördes en debatt om den kommunala styrelseordningen och krav ställdes på många håll att olika former av majoritetsmarkeringar skulle införas – ytterst således en kommunal parlamentarism. Ett starkt argument för detta krav var frågan om det var "rimligt att binda kommunalmännen i 70-talets stora kommuner vid ett styrelseskick som var tilläxat för gamla tiders småkommuner?" (Jönsson 1970). Det kommunala samregerandet ansågs ske i en överdriven

kompromissanda, vilken dels döljde och utslätade de existerande ideologiska skillnaderna mellan partierna, dels hade negativa verkningar för den kommunala demokratin. Furhoff myntade i början av 1960-talet begreppet "kommunal skendemokrati" som karaktäristik av de rådande förhållandena (Furhoff 1961). Som ett resultat av denna debatt utförde kommunaldemokratiutredningen en undersökning om möjligheterna att införa kommunal parlamentarism, eller *majoritetsstyre* som man föredrog att kalla det, för att ge kommunerna möjlighet att avveckla det kommunala samregerandet (SOU 1972:32).

Den lösning som kommunaldemokratiutredningen stannade för var att föreslå lagändringar som skulle göra det möjligt för kommunerna att införa samlingsstyre med majoritetsmarkeringar av olika slag. Det kunde ske genom att t ex nämnderna som vanligt utses proportionellt, men att presidiernas eller arbetsutskottens sammansättning avspeglar majoritetsläget. Reformen slog snabbt igenom. En modell som kom att användas i många kommuner var att majoritetsblocket besätter ordförandeposterna, medan minoriteten har vice ordförandena. I det övervägande antalet kommuner sker numera olika slag av majoritetsmarkeringar. Av de femtio kommuner som ingår i kommunaldemokratiska forskningsgruppens urval (se avsnitt 6) var det endast sju kommuner som mandatperioden 1977–1979 hade renodlade samlingsstyren.

Ett viktigt skäl till att majoritetsstyre inte fick införas fullt ut av lagstiftarna var att kommunerna på sina håll hade stark övervikt för det ena eller andra blocket, vilket i praktiken innebar att det i många kommuner inte förelåg någon reell konkurrenssituation. Minoriteten ansågs chanslös att ta över makten i sådana lägen med majoritetsstyre, vid beaktande av valmanskårens stabilitet och de relativt små förskjutningarna i röstprocent vid valtillfällena. En "evig" opposition skulle på sikt riskera att utestängas från insyn i och inflytande över kommunalpolitiken i en sådan ordning, med negativa konsekvenser för demokratin som följd.

Genom blockreformen ökade antalet instabila majoritetslägen till att omfatta ungefär en tredjedel av kommunerna. Tätorter med socialdemokratisk majoritet i fullmäktige slogs samman med omgivande landsbygdskommuner där borgerlig majoritet rådde. Resultatet blev ofta kommuner med instabila majoriteter. Under 1970-talet har en ytterligare utjämning skett mellan par-

tiblocken i kommunerna och under mandatperioden 1977–1979 gällde följande i det riksrepresentativa kommunurvalet.

- 27 kommuner hade stabil borgerlig eller socialistisk majoritet
- 23 kommuner hade instabilt majoritetsläge, dvs inget av partiblocken nådde upp till 55 % av fullmäktiges platser.

I så måtto har förutsättningarna för en reell politisk konkurrens ökat i kommunerna under det senaste decenniet.

Det råder inget tvivel om att den politiska konkurrensen också har ökat dramatiskt i kommunerna under 1970-talet, vilket har visats i kommunaldemokratiska forskningsgruppens rapporter.

4 Kommunalvalens funktion

Då kommunalpolitikerna allt tydligare markerar den politiska ansvarsfördelningen mellan majoritets- och minoritetsblocken, samtidigt som partiskillnaderna i mer väsentliga kommunalpolitiska spörsmål synes ha blivit större och klarare, är det givet att *kommunalvalen* förutsätts vara tillfällen då medborgarna utkräver politiskt ansvar och tar ställning till partiernas framtidsalternativ.

Om kommunalvalens resultat däremot har föga eller intet att skaffa med kommunalpolitiken, de partiskillnader som finns och de valkampanjer partierna bedriver, blir situationen mera problematisk. I ett sådant läge skulle partipolitiseringen av kommunerna bli en tvivelaktig process – en demokratisk kuliss, bakom vilken kommunalpolitikerna kan ge nästan vilka föreställningar som helst oavsett publikens preferenser.

I kommunalforskningsgruppens program (Westerståhl 1970) gjordes tämligen klara bedömningar i frågan:

"Frågan om demokratin som majoritetsstyre . . . har i hög grad sysselsatt demokratins teoretiker. I kommunala sammanhang tycks emellertid detta problem vara av mindre aktualitet. För det första utövas den kommunala beslutanderätten inom en av staten fastställd ram som avskärmar många av de fundamentala värderingsfrågor, som är särskilt känsliga ur majoritets-minoritets synpunkt. För det andra är det naturligt att betrakta den kommunala verksamheten såsom inriktad på att tillgodose olika gruppers intressen utan att det är fråga om ett val till förmån för en grupp mot en annan. Redan utan att företa särskilda undersökningar vet man . . . att de lokala kommunala frågorna vid valen normalt spelar en relativt undanskynd roll."

Forskningsgruppens åsikt vid mitten av 1960-talet var således att det inte var motiverat att införa majoritetsstyre i kommunerna.

De allmänna valen, i synnerhet efter införandet av den gemensamma valdagen 1970, ger väljarna möjlighet att

uttrycka sin grunduppfattning om samhället som helhet genom att i ett sammanhang ta ställning till politiken på alla nivåer.

I diskussionen om kommunalvalen finns två huvudfrågor som ofta uppträder oupplösligt sammanhängande:

- Majoritetsstyre eller samlingsstyre?
- Gemensam valdag eller fristående kommunalval?

Vanliga kombinationer av ståndpunkter är majoritetsstyre och fristående kommunalval respektive samlingsstyre och gemensam valdag.

Om kommunalvalen inte fungerar ansvarsutkrävande kommer den "representativa demokratin" i kommunerna i en bekymmersam dager som gör att frågeställningarna om fristående kommunalval och majoritetsstyre saknar aktualitet.

Bland de vetenskapliga undersökningar som hittills genomförts om förhållandet mellan kommunalval och rikspolitik i Sverige kan nämnas väljarstudier av Månsson vid 1966 års kommunalval och av Petersson och Särllvik i anslutning till 1973 års gemensamma valdag. Månssons allmänna slutsats var att känslan av tillhörighet till riksparti spelade en dominerande roll för väljarens politiska orientering och ställningstagande i kommunalvalen. Den lokalpolitiska attitydbildningen syntes dock ha vissa politiska effekter, främst i medelstora tätortskommuner och i mindre utsträckning på landsbygden och i större tätorter (Månsson, 1968).

Resultatet av Petersson-Särllviks undersökning var att 40 % av väljarna ansåg att det fanns stora partiskillnader i riksdagen, medan motsvarande andel för kommunfullmäktiges vidkommande var ungefär hälften så stor. Det förekom ofta att personer som såg stora politiska skillnader mellan partierna i riksdagen, inte hade noterat några väsentliga partiskiljelinjer i den egna kommunen. Endast en tiondel av väljarna hade politiska krav på kommunen som de förknippade med partimot-sättningar i kommunen. Fyra gånger så många hade däremot krav som inte relaterades till partiernas insatser.

"Vi har emellertid också funnit att partipolitiska mot-sättningar i kommunerna inte tilldrar sig någon särskild utbredd uppmärksamhet. Markerade partiskillnader tycks inte heller vara en faktor som i och för sig bidrar till att öka väljarnas förtroende för systemets "mottaglighet" för politiska krav eller till en mer positiv värdering av den kommunala servicen." (Petersson & Särllvik, 1974).

Vid 1973 års val synes det som om systemskiftet i kommunalpolitiken i första hand omfattade politiker och opinionsbildare, men dessvärre ej valmanskåren i någon högre utsträckning. Det förefaller paradoxalt som om det kommunala politiska livet var präglad av det moderna systemet, medan väljarna fungerade efter det klassiska mönstret.

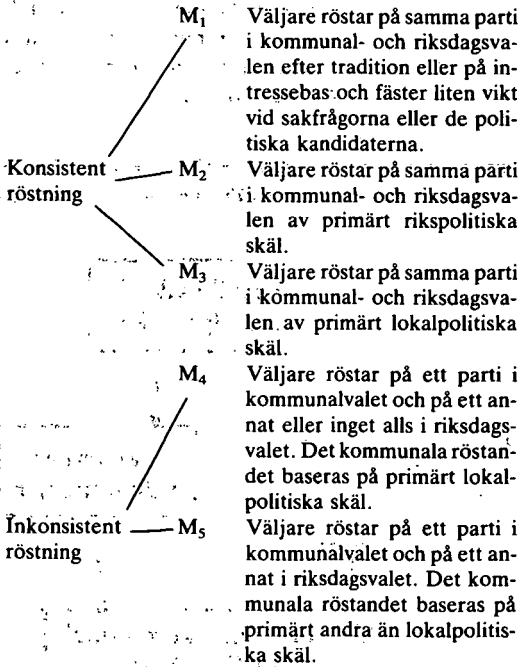
Till grund för Petersson-Särllviks analys låg en attitydundersökning på medborgarplanet. Väljarnas politiska ställningstaganden relaterades till olika individegenskaper och på grundval härav gjordes påståenden om det lokalpolitiska systemet. Denna databas är emellertid inte tillräcklig för att verifiera den slutsats som dras, eftersom det i analysen saknas information om aktuella kommunalpolitiska förhållanden och de politiska partiernas verksamhet. Det måste vara av centralt intresse att studera i vad mån röstsplittning och partibyte sammanhänger med lokalpolitiska ställningstaganden i kommuner där det finns markerade kommunalpolitiska skillnader mellan partierna. Förhållandet att röstsplittning samvarierar med en process av partibyte skulle i detta perspektiv kunna ses som ett uttryck för att lokalpolitiska ställningstaganden kan påverka det rikspolitiska röstandet, likaväl som att rikspolitiken styr utgången av kommunvalen.

Petersson-Särllviks studie kan inte betraktas som någon definitiv utvärdering av kommunalvalen vid den aktuella tidpunkten. Sedan undersökningen utfördes har också en relativt lång tid flutit, under vilken kommunalpolitiken befunnit sig i en dynamisk förändringsprocess.

Som allmän förutsättning gäller att valdeltagandet i riksdags- och kommunalvalen i Sverige har legat på en utomordentligt hög nivå under 1970-talet - ca 90 %. Det finns dock en svag tendens att deltagandet i kommunalvalen sjunker jämfört med riksdagsvalen. 1979 röstade 90,7 % av väljarna i riksdagsvalet mot 89,0 % i kommunalvalet. Motsvarande sifferpar var 1970 88,3 % respektive 88,1 %.

5. Föreställningsram

Väljarnas röstbeteenden kan grupperas i fem modeller (M_i):



Den *konsistenta röstningen* innebär att väljare röstar i paket på valdagen på ett och samma parti i kommunal- och riksdagsvalet. Motiven för detta röstbeteende kan variera. Sverige är ett land med ett högt klassröstande och det finns således förhållandevis stora väljargrupper med stark partiidentifikation för vilka ansvarsutkrävande och politisk påverkan i första hand är en intern fråga inom ramen för aktuella partier i den mån man intresserar sig för det politiska skeendet (M_1).

En vanlig föreställning är att väljarna i Sverige röstar på samma parti i kommunal- och riksdagsvalet av i första hand rikspolitiska skäl (M_2). I sådant läge betraktar väljarna politiken som en helhet där regeringsfrågan och den nationella politiken är de mest centrala komponenterna. Det finns emellertid anledning att även beakta den omvända varianten, nämligen att väljare låter lokalpolitiska ställningstaganden styra röstandet även i riksdagsvalet (M_3).

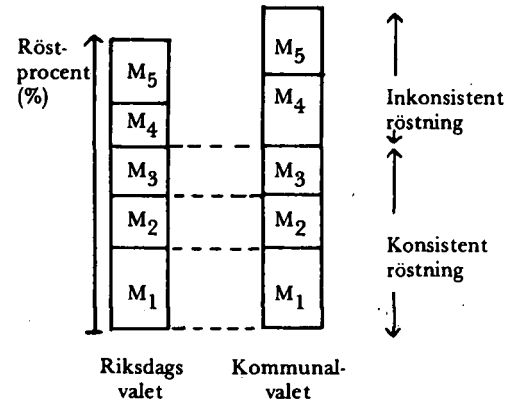
Den *inkonsistenta röstningen*, "split votes", innebär att väljare utnyttjar möjligheten att rösta på olika partier i riksdags- och kommunalvalen. I den

allmänna samhällsdebatten har röstsplittring uppfattats som uttryck för lokalpolitiska ställningstaganden (M_4), men skälen är flera än så för röstsplittring – exempelvis att väljare röstar som man traditionellt brukar i kommunalvalen, men efter en sakfråga typ kärnkraften i riksdagsvalet (M_5). Korttidseffekter skulle i denna senare modell få störst genomslag i det rikspolitiska röstandet medan det kommunalpolitiska skulle vara mer stabilt.

I diskussionen bortses för enkelhetens skull från röstningsbeteendet i landstingsvalet för att undvika alltför snåriga turer.

Varje väljare kan naturligtvis endast fungera utifrån en av modellerna M_i vid ett valtillfälle. Summan av väljarnas beteenden bildar partiernas valresultat. Det innebär att valresultaten för partierna har olika sammansättning av väljarmodeller.

Figur 1. Skiss över ett tänkt partis sammansättning av väljarmodeller i riksdags- respektive kommunalvalen i en viss kommun.



När det gäller förändring av det kommunala valresultatet för ett parti mellan två valtillfällen är situationen mera komplicerad. Förändringar kan ha skett i alla komponenterna M_i genom partibytten, förstagångsväljare, minskat klassröstande etc. Det är sålunda välkänt att klassröstandet har avtagit under hela 1970-talet och att åsiktsröstandet blivit ett allt viktigare inslag i väljarnas beteende (Holmberg 1981, Petersson 1977). Denna utveckling ökar obestridligen sannolikheten för att väljarna även skall göra lokalpolitiska ställningstaganden som påverkar valresultatet.

En förutsättning för att kommunalvalen skall ha demokratisk vitalitet är att procentandelarna $M_3 + M_4 > 0$, dvs att det förekommer ett kommunal-

politiskt röstande som baseras på lokalpolitiska ställningstaganden, även om den procentuella andelen väljare som fungerar på detta sätt inte är i majoritet eller ens någon stor minoritet. Det måste dock finnas en partipolitiskt intressant kategori lokala marginalväljare för att den demokratiska proceduren via kommunalvalen skall ha ett reellt innehåll.

Skillnaden mellan ett partis valresultat i riksdags- och kommunalvalen vid ett visst valtillfälle beror framför allt på det inkonsistenta röstandet (M_4 , M_5). (Se figur 1). I viss mån påverkas skillnaden även av invandrarnas röstning.

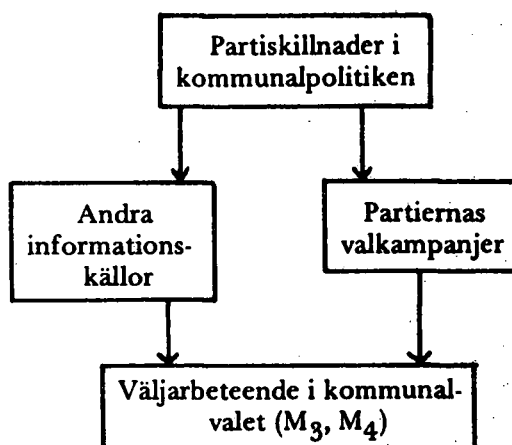
Såvitt bekant har en empirisk analys av den typ som här presenteras ej tidigare utförts i Sverige. En anledning till detta förhållande är att problemställningen är av utomordentligt komplex natur. En komplicerande faktor är exempelvis karaktären hos den beroende variabeln, valresultatet. Valsiffror representerar en sorts bokslut över nettoeffekten av väljarnas mobilitet. Det är därför inte möjligt att med säkerhet uttala sig om vare sig utbredningen av röstsplittning eller väljarflöden mellan partier från ett val till ett annat, på basis av enbart uppgifter om partiernas röstprocent i kommunal- och riksvälen.

Föreliggande analys bygger på valresultaten i aggregerad form, dvs utgår från de olika partiernas röstprocent i riksdags- och kommunalvalen i kommunerna. Det har givetvis inte funnits tillgång till detaljerad information om de enskilda väljarnas röstning i de olika kommunerna, eftersom en sådan intervjuundersökning skulle krävt ett så utomordentligt stort urval av respondenter att kostnaderna härför hade blivit oöverstigliga.

I väljarundersökningen inom kommunaldemokratiska forskningsprogrammet vid 1979 års val tillfrågades "röstsplittarna" (dvs M_4 och M_5) om sina motiv för ställningstagandena. Flertalet kunde ange förnuftiga motiv och av resultatet framgår att 10 % knyter an till rikspolitiken (M_5) medan hela 70 % uttalar sig om kommunalpolitiken (M_4) (Westerståhl 1979). Detta resultat strider mot Petersson-Särlviks slutsats att inkonsistent röstning snarare är ett uttryck för politisk osäkerhet och vacklan mellan partier än för ett reellt politiskt ställningstagande. Allmänt gäller att det finns en hög korrelation mellan valresultaten i kommunal- och riksdagsvalen vid ett givet valtillfälle i de olika kommunerna. Trots att 10 % av väljarna numera splittar sina röster är nettoeffekten för de enskilda partierna i regel en fråga om enstaka procent

eller t o m tiondelar av procent. Mellan två kommunalval inträffar däremot större förändringar för enskilda partier. Den bedömning som här görs är att variationerna i röstprocent, sammantaget för förändring mellan två kommunalval och skillnader mellan samtida kommunal- och riksdagsval, ändå är tillräckligt stora för att motivera en analys av lokalpolitiska effekter.

Figur 2. Föreställningsram om förhållandet mellan det lokalpolitiska skeendet och väljarnas beteende i kommunalvalet.



Den allmänna föreställningsramen skisseras i figur 2. För att det skall vara meningsfullt att välja mellan olika partier i kommunalvalet krävs att det finns *principiellt viktiga eller kommunalekonomiskt väsentliga skillnader mellan partiernas budskap, förslag till politiska handlingslinjer eller förd politik*. För att partiskillnaderna skall kunna spela någon roll för valresultatet krävs att väljarna får *information* om den politik som bedrivits och om de politiska framtidsalternativen. Detta kan ske antingen genom partiernas verksamhet, särskilt valkampanjen, eller på annat sätt t ex genom massmedier. Slutligen förutsätts att åtminstone en del av valmanskåren finner den lokalpolitiska informationen väsentlig och är benägen att fungera enligt väljarmodellerna M_3 eller M_4 .

Bland de "övriga" informationskällorna i modellen intar massmedierna en särställning. I en aktuell forskningsrapport hävdas att valrörelserna i stor utsträckning är massmediala händelser för väljarna – även i kommunalvalen. (Brantgårde m fl 1981). Partiernas valkampanjer är viktiga som indata i lokalpressens nyhetsurval – om inte

partierna bedrev kampanjer funnes det inte mycket att skriva om! Det finns emellertid inte något givet samband mellan partiernas kampanjvolym och uppmärksamheten i tidningarna. Kommunernas pressituation varierar betydligt; de som är utgivningsorter för konkurrerande lokaltidningar har den bästa bevakningen, medan det omvända förhållandet gäller för mindre kommuner i spridningsområdenas periferier. Det tycks således som om satsningen på information är störst, där marginalnyttan är lägst.

En representativ demokrati genom politiska partier är beroende av att det finns skillnader mellan partierna och att väljarna uppfattar dessa skillnader som väsentliga i förhållande till väljarkraven på politikens innehåll.

En studie av sambandet mellan majoritetsförhållanden i fullmäktige och kommunal serviceproduktion visar att det finns en högre serviceaktivitet vid socialistisk än vid borgerlig majoritet. Inte minst gäller detta inom det i vid mening sociala fältet. Effekten visar sig något överraskande vara tydligast bland små, resurssvaga och landsbygdsbetonade kommuner (Johansson 1982:42). På väljarplanet har Brantgärde visat att medborgarnas kunskap om kommunala valfrågor har ökat nästan dramatiskt under 1970-talet (Brantgärde m fl 1981).

Hypotes (H1) Ju större mått av partipolitisk konkurrens, desto större inslag av lokalpolitiska ställningstaganden i kommunalvalet.

För att väljarna skall uppfatta skillnaderna mellan partierna krävs en utåtriktad information och opinionsbildning från partiernas sida.

Hypotes (H2) Ju mer omfattande valkampanj (valaktiviteter, valarbetare, valbudget), desto större inslag av lokalpolitiska ställningstaganden i kommunalvalet.

I fortsättningen av denna uppsats ges en redogörelse för dataunderlaget och den statistiska strukturanalysen. Vidare presenteras en strukturmodell och görs ett försök att analysera förändringar i partiernas röstprocent och dessas samband med olika lokalpolitiska faktorer som politisk konkurrens och valkampanjer. Avslutningsvis studeras empiriskt skillnader i kommunalvalens funktion i olika kommunklasser.

6 Metod och dataunderlag

6.1 Dataunderlag

Uppsatsen baseras på ett empiriskt underlag bestående av valstatistik samt frågeundersökningar riktade till partiföreträdare i ett riksrepresentativt kommunurval. Det totala kommunurvalet drogs från en kommunpopulation innefattande landets samtliga kommuner med undantag för Stockholm, Göteborg och Malmö. Inledande faktoranalyser på grundval av ett 30-tal olika kommunegenskaper, demografiska, ekonomiska, politiska m fl, bland vilka flera belyste utveckling över tid, visade att sex dimensioner präglade dagens kommunpopulation. Denna förhandsinformation utnyttjades för att konstruera 25 olika strata av vilka 24 innefattade elva kommuner vardera och det 25:e stratumet tio kommuner. Ur varje stratum drogs två kommuner slumpmässigt med undantag för fem strata där den ena kommunen drogs slumpmässigt och den andra utgjordes av en specialkommun, utvald i särskild ordning. Stratifieringen skedde huvudsakligen i syfte att motverka skevhet i urvalet och medverka till att de i kommunpopulationen mest generella egenskaperna förekom i rätta proportioner i synnerhet som de fem specialstuderade kommunerna ingick och drogs med sannolikheten ett ur vissa strata.

Frågeundersökningarna riktades till företrädare för de politiska partiernas kommunorganisationer i kommunurvalet. Med *kommunorganisation* menas här det partiorgan som har hela kommunen som verksamhetsområde, vare sig det består av en enda stor avdelning i kommunen eller av en kretsorganisation för flera lokalavdelningar. De metoder som användes var besöksintervjuer, brevenkäter samt dokumentinsamling. Enkätundersökningarna genomfördes i anslutning till kommunalvalet 1979 och riktades före valet till kommunorganisationernas ordförande och efter valet till kommunorganisationernas valledare. I betydande utsträckning fanns personunion mellan dessa poster. Totalt förekommer 285 undersökningenheter i kommunalurvalet och svarsprocenterna uppgår till 86 % respektive 79 %.² I analysen för detta arbete har uppgifter ingått från båda enkätundersökningarna.

En företagen analys av de externa bortfallen för kommunorganisationernas ordförande och valledare visar att systematiska inslag inte är särskilt framträdande. Det finns emellertid en svag tendens att partier med låg röstprocent i förhållande till riksgenomsnittet i mindre kommuner har stör-

re bortfallsprocent än vad som gäller för övriga. Vidare har de lokala partierna svarsvägrat i hög utsträckning. Resultatet av denna studie innebär, med kännedom om de allmänna sambanden mellan å ena sidan röstprocent och kommunstorlek och å andra sidan olika partiegenskaper, en viss överskattning i totalsiffrorna av t ex partiernas verksamhetsvolym. Det finns emellertid föga anledning att dramatisera inverkan av det externa bortfallet på resultaten.

6.2 Den statistiska strukturmodellen

Den markanta komplexitet, som brukar karaktärisera socialvetenskaplig strukturanalys, innebär att analyserna ofta delvis måste baseras på kvantitativa modeller. Då sådana modeller omöjligen kan innefatta samtliga av systemets processer, krävs en begränsning till de faktorer som bedöms vara mest relevanta. Dessutom är det av teoretiska och metodologiska skäl nödvändigt att specificera den kvantitativa modellen med utgångspunkt från en förenklad och således approximativ funktionsform. Dessa begränsningar i modellbyggnadsprocessen motiverar att modellen ges stokastiska egenskaper.

Metodik för identifiering, estimation och evaluering av sådana ekonomiska modeller har traditionellt utvecklats främst i samband med empirisk analys av högt aggregerade makro-ekonomiska system. De ekonomiska modellerna har här kommit att spela en väsentlig roll för strukturanalys, prediktion och ekonomisk planering. Med tiden har nya tillämpningsområden för ekonometrisk modellbyggnad tillkommit. Det är härvid även uppenbart att ekonomiska modeller utnyttjas i situationer, där den ekonomiska metodiken ej utan vidare är tillämplig. Detta avser främst bristen på tillräcklig teoretisk information rörande systemets struktur, t ex kunskap om systemets mest relevanta variabler, modellens funktionsform, identifierande teoretiska restriktioner, samt antaganden angående modellens stokastiska element.

Vid en lång rad strukturanalys, där ekonomiska modeller tillämpats har tillgången på sådan teoretisk a priori information egentligen inte alls varit tillräcklig. De s k "teorier" som funnits tillgängliga har huvudsakligen motsvarat en lista av för systemet troligen relevanta processer. Några väl grundade antaganden angående stokastiska fördelningsegenskaper har knappast alls existerat.

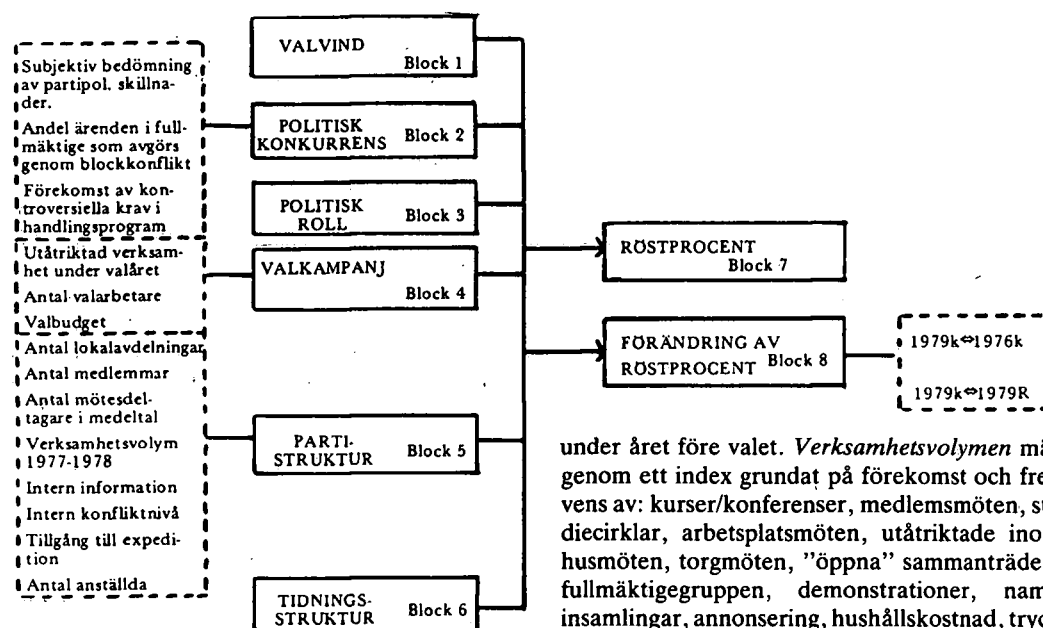
Vid sidan av detta problem angående alltför rudimentära teorier om det system som ska analyseras ligger kanske ännu mer besvärande allmänna reliabilitets- och validitetsproblem. Speciellt finns ofta uppenbara svårigheter att direkt mäta någon eller flera av systemets relevanta processer. Strukturanalys måste därför ofta lita till indirekta mätningar av en serie indikatorer, som förhoppningsvis är associerade till systemets väsentliga processer.

Den statistiska metodik som utnyttjas för att estimerar kvantitativa modeller i sådana "teori- och datasvaga" strukturanalys bör slutligen karaktäriseras av robusthet, dvs metodikens egenskaper får ej vara alltför beroende av antaganden som ändå aldrig är fullständigt uppfyllda. Den oundvikliga försämringen av skattningsmetodens egenskaper bör således vara måttlig.

För att bedöma hur olika lokalpolitiska aktiviteter påverkar resultaten i kommunalval kommer vi att analysera ett system, vars struktur är såväl komplex som teoretiskt tämligen okänd. De processer, som tillsammans bildar detta system, kan normalt ej observeras utan allvarliga mätproblem, och måste ofta mätas indirekt med utnyttjande av olika indikatorer. En strukturanalys av kommunalval, dess resultat och orsaker, baserad på kvantitativa modeller bör därför ses i det perspektiv som här skisserats, dvs bör baseras på modeller för "teori- och datasvaga" situationer, och metoder för den empiriska analysen bör sökas bland robusta statistiska ansatser.

Strukturanalysen syftar här primärt till att bestämna relationer mellan processer, vare sig dessa är direkt mätbara, eller ej. Är de ej möjliga att direkt observera, utnyttjas indirekt mätbara indikatorer för att erhålla information om de relevanta processerna. De så indirekt bestämda processerna kallas vanligen *latenta variabler*. Relationerna mellan dessa latenta variabler, dvs indirekt mellan block av indikatorer för de latenta variablerna, konstituerar modellens inre struktur. Det sätt på vilket indikatorer för en given latent variabel tillsammans antages representera denna, bestämmer en s k blockstruktur. Ett bestämmande av de olika blockstrukturerna samt de inre relationerna mellan de latenta variablerna utgör väsentligen den aktuella strukturanalysen.

Figur 3. "Path"-modeller angående den lokalpolitiska aktivitetens roll för kommunvalen



Strukturens sju latenta variabler har sammanlagt 19 indikatorvariabler. De sju blocken har följande innebörd och indikatorer:

FÖRÄNDRING AV RÖSTPROCENT består av två komponenter, dels differens i röstprocent mellan 1979 års kommunalval och 1976 års d:o, dels skillnaden i röstprocent mellan 1979 års kommunalval och riksdagsvalet i kommunerna.

TIDNINGSSTRUKTUR anger huruvida ett parti har tillgång till lokaltidning med blockanknytning som har mer än 20 % hushållstäckning i kommunen eller ej.

PARTISTRUKTUR är uppbyggt av åtta indikatorer: antal lokalavdelningar, antal medlemmar, antal mötesdeltagare, verksamhetsvolym 1977-1978, intern informationsnivå om kommunal planering, intern konfliktnivå, tillgång till expedition, antal anställda på ev kansli. Detta block mäter således såväl organisations- som verksamhetsaspekter på det reguljära partiarbetet. De använda indikatorerna är positivt korrelerade med varandra.

Med *lokalavdelning* avses alla de föreningar, klubbar eller grupper som är anslutna till kommunorganisationen. Uppgiften om medlemsantalet inkluderar även kollektivt anslutna medlemmar. Indikatorn som mäter *antal mötesdeltagare i medeltal* bygger på uppgifter från ordföranden och avser deltagandet vid kommunorganisationens möten

under året före valet. *Verksamhetsvolymen* mäts genom ett index grundat på förekomst och frekvens av: kurser/konferenser, medlemmöten, studiecirkel, arbetsplatsmöten, utåtriktade inomhusmöten, torgmöten, "öppna" sammanträden i fullmäktigegruppen, demonstrationer, namninsamlingar, annonsering, hushållskostnad, trycksaker i övrigt, flygblad, dörrknackning, utställningar, rådslag, insändarkampanjer. En förutsättning var att verksamheterna skulle ha anknytning till kommunala frågor. Indikatorn om den *interna informationen* mäter huruvida ett antal specificerade kommunala plantyper behandlats vid medlemmöten i kommunorganisationen under mandatperioden 1977-79. Med *intern konfliktnivå* avses uppgifter om förekomst av olika slag av öppna interna konflikter i partiapparaten med anknytning till kommunalpolitiken och nomineringar till kommunala poster.

VALKAMPANJ utgörs av komponenterna, utåtriktad verksamhet under valåret, antal valarbetare, valbudget. Blocket sammanfattar partiernas utåtriktade valrörelseinsatser.

Den *utåtriktade verksamheten* har mätts på likartat sätt som "verksamhetsvolym 1977-78", med skillnaderna att uppgifterna avser 1979 och dessutom enbart de verksamheter som kan betecknas som utåtriktade. Med *valarbetare* avses personer som på partiets initiativ deltar i utåtriktade aktiviteter i syfte att främja en valframgång. Partiernas valledare i kommunerna har gjort uppskattningen av hur stort antal valarbetare som partiet totalt disponerade i kommunen under valrörelsen. Med *valbudget* avses differensen mellan 1978 års budget och 1979 års d:o.

POEITISK ROEL galler huruvida ett parti tillhör majoritetsblocket i kommunen eller ej.

POLITISK KONKURRENS består av tre indikatorer och mäter den kommunalpolitiska konkurrensen utifrån de enskilda partiernas hållning; subjektiva bedömningar av partiskillnaderna, antalet ärenden i fullmäktige som avgörs genom blockkonflikter, förekomst av kontroversiella krav i kommunala handlingsprogram. Bedömningen av handlingsprogrammen gjordes av kommunorganisationernas ordföranden. Sammantaget ger detta block en indikation på de enskilda partiernas försök att profilera sig i kommunpolitiska frågor.

VALVIND slutligen mäter skillnaden mellan förändring av röstprocent för ett parti i en kommun mellan två valtillfällen jämfört med förändringar på rikspanet (= "valvinden").

Den använda formeln är:

$$[(1979R - 1976R) - (1979K_i - 1976K_i)]$$

R = röstprocent i riksdagsval

K_i = röstprocent i kommunalvalet i kommun i.

6.3 Estimation av strukturmodellen

För att statistiskt skatta blockrelationer och framför allt den inre strukturen tillämpas här *iterativa partiella minsta kvadratmetoder*, (introducerade av professor Herman Wold för estimation av pathmodeller med indirekt observerade variabler; se t ex Wold, 1979).

Avsikten är här att kort beskriva denna ansats för strukturanalys. Låt oss först införa några centrala beteckningar:

N = antalet latent variabler

L_i = i-te latent variabel (i=1,2,...,N)

I_{ij} = j-te indikatorvariabel för i-te latent variabel (i=1,2,...,N; j = 1,2,...,M_i)

Den k-te observationen för indikatorvariabel I_{ij} betecknas

I_{ijk}, där k=1,2,...,K.

Det observerade medelvärdet för I_{ij} över de K observationerna betecknas

$$\bar{I}_{ij}$$

I den fortsatta redogörelsen av metoder utnyttjas indikatorvärden som standardiserats kring dessa medelvärden, dvs

$$I_{ijk}^* = I_{ijk} - \bar{I}_{ij}$$

Strukturanalysens första fas innebär att varje latent variabel L_i bestäms som ett sammanvägt aggregat av sina indikatorvariabler I_{ij}, dvs

$$\hat{L}_i \text{ (skattning av } L_i) \text{ bestäms enligt}$$

$$\hat{L}_{ik} = s_i \sum_{j=1}^{M_i} v_{ij} I_{ijk}^*$$

där v_{ij} betecknar vikter, och

$$s_i = \pm [1/K \sum_{k=1}^K (\sum_{j=1}^{M_i} (v_{ij} I_{ijk}^*)^2)]^{-1/2}$$

bestäms så att \hat{L}_{ik} erhåller variansen 1 för de K observationerna.

För varje latent variabel kan den yttre viktrelationen bestämmas enligt några alternativa ansatser. Enligt alternativ A bestäms den yttre blockstrukturen med enkla minsta kvadratregressioner där indikatorvariablerna är regressander:

$$I_{ij}^* = v_{ij} (t_{i,i_1} \hat{L}_{i_1} + t_{i,i_2} \hat{L}_{i_2} + \dots + t_{i,i_l} \hat{L}_{i_l}) + u_{ij}$$

där

t_{i,i'} = tecken [r(L_i, L_{i'})],

dvs +1, eller -1, beroende på korrelationen mellan L_i och L_{i'}, och i = 1,2,...,N och i' = i₁,...,i_l (L_i, betecknar skattning av latent variabler L_i med vilka L_i är direkt förknippade enligt den specificerade kausala modellen.) På så sätt erhålles ett överförande av information mellan den latent variabeln L_i och övriga L_i.

Alternativet B innebär att viktrelationerna bestäms med multipel regression, där indikatorvariablerna är regressorer:

$$t_{i,i_1} \hat{L}_{i_1} + t_{i,i_2} \hat{L}_{i_2} + \dots + t_{i,i_l} \hat{L}_{i_l} = \sum_{j=1}^{M_i} v_{ij} I_{ij}^* + e_i$$

Om antalet observationer är litet i förhållande till antalet indikatorvariabler för någon av de exogena latent variablerna, bör alternativ A även tillämpas där. Vidare rekommenderas ofta alternativ A, när indikatorvariablerna ses som reflektiva i förhållande till den latent variabeln, dvs när indikatorvariablerna kan betraktas som olika kvantitativa aspekter av ett samlande begrepp. I den här aktuella studien är de indikatorvariabler som representerar de latent variablerna sannolikt att betrakta som reflektiva. Delvis på grund därav tillämpas alternativ A för samtliga latent variabler.

När väl alternativ för estimation av yttre viktrelationer valts bestäms iterativt skattningar av

de latent variablerna och indikatorvikterna genom att alternera mellan modellen för viktbestämning och de vägda aggregaten för latent variabler enligt ovan. Den iterativa proceduren startas genom en specifikation av vikterna v_{ij} . Denna specifikation kan vara mer eller mindre godtycklig men iterationen konvergerar sannolikt snabbare, om viktspecifikationen göres utan alltför stora fel. En tänkbar utgångspunkt är att alla vikter sättes lika, t ex.

$$v_{ij} = 1, \text{ för alla } i, j.$$

Givet dessa vikter, erhålles nu de standardiserade faktorerna s_i , samt enligt (1) skattningar av de latent variablerna. Därefter kan de enkla regressionerna enligt alternativ A ge nya skattningar av vikterna v_{ij} , vilka i sin tur ger nya faktorer s_i , nya skattningar av de latent variablerna, etc. Denna iterativa procedur fortsätter på detta sätt tills konvergens uppnås i viktbestämningen, respektive vid skattningar av de latent variablerna:

$$\hat{v}_{ij} = \lim_{p \rightarrow \infty} v_{ij}, \quad \hat{L}_{ik} = \lim_{p \rightarrow \infty} \hat{L}_{ik},$$

där p betecknar iterationsstegets nummer.

De inre relationerna, dvs relationerna mellan de latent variablernas skattningar \hat{L}_i , erhållna enligt ovan utnyttjas vid estimationen. De sålunda estimerade inre strukturerna, liksom blockens viktrelationer, erhållna inom ramen för en strukturanalys av kommunalvalens resultat och orsaker, ges nedan.

7 Strukturanalys av förändringar i partiernas röstprocent

7.1 Analys av hela populationen

I analysen av sambandet mellan kommunalvalsresultat och olika lokalpolitiska faktorer är valet av beroende variabel strategiskt. Här finns två huvudalternativ; det första innebär att analysen baseras på partiernas absoluta röstprocent i kommunerna och det andra att som beroende variabel välja relativa valsiffror, dvs utgå från mått på skillnader mellan röstprocent vid två valtillfällen och/eller skillnader i röstprocent mellan de samtidiga riksdags- och kommunalvalen. Valet har här fallit på den senare möjligheten som utgångspunkt för en mer elaborerad analys. I en tidigare rapport (Ds Kn 1981:15) har en statistisk strukturanalys utförts på hela populationen med absolut röstprocent som beroende variabel.

Resultatet innebär att röstprocenten starkt samvarierar med den lokalpolitiska valrörelsens omfattning, partiernas struktur och lokalpressens politiska orientering. Regressionsanalysen visar att de olika blocken tillsammans i statistisk mening förklarar 44 % av variationen i röstprocent för samtliga partier i de undersökta kommunerna, vilket är en tämligen hög notering i samhällsvetenskapliga sammanhang.

Att den absoluta nivån i röstprocent samvarierar med de ovan redovisade blocken torde närmast ha att skaffa med följande omständigheter:

Partistrukturen och valkampanjens omfattning har starka samband med partiernas storlek i antal medlemmar, vilken i sin tur samvarierar positivt med röstprocenten. Stora partienheter har vanligen tillgång till stora ekonomiska resurser genom det kommunala partistödet, har många valarbetare och genomför omfattande valkampanjer. Tidningsstrukturen i Sverige missgynnar det socialistiska blocket och innebär att det största partiet, socialdemokraterna, vanligen saknar tillgång till rörelseanknuten lokalpress. Härav förklaras åtminstone delvis det märkliga förhållandet att partiblocken närstående lokalpress framstår som en för röstprocenten negativ faktor. En nyligen genomförd studie på riksbasis visar att det finns ett visst positivt samband mellan partiernas presstyrka och röstprocent i kommunalvalen, vilket dock generellt har försvagats avsevärt under efterkrigstiden (Johansson & Sjölin 1981). Strukturanalysen får sannolikt annat resultat dels därför att mätningen tar hänsyn till blockanknytning av pressen och ej partianknytning, dels på grund av att "presstyrka" mäts i tillgång till press och ej hushållstäckningen av pressen. Den använda variabeln får också liten variabilitet.

Denna strukturmodell skulle närmast fungera med *omvänd kausalitet*. Partier med viss storlek i röstprocent tenderar att vara utrustad med viss partistruktur och genomföra en kommunal valkampanj av särskild omfattning. Analysen ger en bild av hur strukturmodeller byggs upp och resultatet är i hög grad de väntade – vilket talar för att den använda metoden är valid. För att ge modellen en mer dynamisk och intressant utformning görs fortsättningsvis försök att bestämma olika förklaringsfaktorer till *förändringar* i röstprocent – dvs relativa prestationsmått för partierna.

Som mått på förändringar i partiernas röstprocent används här ett block med två komponenter:

- förändringar i röstprocent 1979K_i - 1976K_i
(K = kommunalval)
- skillnad i röstprocent 1979K_i - 1979R_i
(R = riksdagsval)

De båda indikatorvariablerna har en relativt hög inbördes korrelation och ger ungefär lika stora bidrag till den latenta variabeln. Ur empirisk synvinkel saknas därför anledning att studera variablerna som beroendeblock var för sig. Teoretiskt kan denna latenta variabel betraktas som en allmän förändringsvariabel som tar hänsyn till såväl utvecklingen mellan två valtillfällen, som lokala framgångar eller misslyckanden i förhållande till riksdagsvalet. Detta block mäter således hur partierna lyckas i kommunalvalet både jämfört med det tidigare valtillfället och i det samtidiga riksvalet.

I en första strukturanalys utnyttjas hela populationen av partienheter som bas. Populationen be-

tecknas i tabellerna som "Alla". Den iterativa identifieringen av latenta variabler och blockstrukturernas vikter konvergerar enligt tillämpade konvergensregler efter sex iterationer. Resultatet är block-strukturen "Alla" i tabell 1. Som framgår av dessa resultat, har den valda blockkonstruktionen varit i stort sett lyckosam. Av den teoretiska diskussionen i anslutning till dessa resultat följer även att vikternas tecken genomgående är i överensstämmelse med de förväntade. De skattningar av latenta variabler, som sålunda erhålles, är sinsemellan korrelerade. Endast i ett fall framstår korrelationen mellan två exogena latenta variabler som något hög. Blocken 4 och 5 uppvisar här en korrelation, som nästan uppgår till .8. Denna relativt höga samvariation kan naturligtvis leda till vissa precisionsförluster vid bestämmandet av den aktuella modellens inre struktur.

Tabell 1. Estimerade blockstrukturer för olika klasser av kommuner

BLOCK	IND.- VAR.	KLASS AV KOMMUNER							
		Alla		Valvindskom- muner		Politikkom- muner		Kampanj- kommuner	
		vikt	sign.	vikt	sign.	vikt	sign.	vikt	sign.
VALVIND (x ₁)	1	1.00	0.00	1.00	0.00	1.00	0.00	1.00	0.00
POLITISK KONKURRENS (x ₂)	1	0.64	0.00	0.63	0.00	0.27	0.00	0.60	0.00
	2	-0.26	0.53	-0.01	0.74	-0.41	0.03	0.33	0.00
	3	0.62	0.00	0.61	0.00	0.87	0.00	0.46	0.00
POLITISK ROLL (x ₃)	1	1.00	0.00	1.00	0.00	1.00	0.00	1.00	0.00
VALKAMPANJ (x ₄)	1	0.19	0.00	-0.46	0.97	0.39	0.00	0.27	0.00
	2	0.27	0.00	0.43	0.00	0.16	0.00	0.48	0.00
	3	0.67	0.00	0.70	0.00	0.64	0.00	0.42	0.00
PARTISTRUK- TUR (x ₅)	1	0.52	0.00	0.65	0.00	0.34	0.00	0.47	0.00
	2	0.08	0.00	0.01	0.00	0.12	0.00	0.14	0.00
	3	0.07	0.00	0.16	0.00	0.08	0.00	0.02	0.03
	4	0.04	0.00	-0.15	0.03	0.11	0.00	0.14	0.00
	5	0.28	0.00	0.20	0.00	0.37	0.00	0.22	0.00
	6	0.24	0.00	0.02	0.03	0.23	0.00	0.27	0.00
	7	0.08	0.00	0.14	0.00	-0.03	0.00	0.15	0.00
	8	0.13	0.00	0.20	0.00	0.16	0.00	0.11	0.00
TIDNINGS- STRUKTUR (x ₆)	1	1.00	0.00	1.00	0.00	1.00	0.00	1.00	0.00
FÖRÄNDRING AV RÖST- PROCENT (y)	1	0.77	0.00	0.94	0.00	0.79	0.00	0.55	0.00
	2	0.66	0.00	0.30	0.00	0.92	0.00	0.76	0.00

Resultaten av denna regressionsanalys ges i tabell 2. Samtliga strukturparametrar uppvisar en tämligen god precision och avvikelser från 0, dvs de av den tidigare nämnda kollineariteten förväntade precisionsproblemen är ej alltför besvärande. Strukturmodellen lyckas i statistisk mening förklara 32 % av variationen i det beroende blocket (förändring av röstprocent), vilket måste betraktas som en utomordentligt hög andel i detta sammanhang. Noteringen är hög med hänsyn till att den helt övervägande andelen bidrag till den förklarade variationen kommer från de lokalt genererade blocken, dvs valvindsfaktorn som den här har operationaliserats, förefaller på intet sätt avgörande. Det torde inte råda något tvivel om att kausaliteten i modellen saklogiskt skall tolkas så att de olika oberoende blocken orsakar förändring i röstprocent.

Det politiska konkurrensläget i kommunerna är positivt korrelerat till förändring av röstprocent. Det synes således i allmän mening löna sig för partierna att profilera sig i kommunalpolitiken och driva kontroversiella lokala krav. Detta kan tas till intäkt för att den tidigare presenterade föreställningsramen har giltighet (figur 2), i synnerhet som även det block som mäter partiernas kommunala valkampanj också har ett positivt samband med beroendeblocket. Dessa båda uppgifter måste tolkas så att *hypoteserna H1 och H2 korroboreras (motstår falsifiering) i denna strukturmodell.*

Partiernas politiska roll ger utslag i modellen, om än med negativt tecken. 1979 års kommunalval var ett dåligt val för regeringar. Förändringarna i partipreferenserna hade uppenbarligen vissa inslag av proteströstande som gynnade oppositionen, allt annat lika.

Även partistrukturen är negativt relaterad till förändringar i röstprocent i modellen. Det bör uppmärksammas att i den refererade strukturanalysen med absolut röstprocent som beroende variabel fanns ett starkt positivt samband mellan röstprocent och partistruktur. I analysen av förändringsvariabeln bytes således tecknet till en negativ samvariation. Detta är slående med hänsyn till att valkampanj-blocket har en positiv korrelation med förändring av röstprocent. En partistruktur representerar en tämligen statisk enhet, ett tillståndsblock, som endast långsamt förändras, samtidigt som valkampanjen utgör ett mera dynamiskt process-block. Valkampanjen är även av den anledningen mera ägnad att fungera som förändringsfaktor, än vad partistrukturen är. Samtidigt synes partistrukturen ha en stabiliserande relation till röstprocenten. I vissa val torde blocket för partistruktur vara positivt korrelerat med förändringar i röstprocent och i andra fall negativt. Enligt denna bedömning har det tecken på blocket som inträffar mera att göra med den aktuella politiska utvecklingen än med grundläggande teoretiska aspekter.

Tabell 2. Estimerade inre strukturer för olika klasser av kommuner

Kommunklass	Parameterestimat ¹⁾							R ²	n
	y	x ₁	x ₂	x ₃	x ₄	x ₅	x ₆		
Alla		-.15	.11	-.12	.33	-.67	-.26	.32	246
Valvinds-kommuner		-.31				-.61	-.26	.41	89
Politik-kommuner			.27	-.29		-.48	-.21	.41	72
Kampanj-kommuner					.22	-.73	-.40	.41	85

¹ Signifikanta skattningar på 5 %-nivån.

I viss mån torde resonemanget ovan även vara tillämpligt på förhållandet att tillgång till lokaltidning med samma blockanknytning korrelerar negativt med förändringar i röstprocent. Även i detta fall rör det sig om strukturdata. Tyvärr saknas tillgång till uppgifter om den kommunalpolitiska bevakningen under valrörelsen i dagstidningarna i de femtio undersökta kommunerna, varför ingen processaspekt på massmediefaktorn finns med i analysen. Samtidigt bör observeras att tidningsstrukturen sådan den här har operationaliserats, även är negativt korrelerad med den absoluta röstprocenten, i motsats till partistrukturen.

Den politiska betydelsen av lokaltidningarnas partianknytning är omtvistad och det finns ingen anledning att här utveckla ämnet ytterligare. Förhållandet att tillgång till lokalpress för ett partiblock ter sig som en negativ faktor kan anses överraskande och förtjäna ytterligare belysning i andra sammanhang.

Systemets strukturparametrar karakteriseras sannolikt av specifika partivärden. Det finns anledning att förmoda att bilden ytterligare kompliceras av det faktum att systemet uppvisar strukturvariabilitet över tiden. De strukturparametrar, som här har estimerats, kan således karakteriseras av viss variation över tiden, en egenskap som naturligtvis skulle leda till vissa konsekvenser, t ex i samband med prediktioner baserade på den här estimerade strukturmodellen.

7.2 Analys av olika kommunklasser

Den strukturanalys, vars resultat här i korthet redovisats, baseras på partidata från ett urval av 50 kommuner. De korrelationsmatriser, strukturparametrar, etc, som estimerats inom ramen för denna strukturanalys, är ej med nödvändighet giltiga för olika delklasser av kommuner. Snarare är det troligt att strukturparametrarna antar olika värden för olika kommunstrata. Det råder betydande strukturella skillnader mellan kommunerna. En given möjlighet är att olika kommunklasser därför utgör demokratiska system med skilda funktioner för kommunvalen. I vissa kommuner reflekterar de kommunala valresultaten i stort sett kampen om regeringmakten och variationerna kan i hög utsträckning återföras till socioekonomiska skillnader i sammansättningen av väljarkåren. I andra kommuner kan de lokalpolitiska faktorerna påverka resultaten i kommunalvalen på ett tydligt sätt. Det är därför av betydande intresse att klarlägga vilken funktion kommunalvalen har i olika kommunklasser.

Ambitionen i detta delavsnitt är att induktivt söka identifiera delpopulationer av kommuner med så olika strukturmodeller som möjligt. Det saknas möjligheter att göra en uttömmande analys, utan bidraget får betraktas som ett begränsat försök. Med denna reservation i åtanke bör de empiriska generaliseringarna nedan betraktas.

En utgångspunkt är att nedbrytningen av populationen i olika kommunklasser måste baseras på kommunernas befolkningspolitiska och ekonomiska strukturdimensioner. *Befolkningsstruktur* har operationaliserats som kommunernas storlek mätt i antal invånare, samt befolkningsutveckling under perioden 1960–1975. Med *politisk struktur* avses stabiliteten i de lokala majoritetsförhållandena. Det mått som använts mäter huruvida något av partiblocken uppnått mer än 55 % av väljarnas röster eller ej under mandatperioden 1977–1979. Den *ekonomiska strukturen* har operationaliserats som kommunernas näringsstruktur, mätt i andel sysselsatta inom olika sektorer av den yrkesverksamma befolkningen.

Valet av kommunstorlek och befolkningsutveckling som mått på befolkningsstrukturens betydelse kan motiveras utifrån aktuell forskning. Inom ramen för kommunaldemokratiska forskningsgruppen, liksom på sin tid kommunalforskningsgruppen, har visats att kommunstorleken har stor betydelse för karaktären av de politiska beslutsprocesserna, partiernas verksamhet och medborgarnas partipolitiska deltagande. I ett forskningsprojekt om strukturomvandlingens inverkan på det kommunala beslutsfattandet har vidare visats att kommuner med stabila befolkningsunderlag har en kvalitativt och politiskt anorlunda situation än kommuner som starkt retarderar eller expanderar. I det senare fallet uppkommer politiska konflikter och stress i beslutsprocessen på grund av de särskilda problem som strukturomvandlingen skapar (Forsell 1972).

Utsikten att kunna vinna ett kommunalval, med hänsyn tagen till "normala" fluktuationer i valresultat, torde vara en viktig faktor såväl för partiernas lokalpolitiska insatser som väljarnas intresse för valet. Utifrån Downs ekonomiska analys av demokratin kan ges bärande motiveringar för att politisk instabilitet ökar konkurrensen mellan partierna och ger marginalväljare en central roll vid valurnorna (Downs 1957).

Klassröstandet är alltför ett centralt inslag i röstbilden och sambandet mellan socioekonomiska väljargrupper och partiidentifikation tillhör de mest belagda sambanden i valforskningen (Peters-

son 1977, Holmberg 1981). Den allmänna bilden är att sysselsatta inom de svenska basnäringarna har en stark partiidentifikation och ett relativt förutsägbart röstbeteende, medan exempelvis anställda inom offentlig och enskild service har en mera diffus framtoning i detta avseende. De kommuner som har en hög andel sysselsatta inom basnäringarna kan därför väntas ha en lägre andel lokala marginalväljare än andra kommuner, allt annat lika.

Strukturanalysen utfördes i fyra steg på olika delpopulationer av kommuner. Det första steget innebar en stratifiering av kommuner med hänsyn till kommunstorlek och politisk struktur, varvid kunde konstateras att den senare variabeln, inte oväntat, hade alltför stor mellan-korrelation med det oberoendeblock som mäter konkurrens mellan partier. I ett andra steg indelades kommunerna enbart med hänsyn till antal invånare. Kommuner under 30 000 invånare hade likformiga strukturmodeller, varför det tredje steget innebar att dessa stratifierades med hänsyn till befolkningsutveckling. Ett resultat var att kommuner med väsentligt förändrat antal invånare under perioden 1960–1975 hade gemensamma drag i modellhänseende med kategorin stora kommuner. Det sista analyssteget utgick från näringsstruktur som stratifieringsvariabel och de aktuella kommunerna indelades i två ungefär lika stora delpopulationer med hänsyn till andel sysselsatta i basnäringarna (jordbruk, industri, gruvor, byggnadsindustri).

Genom denna analyskedja har tre olika kommunklasser utkristalliserats, där kommunalvalen har helt olika prägel. Genomgående gäller att strukturmodellerna i kommunklasserna har en hög förklaringskraft; omkring fyrtio procent av variationen i det beroende blocket. Härigenom har målsättningen att identifiera delpopulationer av kommuner med skilda funktioner för kommunalvalen uppfyllts. Nästa led i studien är att detaljgranska strukturmodellerna i dessa kommunklasser och på basis härav göra vissa empiriska generaliseringar.

7.3 Tre typer av kommuner med olika funktioner för kommunalvalen

Valvindskommuner

I kommuner med relativt hög andel sysselsatta inom basnäringarna och vars befolkning förändrats påtagligt under de senaste decennierna synes kommunalvalen väsentligen utgöra en rikspolitisk aspekt. I mätningarna kom detta till uttryck i att valvindsblocket koncentrerades till denna kom-

munklass. Ett starkt stöd för denna tolkning ges av blockstrukturernas egenskaper (se tabell 1). Blocket "valkampanj" innehåller olika tecken för de ingående variablerna. Den variabel som mäter de kommunalpolitiska verksamhetsinsatserna ger ett negativt bidrag till den latenta variabeln, medan de båda resursvariablerna (antal valarbetare, valbudget) har positiva tecken. Till skillnad från mätningen av verksamhetsvolymen har det naturligtvis inte varit möjligt att göra en uppdelning av valarbetare och valbudget i rikspolitiska respektive kommunalpolitiska delar.

Eftersom verksamhetsvolymen är negativt korrelerad med resursinsatserna förefaller det rimligt att tänka sig att valkampanjerna i dessa kommuner haft en rikspolitisk dominans och de kommunalpolitiska frågorna inte förmått hävda sig. Den beroende variabeln, förändring av röstprocent, ger samma indikation, eftersom bidraget till dess variation i avsevärt mindre grad än vad som gäller för övriga delpopulationer härrör från skillnader i kommunal- och riksdagsvalet 1979. Ett tämligen riskfritt förmodande är att andelen röstsplittrare är förhållandevis låg i denna kommunklass. Beteckningen "valvindskommuner" ligger därför nära till hands.

Tabell 3. Strukturella egenskaper hos de tre kommunklasserna. Medelvärden

Egenskap	Kommunklass		
	Valvinds-kommuner	Kampanj-kommuner	Politik-kommuner
Antal invånare	15.266	15.868	49.987 ^{a)}
Befolkningsförändring 1960-1975	20.3%	6.0%	80.3% ^{b)}
Basnäringarnas andel av arb.markn.	63.7%	63.2%	43.5%
Avstånd till balansläge i röstprocent mellan blocken	11.7%	11.6%	4.7%
Tätortsgrad	61%	71%	84%
Andel boende i centralorten	42%	47%	63%
Antal kommuner	18	18	14
Antal observationer	89	85	72

a) medianvärde 33.222

b) medianvärde 30.0 %

Som framgår av tabellen ovan har valvindskommunerna genomgått påtagliga befolkningsförändringar under de senaste decennierna. Till väsentlig del har det att göra med strukturomvandlingen inom jordbruket, eftersom kommunerna i hög ut-

sträckning finns i jordbruksbygderna i landet. Så gott som alla kommuner befinner sig i storleksklassen under 30 000 invånare och i klassen ingår alla småkommuner. Tätortsgraden, liksom andelen boende i centralorten, är förhållandevis låg. Den politiska strukturen kännetecknas i flertalet fall av stabilitet, vilket innebär att valen inte förväntas ändra majoritetsförhållandena i fullmäktige. Hur skall detta förhållande förklaras? Den bedömning som här görs är att valvindskommunerna i hög utsträckning fungerar i enlighet med den klassiska paradigmen. Kommunalpolitiken har en tämligen harmonisk karaktär ur partipolitisk synvinkel och det är många gånger endast med svårighet som lokala "valfrågor" kan identifieras. Den kommunala demokratin bygger i hög grad på ett informellt kontaktnät mellan väljare och valda och har prägel av "mellanvalsdemokrati". I dessa kommuner fungerar demokratin i den utsträckning som beslutsfattarna är responsiva, dvs lyhörda, för medborgarnas krav. Dessa kommuner skiljer ut sig genom att de inte så tydligt har påverkats av partipolitiseringsen av kommunalpolitiken under 1970-talet.

Som visats av Johansson betyder de politiska majoritetsförhållandena mest för servicenivån i kommuner av den typ som valvindskommuner representerar (1982). Paradoxalt nog förefaller således kommunalvalen betyda minst för väljarna, där valutgången är mest utslagsgivande för politiken!

Politikkommuner

Motpolen till valvindskommuner ifråga om kommunalvalens funktion representeras av expansiva kommuner med tydlig serviceprofil på arbetsmarknaden. I dessa kommuner synes den kommunala demokratin fungera som nationella miniatyurer, dvs efter det moderna systemet. Majoritetsansvar och politiska markeringar samvarierar med valresultaten och beteckningen "politikkommuner" ligger nära till hands. I likhet med vad som gäller för valvindskommunerna har valkampanjen en relativt betydelsefull valbudget som viktig förutsättning, medan mobiliseringen av valarbetare inte är en lika framträdande egenskap (se tabell 1). Som visats i andra sammanhang blir valrörelserna allt mer massmediala (Brantgärde m fl 1981). I kommuner av denna typ finns en allmänt god massmediebevakning av kommunalpolitiken. Det innebär att förutsättningarna är goda för en massmedie-orienterad valrörelse från partiernas sida.

De strukturella egenskaperna hos politikkommunerna präglas för det första av att alla större kommuner i det riksrepresentativa kommunurvalet ingår i kommunklassen, vartill kommer ett visst antal medelstora kommuner. Kommunerna har som huvudregel genomgått en hastig expansionsfas under de senaste decennierna, främst genom utvecklingen inom offentlig sektor. Det finns dock ett par exempel på starkt retarderade kommuner i kategorin. Kommunerna är genomgående starkt urbaniserade och har stora centralorter. Den politiska strukturen karakteriseras av instabilitet, vilket innebär att skillnaderna i röstprocent mellan partiblocken är av den storleksordningen att ett kommunalval kan medföra maktskifte utan extraordinära väljarströmmar mellan partierna.

Denna kommunklass är sinnebilden för kommuner i ett postindustriellt samhälle med sin urbaniserade struktur och sysselsättningsinriktning på tjänsteproduktion. Om man så vill kan dessa politikkommuner tjäna som ett sannolikt scenario för övriga kommuner i framtidsperspektivet. Vad kan då förklara dessa omständigheter? Det finns en rad forskningsresultat som påvisat sambandet mellan kommunstorlek och partipolitiska konflikter (t ex Strömberg 1967, Gidlund & Gidlund 1981). Större kommuner disponerar stora ekonomiska och andra resurser och möjligheterna till alternativa handlingslinjer är större än i mindre kommuner. Konkurrensen mellan olika intressegrupper är också hårdare. I kommuner med låg andel sysselsatta i basnäringarna finns förhållandevis stora skikt med partipolitiskt diffusa väljare. Den allmänna tendensen är att åsiktsröstandet ökar, att väljarna bestämmer sig allt senare i sitt partival och att valrörelsen därför blir allt viktigare. (Holmberg 1981).

Politikkommunerna har en struktur som gör att dessa tendenser kan väntas särskilt komma till uttryck. Förhållandet att den politiska strukturen präglas av instabilitet är i viss mån ett uttryck för en viss socioekonomisk sammansättning av väljarkåren, men har även innebörden att det existerar relativt stora grupper lokala marginalväljare. I sin tur leder instabiliteten till ökad konkurrens mellan de olika partierna, vilket befrämjar lokalpolitisk aktivitet. Väljarnas möjligheter att fungera som lokala marginalväljare är avhängigt den kunskap de har om kommunalpolitiken. Utvecklingen under 1970-talet har inneburit en markant ökning av väljarnas kunskaper om lokala valfrågor, särskilt i större kommuner (Brantgärde m fl 1981). Förutsättningarna för ansvarsutkrävande val är således särskilt goda i denna kommunklass.

Kampanjkommuner

Den tredje kommunklassen består av befolkningsstabila mindre och mellanstora kommuner. I dessa kommuner förefaller den kommunalpolitiska valkampanjen utgöra en särskilt viktig faktor för det lokalpolitiska röstandet. En analys av blockstrukturerna (se tabell 1) ger vid handen att mobilisering av valarbetare är en särskilt viktig komponent i kampanjblocket. Här kommer benämningen "kampanjkommuner" att fortsättningsvis användas om delpopulationen. En analys av strukturella egenskaper i kommunklassen visar att det rör sig om kommuner som i många avseenden påminner om valvindskommuner. Likheterna gäller storlek, basnäringarnas andel av sysselsättningen, avstånd till balansläge i röstprocent mellan blocken (se tabell 3). Skillnaden består dels i befolkningsstabiliteten, dels i tätortsgrad. Kampanjkommunerna är mer urbaniserade än valvindskommuner. En detaljanalys av näringsstrukturen visar att kampanjkommuner har ett starkt inslag av industriverksamhet och en relativt begränsad jordbrukssektor. Stabiliteten i befolkningsantalet torde betingas av att en minskande jordbrukssektor har lokalt mötts av expanderande industri- och servicesektorer.

Förklaringen till att resultaten i kommunalvalen samvarierar med valkampanjer i denna kommunklass, men ej med politiska konkurrensförhållanden kan ha att göra med det lokala informationssystemet. Som tidigare framhållits spelar lokalpressen en allt viktigare roll i de lokala valrörelserna; problemet är att tidningarna har varierande nyhetstäckning av olika kommuner. De största kommunerna, dvs politikkommunerna, är välförsedda ur informationssynpunkt, medan mindre kommuner kan ha en undermålig situation i detta avseende (Brantgärde m fl 1981).

I vissa kommuner kan denna situation innebära att partiernas valkampanjer får en viktig informationsroll för väljarna. Med hänsyn till att kommunerna har en stabil befolkning som sällan är talrik finns säkert uppbyggt ett traditionsrikt kontaktnät mellan väljarkåren och de förtroendevalda. Politiken torde i hög utsträckning vara en förtroende-fråga och personvalsmomentet tydligt i valrörelsen. Lanseringen av kandidater, snarare än av politiska sakfrågor, torde vara det viktigaste momentet i valkampanjerna. Den framträdande positionen för industrisektorn indikerar att arbetarrörelsen har starka fackliga och politiska organisationer uppbyggda, lämpade att klara av kampanj på gräsrotsplanet. Som motvikt torde de borgerli-

ga partierna bedriva kampanjer på motsvarande sätt.

8 Avslutande kommentarer

Studien pekar åt ett för den kommunala demokratin glädjande håll; det finns en lokaldemokratisk vitalitet. Utvecklingen mot partipolitiserade kommuner synes ha inneburit en mer utslagsgivande roll för kommunalvalen. Samtidigt kan konstateras att överensstämmelsen mellan partiernas röstetal i kommunal- och riksdagsvalen i de olika kommunerna är mycket hög, vilket innebär att det lokalpolitiska inslaget får sin största betydelse i kommuner med politiska balanslägen mellan partiblocken.

Kommunalvalens funktion skiljer sig mellan olika klasser av kommuner. I en kommunklass, "valvindskommuner", bestående av små och medelstora kommuner med hög andel sysselsatta i basnäringarna och levande landsbygd, är kommunalvalen i det närmaste en rikspolitisk aspekt. En annan kommutyp "politikommuner" som kännetecknas av större och expansiva kommuner med stora inslag av offentlig service fungerar i det närmaste som nationella miniatyrer; kommunalvalsresultaten samvarierar med politiska skeenden i kommunen. Den tredje kommunklassen slutligen, "kampanjkommuner", kännetecknas av befolkningsstabila mellanstora kommuner, där partiernas kommunala valkampanjer samvarierar med de lokala valresultaten.

Noter

- 1 Jfr Gidlund & Gidlund 1981, Ds Kn 1979:15, Brantgärde m fl 1981.
- 2 För en mer detaljerad beskrivning se Ds Kn 1981:15.

Litteratur

- Brantgärde, L. m fl, 1981, Kommunalpolitik, massmedier och medborgare. Studier av kunskaper, mediautbud och förutsättningar för lokal opinionsbildning. (Ds Kn 1981:13).
- Downs, A., 1957, *An Economic Theory of Democracy*. (Harper & Row, New York).
- Ds Kn 1978:5, Utvärdering av kommunindelningsreformen.
- Ds Kn 1979:12, Den kommunala självstyrelsen – En utvärdering av kommunindelningsreformen.
- Ds Kn 1979:14, Från socken till kommunblock. En studie av kommunala indelningar och indelningsreformen i Sverige.
- Ds Kn 1979:15, Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd.

Tabell Population och svarsprocent.

Respondent	Parti							Lokala partier	Totalt
	M	Fp	C	S	vpk	KDS			
Kommunorganisationsordföranden									
Antal respondenter	46	48	50	50	39	40	12	285	
Inkomna svar	38	46	46	47	32	34	3	246	
Svarsprocent	83%	96%	92%	94%	82%	85%	25%	86%	
Välledare									
Antal respondenter	46	48	50	50	39	40	12	285	
Inkomna svar	34	43	42	45	27	32	2	225	
Svarsprocent	74%	90%	84%	90%	69%	80%	17%	79%	

Ds Kn 1981:12, Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse.

Eriksson, S., 1981, Kommunurval, väljarurval och analysansatser. (Statistiska institutionen research report 1981:2, Göteborg).

Forsell, H., 1968, Den kommunala valrörelsens omfattning och organisation i 1966 års val. (KFG nr 5, Umeå).

Forsell, H., 1972, Strukturomvandling och kommunala beslut (Avhandling i stencil, Umeå).

Furhoff, L., 1961, Kommunal skendemokrati? (Uddevalla)

Gidlund, J., 1978, Aktionsgrupper och lokala partier. Temporära politiska organisationer i Sverige 1965-1975. (Umeå: Liber).

Gidlund, J., Gidlund, G., 1981, Ty riket är ditt och makten. De politiska partiernas roll i svenska kommuner. (Ds Kn 1981:15).

Holmberg, S., 1981, Svenska väljare. (Liberförlag, Stockholm).

Håstad, E., 1938, Det moderna partiväsendets organisation (Stockholm: Albert Bonniers förlag)

Johansson, L., 1982, Kommunal servicevariation (Ds Kn 1982:2)

Johansson, L., Sjölin, M., 1981, Dagspressen i kommunerna. (Lund: Studentlitteratur).

Jönsson, R (red), 1970, Kommunerna inför 1970-talet - debatt och reformer (Lund: Studentlitteratur).

Månsson, L., 1968, Rikspolitiska attityder - kommunalpolitik. (KFG nr 8, Göteborg).

Petersson, O., Särilvik, B., 1976, Valundersökningar. Rapport 1. Rikspolitisk och lokalpolitik i valet 1973. (Stockholm: SCB).

Petersson, O., 1977, Valundersökningar. Rapport 2. Väljarna och valet 1976. (Stockholm: SCB).

SOU 1972:32, Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre.

Strömberg, L., 1967, Lokalkommunal valkampanj i 1962 och 1966 års valrörelser. (KFG nr 1, Göteborg).

Westerståhl, J., 1970, Den kommunala självstyrelsen 1. Ett forskningsprogram. (Göteborg: Almqvist & Wiksell).

Westerståhl, J., 1979, Varför röstar man på olika partier i kommunfullmäktigeval och riksdagsval? (Stencil 1979-11-14).

Wold, H., 1979, Model Construction and Evaluation when Theoretical knowledge is scarce. (Cahiers du Département d'Econométrie, Université de Genève).

Översikter och meddelanden

Samhällsplanering som objekt för vetenskapligt studium*

Förord

I denna artikel diskuterar jag olika planeringsteoretiska ansatser. Mitt syfte är att utifrån vetenskapsteoretiska och allmänpragmatiska synpunkter argumentera för en viss inriktning av samhällsplaneringsforskningen. Det förslag jag framlägger har den fördelen att det på ett rimligt sätt anknyter till praktisk planeringsverksamhet, att det är någorlunda avgränsbart och att det är tillräckligt omfattande för att kunna rymma utvecklande meningsmotsättningar.

Drivkraften i detta arbete har varit ett starkt känt behov av att ta ställning till det myller av planeringsdefinitioner och planeringsteoretiska ansatser som ständigt hotar att fördunkla vårt tänkande. Utöver den personliga tillfredsställelse som ett sådant formuleringsarbete kan ge menar jag att klarare och mera principiella ställningstaganden i planeringsteoretiska sammanhang är en nödvändighet för forskningens utveckling. Vi bör sträva efter att nå fram till ett (ev ett par) artikulerat planeringsteoretiskt paradigm så att arbetet kan bedrivas med utgångspunkt från några – till ämnesområdet anpassade – urskiljbara förutsättningar som är gemensamma för flera forskare. Vår uppgift är att etablera samhällsplanering som objekt för vetenskapligt studium.

Inledning

Redan en ytlig orientering i litteraturen ger ett överväldigande intryck av att planering i vetenskapliga sammanhang¹ är en samlingsrubrik för en synnerligen heterogen uppsättning problemfält.² Detta förstår man av de många försöken att definiera planering och de vitt skilda resultat som dessa försök har lett till.³ En intressant fråga att besvara är varför "planering" blivit så

* Denna artikel har skrivits inom ett projekt finansierat av Statens råd för byggnadsforskning, 740603-8.

gångbart att allt fler forsknings- och verksamhetsfält söker få del av den goodwill benämningen tycks ge. Att det skett en avsevärd förändring är tydligt om man jämför denna tendens med situationen en kort tid efter andra världskriget då den viktigaste kontroversen om den parlamentariska makten fördes i termer av för och emot planhushållning.⁴ Nu har "planering" fått en normativ laddning av i det närmaste samma slag som "demokrati". Jag har härmed kommit in på en av de faktorer som jag tror är viktiga i en förklaring av mångfalden och heterogeniteten inom området i planeringsforskning, nämligen:

1. Föreställningar om samhällsplanering – vad den är och dess önskvärdhet – är i hög grad politiskt och ideologiskt laddade och som sådana också föränderliga över tid. Begreppet (samhälls)planering kan i dessa avseenden jämföras med begrepp som demokrati, byråkrati etc. Det dilemma som består i att i vetenskapliga sammanhang använda normativt laddade termer har ibland föreslagits löst genom att överge termen (jfr Albrow 1972:140) och ersätta den med en, eventuellt fler tekniska termer. Detta tillvägagångssätt för den negativa konsekvensen med sig att den vetenskapliga verksamheten drar sig undan de samhälleliga brytningspunkter som dessa termer (och konflikterna angående deras bestämningar) är uttryck för. Ofta speglas en komplex men sammanhängande problematik i dessa termers ideologisering.⁵

Att överge planeringsbegreppet i forskningsansatserna vore att minska både den allmänna samhällsrelevansen och tillämpningsanknytningen i vid mening. Därför inte sagt att planeringsbegreppet går att använda oarbetat.

2. Ett forskningsområdes nära anknytning till praktisk verksamhet är både på gott och ont. Ett alltför stort avstånd leder lätt till esoteriska akademiska övningar och en praktikanknytning kan befrämja inriktningen på "verkliga" problem. En alltför hård koppling däremot (t ex till myndighetsutövning) kan begränsa forsknings-

perspektivet på ett hämmande sätt, nämligen till de problem som upplevs och de formuleringar de ges i den praktiska planeringsverksamheten.

Enligt min uppfattning har planeringsforskningen i alltför hög grad anpassats till planeringsorganens, förvaltningens problemdefinitioner^{6,7} samtidigt som den teoretiska ansatsen varit snävt disciplinanknuten. Det resonemang som förs i BFR:s förslag till forskningsprogram från 1973⁸ om en uppdelning mellan forskning för och om planering uppfattar jag som en reaktion, ett försök att komma tillrätta med detta. Forskning om planering och planeringsprocessen bör stödjas heter det. Det naturliga för en sådan forskning är givetvis att ta sina utgångspunkter utanför de planerande instansernas egen *problemformulering*. Den nära anknytningen till praktisk verksamhet (särskilt statlig och kommunal) har i en tid då den offentliga sektorn expanderat lett till en tillväxt av det som planeringsbegreppet fått referera till. Den samhällsvetenskapliga forskningen är å andra sidan uppdelad efter akademiska institutionella gränser som dels gör studiet av samhällsplanering svårplacerat (dvs de problem som gör sig påmindas är svåra att placera inom någon disciplin) dels generellt sett har fragmentariserat studiet av samhället på ett olyckligt sätt. En reaktion mot denna otillfredsställande situation är kraven på tvärvetenskaplighet – en reaktion som, om den stannar vid ett parallellt ställande av flera fragmentariska ansatser inom en och samma forskningsorganisatoriska ram helt missar problemet.

Mångfaldens innehåll

Det innebär naturligtvis problem att arbeta inom ett forskningsområde där de terminologiska frågorna är så oavklarade och där det teoretiska läget är så diffust. Till denna situation måste man förhålla sig, dvs utarbeta en strategi, och min uppfattning i detta avseende återkommer jag till. Här ska jag försöka mig på att fånga in och reducera mångfalden i några kategorier⁹ som är användbara för den fortsatta diskussionen. Begreppen är – det måste erkännas – allt annat än knivskarpa och i så måtto preliminära. Som utgångspunkt för vidare bearbetning förefaller de dock lovande. Det gäller för det första (I) skillnaden mellan planering som, a) abstrakt, normativ tankekonstruktion och b) historiskt specifik, empiriskt undersökbar företeelse och för det andra (II) skillnaden mellan planering betraktad inom en c) besluts- och handlingsteoretisk eller d) en "polit-ekonomisk" ansats.

I. Planering som en a) abstrakt, normativ tankekonstruktion eller b) historiskt specifik, empiriskt undersökbar företeelse

Jag har redan något berört planeringsbegreppets ideologiska laddning. Denna laddning tycks också besvara

planeringsforskningen på ett annat och kanske mera svårgenomskådat sätt. För ett stort antal planeringsteoretiker får planering ofta omedvetet, i vart fall outtalat, stå för det goda, någonting som är bättre än dagens situation, vilket leder till att planering för dem representerar en mycket allmän och till konkreta, iakttagbara förhållanden svårligen relaterad tankekonstruktion.

Utgångspunkten för teoretiserandet och i viss mån även för den empiriska planeringsforskningen är dessa abstrakta idéskeman som kan elaboreras i varierande utsträckning. Utmärkande är att de samhällsliga sammanhang som denna planeringsprocess – det tänkta realiserandet eller nedstigandet av idén i den verkliga världen – försiggår i, är frånvarande eller betraktas som en konturlös "omgivning". Från de allmänna principerna deduceras rekommendationer för planeringsprocessens organisering, vilka naturligtvis förutsättes leda till en i någon mening bättre planering och organisering. Men rekommendationerna vilar helt på de abstrakta principerna.

Att denna ansats innebär en normativ, föreskrivande planeringsuppfattning är klart. Planeringsbegreppet blir ohistoriskt och utan empirisk referens. Påståenden om rekommendationernas effekter kan inte ges empirisk innebörd. Därtill är förslagen ofta alltför allmänna eller planeringsprocessen alltför svår att identifiera. Det blir omöjligt att bestämma effekten i ett sådant, i förhållande till empiriskt uppfattade samhällsliga processer, diffust schema. Detta synsätt för också med sig eller är kanske snarare uttryck för uppfattningen att samhällsutveckling, historisk förändring är styrd av planerande subjekt. Dvs en för socialteknologin väl tillrättalagd uppfattning. Detta är att förstå som en tendens om än tydlig och betydelsefull och inte som en uttömmande beskrivning av en uppsättning planeringsteoretiska ansatser. Jag ska peka på några sådana tendenser.

I det stora samlingsverket *Planned Society, Yesterday, Today and Tomorrow* (ed. Findlay Machenzie NY 1937) menar utgivaren att ekonomisk kontroll och planering helt klart existerade i "primitiva" och medeltida samhällen. Dessa fungerade på ett ordnat och planerat sätt. Framställningen tror jag bör uppfattas som ett inlägg i den ideologiska kampen mot motståndarna till federal ekonomisk planering i USA vid denna tid. I ivern att framställa den egna ståndpunkten som självklar tolkas snart sagt alla samhällssystem som planerade. Samma tendens – att utforma planeringsbegreppet på ett så allmänt sätt att det endast kan fungera som abstrakt och ideologiserande tankekonstruktion – fast på det individuella planet (vilket dock tillämpas även på andra subjektnivåer, t ex organisationsnivån) finner vi hos Chadwick (1971:24). Han besvarar frågan vad är planering: "Planning is a process, a process of human thought and action based upon that thought – in point of fact, fore-

thought, which is a very general human activity." Dessa antropologiserande planeringsuppfattningar¹⁰ (dvs att planering eller planerat handlande är något som är utmärkande för den mänskliga naturen eller mänskliga samhällsbildningar) är tydliga exempel på den ovan nämnda tendensen till ohistorisk ansats. Saken blir inte bättre av att planeringsförmågan förbehålles vissa särskilt visa personer som i Ackoffs (1970:1) framställning: "Planning is the design of a desired future and of effective ways of bringing it about. It is an instrument /en speciell typ av beslutsfattande se Ackoff (1970:2ff)/ that is used by the wise, but not by the wise alone. When conducted by lesser men it often becomes an irrelevant ritual that produces short-run peace of mind, but not the future that is longed for".

Oavsett om planeringsförmågan uppfattas som in-
neboende i den mänskliga naturen, sprungen ur kultu-
rell utveckling eller resultat av avancerat tänkande så är
rationaliteten,¹¹ det förnuftiga i själva planeringen, en
mycket omfattad uppfattning om vad som kännetecknar
denna typ av aktivitet. Särskilt utmärkande för den ten-
densen jag här diskuterar är att rationaliteten inte sätts i
relation till något konkret samhällsförhållande, något
specifikt intresse el dyl.¹² Dror registrerar – uppenbar-
ligen med sympati – en förskjutning i planeringslittera-
turen från frågor om ideologi (han syftar förmodligen på
diskussioner av typ planering vs frihet jfr Gross
(1967:19 f), Friedmann & Hudson (1974:4; 5) och info-
gat i ett annat sammanhang Østerud (1972:136)) till ett
intresse för konkreta problem som är förknippade med
planeringsprocessen. Parallellt utvecklas en "recogni-
tion of the basic nature of planning as a methodology of
rational thought and action, rather than a blue-print for
one or another definite course of action." (Dror i Faludi
1973a:323). Raden av försök att karakterisera planering
med hjälp av sådana allmänna tanke-kategorier kan gö-
ras lång. Här ytterligare några exempel.

"Planning is the application of scientific method –
however crude – to policy-making." (Faludi 1973a:1)
"planning promot(s) human growth" (Faludi 1973b:ix,
293) "planning . . . as the attempted intervention of
reason in history (Friedmann 1973a:369),¹³ "planning
. . . as an activity centrally concerned with the linkage
between knowledge and organized action. As a profession-
al activity and as a social process, planning is therefore
located precisely at the interface between knowledge
and action." (Friedmann & Hudson 1974:2). Om Etz-
ionis mixed-scanning säger Faludi (1973a:124) att den
"provides a description of and a prescription for effective
action, och Etzioni beskriver sin modell som stående
mellan utopism och konservatism (Faludi 1973a:217).
Enligt Friedmann (1973b:xiv) skiljer March och Simon
"between programs of routine performance and strategi-
es of change. They explicitly relate the concept of

planning to the latter. Planning, in their view, is linked
with innovation and with actions that cannot, in principl-
e, be programmed for repeated use. The new planning
. . . is concerned with producing change and with main-
taining organizational stability under conditions of
change". Esser m fl (1972:7) menar att "in kapitalisti-
schen Gesellschaften stellt Planung die bisher höchstent-
faltete Problemlösungsstrategie des politischen Systems
dar."

Bakom dessa och många liknande planeringstankar
ligger en mycket tilltalande idé, den att människan är sitt
eget ödes herre. Dror (i Faludi 1973a:323) menar att
frigörandet av planeringsbegreppet från alla andra ide-
ologiska anknytningar än "a belief in the ability of *homo
sapiens* to engage to some extent in the shaping of his
future . . ." är en väsentlig förutsättning för en veten-
skaplig behandling av planering.¹⁴ Davidoff och Reiner
(1973:17) formulerar saken på följande sätt: "A belief in
the possibility of effective planning /som sägs vara "a set
of procedures" (1973:11)/ rests on the assumption that
man controls his destiny: either by affecting the rate and
direction of ongoing change or by initiating such
motion".¹⁵

Felet med dessa antaganden är att de inte problemati-
seras utan används som postulat vid studiet av den före-
liggande sociala verkligheten. Vill man hänskjuta frågan
om människans frigörelse till planeringsforskningen (vil-
ket jag nog tycker är att begära väl mycket, även om ett
visst bidrag till svaret bör kunna presteras) måste man
undersöka vad det beror på att vi inte redan nu besitter
den önskade kontrollen över våra öden.¹⁶ Fruktlöst är
att, som i den tendens inom planeringsforskningen vi här
diskuterar, anta antingen att detta är oproblemiskt
(teknokratisk tendens) eller går att ordna genom god
vilja, intelligens, förbättrad planering, tillämpning av
vetenskapliga metoder, betala ett högt pris¹⁷ etc (sub-
jektivistisk tendens).

Oförmågan att se planeringens misslyckande i prak-
tiken¹⁸ som sammanhängande med påvisbara, stabila
samhällsförhållanden leder till att förklaringar bara ges
med hänvisning till oförutsedda tillfälliga omständighe-
ter i efterhand.¹⁹ Den problematik som då bör resas är
vad som i olika situationer och i olika samhällen gör oss
till omständigheternas offer i stället för till historiens
herrar.²⁰ Detta kräver en samhällsteori på makronivå
(en teori om samhällsliga helheter), något som saknas
även hos de mest avancerade teoretiker som jag hänför
till denna tendens inom planeringsforskningen, t ex J.
Friedmann.²¹ Friedmann (och andra t ex Etzioni) försö-
ker övervinna svårigheterna i planeringens praktiska
verksamhet (social guidance) genom att skissera ett sam-
hälle där en sådan demokratisk och övergripande plane-
ring skulle vara möjlig. Vägen till detta idealtillstånd går
via en utveckling av planeringen och med den nära för-
bundna processer.

Hur förverkligandet av denna verksamhet, dvs hur vägen mot målet (The Learning Society /Friedmann/ The Active Society /Etzioni/ The Planning Society /Faludi/) ska kunna *börja* att beträdas förblir obegripligt – för såvitt inte det rationella tänkandet genom sin egen kraft ska kunna vrida samhällsutvecklingen och historien in i andra banor. Dessa teorier är utopiska i ideologisk mening i minst lika hög grad, men på en annan "agreggationsnivå", som de planeringsteorier som vägrar att se att planeringsprocessen – om den ska vara något annat än en bekväm verklighetsförfalskning – försiggår och måste försiggå i ett samhälleligt och historiskt sammanhang.

Den andra polen i motsatsparet, nämligen "historiskt specifika, empiriskt undersökbara företeelser" ska också uppfattas som en tendens som rymmer flera sinsemellan olika ansatser. Jag ska beröra några, men vill först förklara varför jag uppfattar denna aspekt som så betydelsefull. Även om utgångspunkten för de flesta föreställningar om samhällsplanering är gemensam – någon form av mänskligt framsteg mot en ökad kontroll av eller inflytande över livsvillkoren i stort eller på begränsade områden – blir det, för en vetenskaplig bearbetning av det jag här vagt benämner planeringsproblematiken, nödvändigt med en precisering av förhållandet mellan idéerna och de konkreta samhällsförhållanden som antas materialisera dessa.

Annorlunda uttryckt: planering (vare sig den uppfattas som teknisk organisationsförändring eller som samhällelig förändring) måste undersökas som ett existerande fenomen som både har sina speciella uppkomstbetingelser och sina speciella funktioner och effekter. Båda dessa sidor måste förklaras. Den normativa inriktningens problematik: så bör planeringsorganisationer, planeringsprocessen etc byggas upp för att planeringens abstrakta idé ska satisfieras, får ge plats för frågor om hur planeringsförsök faktiskt har fungerat (i relation till planeringsföreställningarna), vilket resultatet har blivit och vilka orsakerna är till detta.²²

Det är här alltså fråga om planeringsforskning som en vetenskap med empirisk förankring. Detta får dock inte förleda till nominalistisk ansats (se Mogensen 1976:3), dvs att oreflekterat utgå från de verksamheter som kallas planering och försöka finna någon gemensam nämnare för dessa. Det är nämligen inte alls troligt att benämningssamlingen borgar för några principiellt intressanta överensstämmelser mellan dessa verksamheter.²³

I stället för konstruktion av normativa modeller bör planeringsforskningen inrikta sig på empiriska modeller. Men vari ska det empiriska inslaget i planeringsforskningen bestå? Om vi provisoriskt arbetar med flera olika planerings"begrepp" ger dimensionen planering som teknik – planering som en princip för socioökono-

misk förändring – uppslag till följande fyra begrepp. För var och en av dem föreslår jag empiriska problemställningar.

1. Planering är en särskild, kvalificerad form av förberedande av beslut. De viktigaste empiriska frågorna blir då hur denna typ av förberedelser kan tillämpas, hur beslutsunderlaget påverkas, om besluten får en annan karaktär och ett annat innehåll och om "implementeringen" påverkas av om besluten fattas med utgångspunkt från en planeringsprocess i denna mening.

2. Planering som princip för organisationers "uppbyggnad". Genom förändring i organisationers struktur och verksamhetsinriktning antas organisationen (dess ledning) kunna öka sin styrande kapacitet och bättre anpassa sig till och ta tillvara förändringar i omgivningen. Empiriska undersökningar bör ställa som problem huruvida organisationer som byggts upp enligt "planeringsteoretiska" principer fungerar på annat sätt än andra och om dessa organisationsprinciper i realiteten leder till att formulerade intentioner i större utsträckning kan realiseras.

3. Planering som framväxten av en ny typ av organisationer. Planeringen uppfattas som framväxandet av framför allt statliga institutioner med "ansvar" för allt flera områden inom samhällslivet. Genom det politiska systemet antas denna expansion av statliga (och kommunala) organisationer vara styrd och tillse att samhället utvecklas på önskat sätt. Empiriska problem blir här: har uppkomsten av dessa organisationer inneburit att program för samhällets utveckling punktvis och i stort kunnat realiseras? Hur har dessa organisationer fungerat på sina respektive områden och tillsammans?

4. Planering som en förändring av det samhälleliga regleringssystemet, som en organiserad kraft för social förändring på samhällelig makronivå.²⁴ Empiriska frågor av intresse blir: Sker samhällsutvecklingen nu i takt med planeringens (påstådda) expansion och ökande betydelse med ledning av mera förnuftsmissiga överväganden och i enlighet med mänskliga intentioner, är den sociala förändringen – mer nu än tidigare – ett resultat av, alternativt kontrollerad och styrd av en mänskligt utarbetad och förnuftsgrundad plan eller process? Hur förhåller sig den eventuellt förändrade mekanismen i (makro-)social förändring, (dvs den eventuellt ökade styrningskapaciteten) till olika samhälleliga intressen?

Det jag pläderar för – oavsett hur snävt (dvs "nära" punkt 1 ovan) "planeringen" uppfattas²⁵ – är undersökningar av konstaterbara förhållanden i motsats till utarbetande av oprövade (oprövbara) abstrakta och aprioristiska resonemang. Min återkommande fråga är: har planeringen några påvisbara effekter, när man de resultat man eftersträvar, rör det sig om önsketänkande?²⁶

Ett teoretiskt problem av särskild betydelse för denna

typ av effektinriktade studier är frågan om förhållandet mellan mikronivå och makronivå. Hur förhåller sig beslutsberedningen (och dess effekter) till den organisationsstruktur som beredningen och beslutsfattandet sker inom? Vad betyder förändrade organisationsprinciper i förhållande till de yttre villkor som "omgivningen" (strukturella egenskaper hos samhällssystemet) ställer för en organisations handlande? Hur ska framväxten av nya statliga och kommunala organisationer och uttalade ambitioner tolkas i förhållande till den samhälleliga helheten? Vilka är de samhälleliga lagbundenheter vilka planeringen på makrosocial nivå konkurrerar med, eller rent av är uttryck för?

Detta påpekande om betydelsen av relationen mellan makro och mikro aktualiserar problem som sammanhänger med det ospecificerade sätt på vilket jag har förordat empiriska studier, empirisk förankring etc. De senaste årens vetenskapsteoretiska diskussioner i Kuhns²⁷ efterföljd har visat att man knappast kan tala om teorifri empiri i någon intressant mening. All empiri är "teoriimpregnerad".

Vilka slutsatser som kan och bör dras av detta för planeringsforskningen är inte omedelbart givet. Att min argumentation för empiri måste kvalificeras är dock klart. Inom planeringsforskningen bör empiristiska ansatser, i än mindre grad än eljest, komma i fråga. Om man föreställer sig att ett samlande av relativt fristående fakta om planering, sammanfattade i generella lagbundenheter eventuellt sammankopplade till en generell och "positiv"²⁸ planeringsteori, ska kunna ge goda svar på planeringsteoretiska och -praktiska frågor misstar man sig. Goda svar kräver en "subjektivitet" – planeringssubjektens. I en empiristisk ansats måste den läggas till *utanför* teorin. Utan att här vilja gå alltför långt in i det kunskaps- och vetenskapsteoretiska problem som aktualiseras av påståendet att planeringsteorin i särskilt hög grad är obetjänt av en empiristisk ansats ska jag presentera några argument för detta.

Planeringsteoretiska frågor (så som jag uppfattar dem) gäller inte i första hand att registrera förekomst/frånvaro av empiriska förhållanden (t ex förekommer planering enligt en given definition inom departement, statliga verk, kommunala förvaltningar, etc?). Heuristiskt vill jag uttrycka saken så att det inte gäller en statisk empiri utan att det för samhällsplaneringsforskningen är en "dynamisk" empiri (som undersöker föränderliga processer) som är relevant. Några exempel då empirismen kommer till korta:

För det första *intrikata samband* mellan a) planeringens intentioner, initierade "handlingar" och resultat b) sociala (i vid mening) förhållanden och planeringens intentioner (jfr kunskapssociologins problemområde) och c) den samhälleliga helheten (samhällssystemet) och framväxten/förekomsten av planering.

För det andra *potentialiteter*: Utgår man från en fullständig determinism i samhällsutvecklingen förlorar all planering per definition alla "aktiva" inslag. Detta strider fundamentalt mot de anspråk som förknippas med planering och att helt apriori avfärda dessa anspråk finner jag ofruktbart, lika ofruktbart som en totalt voluntaristisk ståndpunkt – allt är möjligt att åstadkomma om bara tillräckliga ansträngningar och resurser mobiliseras.²⁹ Detta ställningstagande leder till uppfattningen att de växlande skepnader som den verkliga världen framträder i inte är de enda möjliga dvs att det skulle kunna ha varit annorlunda än vad det är. En råempirisk undersökning av en situation eller ett historiskt förlopp kan inte säga något om nödvändigheter och potentiella alternativ utan bara något om *en* möjlighet.

I planeringsteoretiska sammanhang ska detta förstås så att planering *hypotetiskt* ses och undersöks som en av flera faktorer som bestämmer i vilken skepnad den verkliga världen kommer att möta oss.³⁰

Studier av planering måste alltid ställa frågor om planeringens inverkan på utvecklingsförlopp. Hypotetiska resonemang om vad som hade inträffat planeringen förutan kan eventuellt vara till hjälp. Frågan måste resas: på vilket sätt har en viss planeringsverksamhet inverkat på ett visst förlopp?

Då man försöker använda planeringsteoretiska ansatser som hjälpmedel i praktiskt reformarbete (t ex för att fatta beslut i valsituationer) är det hypotetiska inslaget än tydligare då just planeringssubjektets val (inom ett antaget handlingsutrymme) antas kunna leda till olika verkligheter.

Att försöka undersöka en faktors av flera inverkan på ett förlopp leder till behovet av att även undersöka de andra faktorerna och hur de förhåller sig inbördes. Det är vidare så att just frågan om "förändringsfaktorer" dvs frågan om samhällelig förändring³¹ i stort förutsätter en teori om helheten, om samhället som helhet och om hur de olika delarna kan och inte kan utgöra dynamiska moment i helhetens förändring.

Kravet på empiri leder till krav på teori, och omvänt. Ambitionerna att undersöka en dels (t ex planeringens) effekter leder till behovet av en makroteori om samhället och önskemålet att formulera en sådan teori reser kravet på en undersökning av delarnas dynamik.

Mitt insisterande på en empirisk förankring av planeringsforskningen leder paradoxalt nog, eller – vid närmare eftertanke – helt följdriktigt över till nästa sorteringsdimension för planeringsteoretiska ansatser, den som handlar om teoriernas olika förklaringsprinciper.

II-c) Handlings- och beslutsteoretisk eller d) "polit-ekonomisk" – teoretisk ansats

Som ytterligare ett bidrag till orienteringen om planeringsteoretiska ansatser och som en förberedelse till min egen formulering hämtar jag en distinktion som Naschold (1972:76) fäster stort avseende vid. Han menar att det inom planeringsforskningen kan urskiljas två paradigmer: ett handlings-/beslutsteoretiskt som utmärks av att analysens grundenheter utgörs av systemelementens (individuella, gruppers, organisationers etc) intenderade handlingar och beslut.^{31a} Dessa undersöks sedan både vad beträffar effekter och orsaker (determinanter). Det andra som Naschold benämner polit-ekonomiskt ("polit-ökonomisch")³² paradigm kännetecknas av att aktörernas (delelementens) handlingar och beslut primärt betraktas som resultat av samhällets systemegenskaper.³³

De två paradigmen förankras i olika teoretiska tendenser. Handlings- och beslutsparadigmet beskrivs som anknutet till en teori om samhällslik differentiering: samhällsutvecklingen kännetecknas av en tilltagande komplexitet genom att nya och relativt autonoma subsystem utvecklas. I planeringssammanhang ses denna ökande komplexitet som orsaken till styrningsproblemen. Naschold presenterar denna teori genom att hänvisa till den utvecklingslinje som teoretikerna Spencer, Parsons och Luhmann kan sägas beskriva.³⁴

Den polit-ekonomiska ansatsen betraktar de historiska, bestämde ekonomiska utvecklingstendenserna och den sociala konfliktstrukturen som avgörande bestämningsfaktorer för individuella handlingar och därmed också för planering. Naschold påpekar dock att det även inom den beslutsteoretiska riktningen finns totalsamhälleliga systemstrukturanalysen ("gesamtgesellschaftliche Systemstrukturanalyse") men att dessa brister i det att de antar en historisk invarians (i motsats till historisk föränderlighet) hos de grundläggande egenskaperna i samhällssystemet och att en rad antaganden görs oreflekterat.

Det som Naschold urskiljer som två paradigmer har sin motsvarighet i den struktureringsprincip som Sörensen använder i sin teorihistoriska översikt (Sörensen 1976, två band) då han menar att: "Man kan genom hela nyere samfundstænkings historie identificere 2 motstridende samfundsoppfattelser og tillgange till forklaring av samfundsfænomenerne. Den ene opfattelse ser individerne som det primære og vil forklare samfundet ud fra individerne, den anden opfattelse ser samfundet som det primære og vil forklare individerne ut fra samfundet." (s 11). I planeringssammanhang är Sörensens utgångspunkter: "Hvorledes forklarer man den sociale orden, hvorledes ændrer man denne?" relevant. Planering syftar nämligen som jag ser saken, till en förändring – till

att åstadkomme noget som annars ej kunde forventas have blivt fallet.

Att planeringen endast undantagsvis har ambitionen att förändra den sociala ordningen är klart, även om dessa fall otvivelaktigt är de intressantaste dels därför att de ställer påtagliga resultat i utsikt dels för att de teoretiska frågorna – om möjligheten till en mänsklig kontroll av samhällsutvecklingen – ställs på sin spets. Mycket planeringsverksamhet – troligen den övervägande delen – låter sig bättre förklaras som åtgärder för (som syfte eller som funktion) upprätthållande (utvidgad reproduktion) av den rådande sociala ordningen (dvs planeringen är i förhållande till det sociala systemet av passiv eller reaktiv karaktär).

Om man jämför Nascholds och Sörensens typologier (som är framställda för helt olika syften väl att märka) framgår det att Sörensens är av ett mera generellt slag. Naschold tar helt enkelt inte upp den typ av traditionell sociologi som liksom den polit-ekonomiska teoriansatsen utgår från på samhällslik nivå givna storheter (t ex Comte och Durkheim). Troligen hänger detta samman med att det inom den aktuella planeringslitteraturen inte finns några företrädare för denna uppfattning. Möjligen skulle planeringsnihilister som Hayek och Wildavsky kunna räknas dit, och då närmast parallellställas med Pareto som inte återförde de samhällslik lagarna på socialt givna lagbundenheter utan tvärtom absolutifierade mänskliga egenskaper som grund för samhällsmässiga principer (jfr Sörensen 1976:50).

Fördelen med att tillämpa Sörensens kategorisering som sker i två dimensioner (förklaring av tillstånd: individorienterade – sociologiserande uppfattning, och förändring: voluntaristisk – deterministisk uppfattning) framför Nascholds, är den att samhällsplaneringsteorierna kan relateras till generell taxonomi för samhällsvetenskapliga teorier. Samtidigt är det emellertid klart att de av mig refererade dimensionerna hos Sörensen är ett ganska trubbigt beskrivningsinstrument som har mera heuristiskt värde.³⁵ Ett steg vidare för oss Söderfeldts (1975:67ff) typologisering:

- 1 Aggregatteori
- 2 Reduktionell teori
 - a) mikroreduktionell
 - b) makroreduktionell
- 3 Kontextuell teori
 - a) Strukturbeskrivning plus individbeskrivning
 - b) Strukturbeskrivning plus individteori
 - c) Strukturteori plus individbeskrivning
 - d) Strukturteori plus individteori

Aggregatteorier är sådana som inte betraktar samhället som någonting annat än summan av de enskilda individerna. 2a bygger på metodologisk individualism och

utmärks av dels att axiomen i teorierna bara refererar till individer, dels att självständiga begrepp som refererar till sociala krafter inte förekommer. 2b låter individerna bara bli rollspelare ”/om referenser förekommer till individer/. . / försvinner deras faktiska göranden och låtanden som objekt för teorier och kvar återstår blott en 'struktur'/. . / Precis som mikroreduktionell teori förklarar inte denna teorityp förklara det som är verkligt intressant – gränserna för det medvetna handlandets effekter på samhället – utan bygger in ett svar på problemet i sina förutsättningar.” (s 69) Kontextuella teorier kännetecknas av att begrepp förekommer på olika nivåer och att de operationaliseras oberoende av varandra. Begreppen relateras sedan till varandra genom hypoteser och teorem. I denna typ av teorier behöver alltså inte olika nivåer reduceras, återföras till en *bestämd nivå*. Samhälleliga helheter kan vara något annat än aggregerade individegenskaper och individerna (eller organisationerna) kan vara något annat än nickedockor som bara spelar de roller som samhällsstrukturen tilldelar dem.

Den uppdelning av dessa kontextuella teorier i fyra typer som Söderfeldt gör ska naturligtvis uppfattas som en utveckling mot det mera avancerade från a–d.³⁶ Det går inte utan vidare att avgöra om det verkligen föreligger samhällsvetenskapliga teorier av typ d, och det intresserar mig inte så mycket här eftersom jag använder mig av Söderfeldts schema för att på ett principiellt plan kunna förhålla mig till den uppdelning som Naschold gör.

Nascholds kategori besluts- och handlingsteoretisk ansats kan närmast jämföras med Söderfeldts kategori mikroreduktionell teori och möjligen också kontextuell teori av typ b medan den polit-ekonomiska ansatsen förefaller mig ha inslag av det som beskrivs beträffande makroreduktionella teorier. Troligen kan vissa ansatser föras in under kategorin kontextuella teorier typ c. Dessa reflexioner synes stämma väl överens med Nascholds (1972:94) försök att bedöma de två paradigmen rimlighet. Hans omdömen går i korthet ut på att teorier inom det handlings- och beslutsteoretiska paradigmet kännetecknas av 1/ en bedräglig övervärdering av styrningskapacitet hos och de faktiska följderna av den statliga planeringen, 2/ att denna felbedömning primärt sammanhänger med teoriens ansats resignation när det gäller att analysera det kapitalistiska (post-industriella . . . eller vilka begreppssammanhang man nu föredrar) samhällets socioekonomiska utvecklingstendenser. Naschold frågar sig om den handlingsteoretiska ansatsen låter sig utvidgas och modifieras på ett sådant sätt att dess svagheter kan elimineras. Han kommer till slutsatsen att så inte är fallet, vilket dock, fortfarande enligt Naschold, inte betyder att de teoretiska och empiriska resultat som vunnits inom denna teoriram kan förbigås.

Tvärtom innehåller denna forskningsansats viktiga uppslag, frågeställningar och resultat gällande handlande subjekt (t ex organisationer) som måste beaktas. Problemet ang översättbarhet mellan olika teoretiska system är påtagligt men får enligt min uppfattning ej hindra försök.

Rimlighetsbedömningen av de planeringsteorier som utgår från det polit-ekonomiska paradigmet utfaller enligt följande: En viss tendens till superdeterminism kan förmärkas, samtidigt som denna typ av planeringsteorier omfattar alla relevanta problemdimensioner hos en planeringsteori. Såväl teoretiskt som empiriskt framstår paradigmet som det fruktbarare av de två t ex vid analys av statlig planering i Frankrike och BRD. Inom paradigmet förekommer motstridiga tendenser som synes vara svåra att förena. Naschold menar att en vidareutveckling av teorierna inom detta paradigm bör inriktas på både att öka validiteten hos de teoretiska begreppen och en ökad inkorporering av handlings-/beslutsteoriernas teoretiska och empiriska forskningsuppgifter.

För centrala problem inom planeringsteorin är både en mikro- och en makroreduktionell teoriensansats otillräcklig. De problem jag tänker på är dels att bestämma gränser för det medvetna handlandets (i form av planering) inverkan på samhället, dels att klargöra på vilket sätt – om eventuellt genom medvetet handlande – dessa gränser förändras. För denna uppgift bör teoriensansatser av det kontextuella slaget med en teori både för individnivån³⁷ och strukturplanet eftersträvas.

Nascholds ställningstagande till de två konkurrerande paradigmen blir utifrån dessa synpunkter rimliga. Det handlings- och beslutsteoretiska paradigmet blir med sin brist på teorier om strukturer helt otillräckligt medan å andra sidan den polit-ekonomiska ansatsen genom vissa brister i teoriutvecklingen på individ- eller snarare organisationsnivå tenderar mot determinism och ett förbiseende av strukturdelarnas inneboende – eventuellt systemförändrande – dynamik. Vidare förefaller mig Nascholds hållning – att föreslå det polit-ekonomiska paradigmet kompletterat³⁸ med den besluts- och handlingssteoretiska ansatsen i stället för tvärtom – välgrundad. Detta av två skäl:

- 1) Det subjektivistiska momentet i planeringen över-skattas lätt beroende på att a) subjektet tenderar att komma i centrum i gängse planeringstänkande, b) det planerande subjektet ofta har en *formell* suveränitet visavi planeringsobjektet och c) det bland de grupper som bär upp planeringsverksamheten (politiker, tjänstemän) finns en naturlig tendens att tillskriva det egna handlandet överdriven betydelse.
- 2) Med det ställningstagande för kontextuella teorier

typ d) som jag gjort ovan följer att de olika nivåerna (individ/organisations- och strukturnivå) i en viss men begränsad omfattning kan analyseras och förstås "för sig". För analys av planeringsorganisationer kan det alltså vid vissa frågeställningar vara fullt tillräckligt att bara beakta "organisationsnivån". Berör däremot problemen förhållandet mellan planeringen och samhällets utveckling (dvs planeringen som social förändring och/eller konservering) blir strukturnivån den primära och bildar startpunkt för analysen.

Som sammanfattning av de ståndpunkter angående de distinktioner jag presenterat för analys av planeringsteoretiska ansatser kan sägas att planeringsteoriens förklarande struktur bör utgå från en strukturell teori om samhället som i sig integrerar en individ- och organisationsteoretisk ansats, vilken har sin egen relativt självständiga existens. Vilka konkreta företeelser som bör studeras, (dvs en mera innehållslig bestämning av samhällsplaneringsforskningen) berör jag i det avslutande avsnittet.

Samhällsplaneringsforskning

Förutom de riktlinjer, av teoretisk karaktär, jag ovan föreslagit erfordras en innehållslig bestämning av samhällsplaneringsforskningen. Vilka är de faktiska objekt som ska studeras?³⁹

Det förslag jag ska lägga fram vill jag motivera utifrån tre utgångspunkter, 1) det är relevant för den problematik som uppkommer i praktisk planering och i planeringsdebatten, 2) avgränsningen konkurrerar inte med förekommande akademiska discipliner,⁴⁰ 3) de problem som reses förefaller vetenskapligt fruktbara.

Låt mig först ange några frågeställningar som det *inte primärt* bör vara samhällsplaneringsforskningens uppgift att utreda (även om de har påtaglig relevans för denna forskning). Samhällsplaneringsforskningen har *inte* som primär uppgift att

- förstå och förklara totaliteten av de faktorer som orsakar samhälleliga förändringar⁴¹
- utreda förhållandet mellan medvetet handlande (individuellt eller kollektivt) och samhälleliga förändringar
- undersöka hur alla organisationers planer och medvetna handlande (sammantagna) påverkar samhällsutvecklingen.

Samhällsplaneringsforskningen ska utgå från ett perspektiv där samhällsplaneringen (hypotetiskt) ses som en samhällsreformatorisk verksamhet, dvs som en verksamhet som (medvetet) syftar till en samhällsförändring.⁴² Samhällsplanering ska vidare förstås som en verksamhet i statlig och/eller kommunal regi. Det konkreta objekt som bildar utgångspunkt för samhälls-

planeringsforskning blir således statlig och kommunal verksamhet som syftar till samhällspåverkan eller något annorlunda formulerat: studium av statlig och kommunal verksamhet från aspekten samhällsförändrande/-påverkande intentioner. Denna bestämning leder till en rad problem och det är just poängen, dvs jag tror att dessa problem är fruktbara. Jag ska antyda några.

Ett samhällsreformatoriskt perspektiv är inte politiskt neutralt.

Detta är möjligen riktigt, men frågan är dels om det är någon vägande invändning, dels vari bristen på neutralitet består. Först bör noteras att perspektivet är hypotetiskt dvs att samhällsplaneringens samhällsreformatoriska funktion bör vara en av de centrala frågeställningarna. Vidare är det klart att på det sätt jag här förstår "samhällsreformatorisk" så torde det inte finnas någon partipolitisk oenighet om att det förekommer verksamheter i statlig och kommunal regi som syftar till att förändra samhället antingen det sker genom utvidgning eller minskning av den offentliga sektorns omfång eller uppgifter.

Stat och kommun är inte de enda eller kanske ens de viktigaste "aktörerna" i samhällsutvecklingen.

Detta är inget argument mot den föreslagna inriktningen av samhällsplaneringsforskningen. Att söka besvara frågan om stat och kommuns inverkan på samhällsutvecklingen är en legitim och betydelsefull uppgift även om det kan visas att också andra aktörer, andra omständigheter har betydelse för denna utveckling. Påpekan- det är viktigt så tillvida att studiet av samhällsplanering inte kan ske utan att det samhälleliga sammanhang vari planering sker beaktas, dvs studier av samhällsplaneringens samhällsförändrande funktion kan inte ske utan hänsynstagande till strukturella egenskaper hos samhällssystemet och till andra "aktörer". Ett särskilt argument för att studera stat och kommun i stället för företag etc är att de förstnämnda representerar den samhälleliga helheten till skillnad från partsintressen. Detta gäller formellt – statens suveränitet – och (även om detta är mera problematiskt) reellt – upprätthållandet av centrala samhällsfunktioner.

Det är inte intensionerna bakom olika statliga och kommunala verksamheter som är det väsentliga för dessa instansers inflytande på samhällsutvecklingen utan hur dessa verksamheter faktiskt fungerar.

Påståendet bedömer jag som rimligt, vilket inte hindrar att det för samhällsplaneringsforskningen just bör vara intentionerna, det avsedda resultatet för de olika verk-

samheterna som bildar utgångspunkt för undersökningarna. En viktig fråga gäller just möjligheten att med medvetna statliga och kommunala åtgärder (syftande till att realisera vissa intentioner) påverka samhällsutvecklingen.

Gränsen mellan statlig, kommunal verksamhet och andra sektorer är omöjlig att dra på ett meningsfullt sätt.

Denna gränsdragning är problematisk: verksamheter kan flyttas i båda riktningarna mellan offentlig och privat sektor, det finns en rad mellanformer: statliga företag, företag med delat statligt och privat ägande, verksamheter som finansieras privat men som genom regleringar är underkastade hård statlig styrning. Detta är ett problem som blir viktigt att arbeta vidare med och där stipulativa lösningar bör undvikas.

Intentioner för statlig och kommunal verksamhet går inte att fastställa.

Hur ska de verkliga intentionerna bakom statlig och kommunal verksamhet kunna fastläggas? Det gäller ju inte vad enskilda individer avser utan intentioner på organisationsnivå. Vidare kan man mena att de intentioner som kommer till uttryck i utredningar och politiska beslut är tillrättalagda och att de inte ger uttryck för de "verkliga avsikterna". Samhällsplanering betraktas – helt rimligt – som en pågående process under vilken naturligt nog intentionerna modifieras. Är det bara initialintentionerna som ska beaktas eller ska avsiktsförändringarna under planeringens gång och på de olika nivåerna t ex från beslutande till verkställande instanser också tas med i analysen? Detta är reella problem som samhällsplaneringsforskningen måste attackera.

Samhällsplanering kan lika gärna avse bevarande som förändring av samhället.

Detta är naturligtvis riktigt och motiverar följande utläggning. Förändringen behöver inte gälla i förhållande till den nuvarande situationen utan kan lika gärna avse att förhindra vissa framtida tillstånd som bedömes sannolika eller möjliga, förutsatt att inget statligt eller kommunalt ingripande sker.

Kravet på att planeringsforskningen framför allt måste skissera framtiden, ange utvecklingstendenser och peka på handlingsalternativ⁴³ tillgodoses ej.

Denna invändning är både riktig och felaktig. Riktig så tillvida att angivandet av utvecklingstendenser och formulandet av handlingsalternativ inte blir den omedelbara och primära uppgiften för samhällsplaneringsforsk-

ningen – särskilt det senare bör politiska processer och utredningsväsendet svara för. Felaktig – eller snarare oberättigad – därför att detta inte utan vidare låter sig göra. Båda dessa uppgifter förutsätter som vetenskapliga projekt en någorlunda väl utvecklad teoribildning med rimlig empirisk förankring. Det finns helt enkelt ingen sådan teori som "ger möjligheter att bedöma konsekvenserna av politikernas program innan de är genomförda."⁴⁴

En samhällsplaneringsforskning med den inriktning jag föreslagit ovan bör på två sätt kunna berika samhällsplaneringens utövande. Dels förs trend- och beslutsalternativproblematiken på det generella planet närmare en i praktiska situationer hanterbar formulering, dels ger specialstudier t ex inom olika planeringssektorer, utgående från den generella problematiken⁴⁵ viktiga impulser vid planering inom respektive sektor.⁴⁶

Samhällsplaneringsforskning är en del av ämnet statskunskap

Eftersom jag i mitt förslag till inriktning och bestämning av samhällsplaneringsforskningen lagt tyngdpunkten vid statlig och kommunal verksamhet skulle man kunna tro att statskunskapsämnet skulle ta hand om "ämnet". Så är ingalunda fallet. Statskunskapen sysslar – om jag får göra en kraftig generalisering – nämligen med politikens uttrycksformer (hur olika intressen artikuleras och aggregeras, hur olika beslut fattas, förvaltningens formella och reella organisation osv) och innehåll m m och mycket litet – trots programmatiska formuleringar t ex inom systemteorin – med politikens effekter: vilken genomslagskraft och träffsäkerhet de i politiken uttryckta intentionerna har på samhällsutvecklingen.⁴⁷ En lång rad ämnen har viktiga bidrag att ge till detta studiefält samtidigt som inte allt som behövs finns fixt och färdigt att "importera". Vissa delar av den sk utvärderingsforskningen kan bidra med lärdomar. Vid utvärdering av politik och offentlig planering har statskunskapen (political science) inte varit mera framträdande än flera andra akademiska discipliner. Detta gäller i Sverige lika väl som i utvärderingsgenrens fosterland – USA.

Avslutning

Jag har velat peka ut samhällsplaneringsforskning som en vetenskaplig verksamhet som inte låter sig inordnas under något av de akademiska ämnen som förekommer vid våra universitet. Jag har också framfört synpunkten att samhällsplaneringsforskning inte utgör någon mix av förekommande ämnen. Däremot är den i en kvalificerad mening disciplinöverskridande. Vidare tar jag för givet att det finns praktisk verksamhet – samhällsplanering – som är värd ett vetenskapligt studium som samhälls fenomen och som för sin utveckling är betjänt av korrespon-

derande vetenskaplig utveckling.⁴⁸ Mitt förslag innebär att förhållandet mellan stat/kommun och samhälle, hur detta förändras och särskilt hur och med vilka begränsningar statliga/kommunala planer sätts (kan sättas) i verket, blir den övergripande problematiken för samhällsplaneringsforskningen.⁴⁹

Maj 1977, lätt reviderad Augusti 1981

Anders Gullberg

Noter

- ¹ För en diskussion av planeringsbegreppets användning i vardagliga sammanhang se Rieger (1967:1ff).
- ² Redan 1937 skriver Soule "Planning is a word that has been employed to cover /so/ many different types of activity . . ."
- ³ Definitions- och aspekttrikedomen framgår bl a av Lundquist (1976), Gullberg (1975), Bornstein (1975:1ff), Friedmann & Hudson (1974), Roos (1974), Gross (1967:19f), Naschold (1972:76ff), Ronge & Schmiege (1971:8ff) och Ronge (1971:137).
- ⁴ Planering har dock aldrig varit tabu på samma sätt som i efterkrigstidens BRD, Shonfield (1969) och Ronge & Schmiege (1971). Standardverket för planhushållningsdebatten är Lewin (1967) vars tolkning av debatten tillbakavisas av Dahlqvist (1975:13ff).
- ⁵ Jämför resonemangen hos Abrahamsson beträffande byråkratibegreppet (1975:16ff).
- ⁶ Problemdefinitioner som vanligen grundar sig på en aktörsorienterad uppfattning om beslutsprocessen och förvaltningen.
- ⁷ Detta kan förefalla paradoxalt med tanke på att "praktikerna" uppfattar så mycken forskning som verklighetsfrämmande. Jag tror att sammanhangen – om de våldsamma generaliseringarna ursäktas – kan förstås så att de "praktikbaserade" (i statlig och departemental utredningsverksamhet etc) problemformuleringarna angripna med någon fragmentariserad och i många avseenden verklighetsförvridande samhällsvetenskaplig disciplins metodarsenal ger irrelevanta resultat. I takt med att förvaltningens arbetsområde utvidgas blir också förvaltningens "problem"-sektorer allt vidare och berör (t o m skapar) allt fler forskningsområden. Kravet på praktisk relevans medför ju också att anslagsökande forskare, för att öka oddsen i utdelningskonkurrensen anpassar sina projekt utan att detta alltid i praktiken betyder en ökad användbarhet av resultatet.
- ⁸ Statens råd för byggnadsforskning (1973).
- ⁹ Det finns en rad olika grupperingsprinciper. Se t ex Schäfers (1973:2ff), Lundquist (1976) och Rieger (1967).
- ¹⁰ Se också Schäfers (1973:8f).

¹¹ Se Lundquist (1976:123ff) och Roos (1974:338ff). Den tendens inom planeringsteori som jag här försöker fånga (abstrakt-normativ-ohistorisk) är närvarande i alla de tre riktningar hos teoretiskt planeringstänkande som Roos urskiljer: "rationalistic" (RAT), "normative-technocratic" (NOT) och "participatory" (PART).

(RAT)-modellen är den mest extremt abstrakt-normativa. Den refererar enligt Roos (1974:339) till "those models of planning which, in the final analysis are based on a simple decision-theoretical frame of reference as well as so-called functional rationalism – in other words on the attempt to construct the most rational methods possible for the solution of given tasks. The RAT-model is in principle complete and totally comprehensive. All the stages of the decision-making process are accounted for and an attempt is made to solve each one as completely as possible".

NOT-modellen försöker komma till rätta med RAT-modellens begränsningar (läs: bristande realism) men genom att förändra planeringsteori i explicit normativ riktning. Både RAT- och NOT-modellerna kännetecknas av en tendens att uppfatta planeringen (och planerarna) som ett omnipotent subjekt i den historiska utvecklingen (jfr Roos 1974:341). För PART-modellen blir dock det omgivande samhället ett problem där lösningen sökes i riktning av total direkt demokrati. Den utopiska, idealistiska behandlingen av det planeringen omgivande samhället som de i positiv mening mest avancerade företrädarna för denna modell står för (t ex Friedmann) gör det fullt motiverat att föra PART-modellen till den abstrakta, normativa, ohistoriska tendens jag försöker ge en viss relief. Planering som något specifikt löses i Friedmanns transactive theory of planning upp och sammansmälter med en (utopisk) samhällsmodell "the Learning society".

¹² Svårigheterna att tillämpa denna typ av relationslöst rationalitetsbegrepp vid empiriskt orienterade studier har varit påtagliga och en "bounded rationality" har framställts som alternativ (Simon 1975) där rationaliteten vid beslut inom en organisation relativiserar i förhållande till tillgänglig information. För en redogörelse "inifrån" om beslutsteoriens utveckling se Dyckman (1961:335ff). Han uppfattar planering som en typ av beslutsfattande. Den kanske mest kända kritiken mot rationalismen är Braybrook & Lindblom (1963). Etzioni (1968) försök att förena eller snarare övervinna motsättningen mellan rationalister och inkrementalister leder honom i rätt riktning: till ett arbete med den samhälleliga helheten och förhållande mellan del (t ex den organisation där tänkt planering försiggår) och helhet (samhället som totalitet). Det sätt han misslyckas på i detta arbete är lärrikt vid nya försök: genom att förstora vissa aspekter av en allmän organisationsteori till makronivå missar Etzioni skillnaden mellan olika institutioner i samhället (ekonomi, politik, ideologi,

etc) och beskriver samhället som en hierarki av, på närmare sätt, ej bestämda organisationer. Etzionis vision: (det aktiva samhället) är en utopisk konstruktion byggd på principer från organisationsteori och med inslag av tyglad radikaldemokrati och centralstyrd reformism.

I relation till rationalister och inkrementalister kan Etzionis försök användas som argument för att ett rationellt beslutsfattande (enl en vanlig def = planering) inte på ett meningsfullt sätt kan analyseras utan relation till det sociala systemet i vid mening.

- ¹³ Formuleringen har hypotetisk form men bör nog kunna tas som ett förslag från Friedmanns sida. Hela meningen lyder: "If planning is accepted as the attempted intervention of reason in history, then it is clear that such intervention cannot be immediate and direct, but must be filtered through a series of complex structures and processes to be effective."
- ¹⁴ "As a basic social-administrativ process . . ."
- ¹⁵ Jag har själv varit inne på denna typ av bestämning i ett försök till abstrakt renodling (Gullberg 1974:3): "Samhällsplanering – (def) människans medvetna styrning och kontroll av samhällets förändringar och/eller konserverande."
- ¹⁶ Att så inte är fallet ger ju intresset för och förvirringen inom planeringsforskningen ett klart indicium på. Davidoff & Reiner 1973:21 föredrar att se planeringen fungera under antagandet att "all things are possible, given the willingness to meet their costs."
- ¹⁸ För en raljant kritik se Wildavsky (1973).
- ¹⁹ Jfr med den av Ronge (1974:103) beskrivna "in permanenten 'trotsdem – Haltung', immer weiter betriebener Reformoptimismus."
- ²⁰ Hos Bettelheim finner man formuleringar som är av samma typ som de jag kritiserat ovan: "Planning . . . implies that the economy ceases to be dominated by economic laws; it implies that the economy is henceforth dominated by *men's will*. In short, it assumes that *human liberty* takes the place of *economic necessity*. (Bettelheim 1961:5). En väsentlig skillnad är dock att han, ehuru skissartat, relaterar denna den ekonomiska planeringens möjligheter till att ge uttryck för människans frihet till samhällssystemet. En av anledningarna till att planeringsbegreppet nu är mera allmänt gångbart än tidigare sammanhänger förmodligen med att det inte längre – i den allmänna debatten eller i forskningssammanhang – relateras till analys av samhällssystem.
- ²¹ Friedmanns teoretiska ståndpunkt kan hänföras till vad Söderfeldt (1975:67ff) efter Heiskanen benämner mikroreduktionell teori, dvs teorier som utgår från individen och som saknar teorier om (men innehåller beskrivningar av) makronivå.
- ²² Påfallande lite intresse ägnas åt att systematiskt följa upp planeringsförsök, att ställa intentioner mot resultat för att kunna förklara överensstämmelser och avvikelser. Samhällsvetenskapliga/humanistiska forskningsrådet har uppmärksammat bristen på ut-

värdering av reformer. Förhållandet har påtalats i rådets anslagsäskande.

- ²³ En annan sak är att den inflationistiska utvecklingen av bruket av termen "planering" är värd en undersökning och förklaring.
- ²⁴ Detta kan uppfattas – vilket också sker – på en rad olika sätt. T ex abstrakt som en förskjutning mellan plan – marknad, som social guidance som kan leda fram till ett nytt samhällssystem (t ex ett aktivt samhälle, jfr Etzioni), som en styrningsprincip som på ett grundläggande sätt strider mot det kapitalistiska produktions sättet (och därför bara kan uppträda i kvasiformer) eller som en metod att på lång sikt förändra samhället i grunden (vissa reformistiska ansatser av socialdemokratisk typ och STAMOKAP-teoretiker. Ang STAMOKAP se t ex Ebbinghausen (1975) för kritik och referenser).
- ²⁵ Min egen uppfattning redovisas nedan.
- ²⁶ Förekomsten av önsketänkande kan ju som sådan ha påtagliga konsekvenser, men knappast de som i planeringssammanhang presenteras som intentionerna. Det råder enligt min uppfattning inget ömsesidigt uteslutande mellan reella effekter och önsketänkande. De kan uppträda parallellt och vara ömsesidigt beroende av varandra.
- ²⁷ Se Kuhn (1970), Lakatos (1972), Brante (1976).
- ²⁸ I motsats till normativ. Jfr Faludi (1973b:397).
- ²⁹ Se vidare nästa avsnitt (II).
- ³⁰ Jag vill heller inte aprioriskt utesluta att planering kan inverka på det jag ovan nämnde som nödvändigheter, dvs att fundamentala egenskaper i samhällssystemet kan påverkas av planeringsverksamhet.
- ³¹ Eriksson & Lundahl (1976:11) är inne på liknande tankegångar. De citerar en skotsk artikelsamling: "Ingen av samhällsvetenskaperna har som mål att förstå totaliteten av de faktorer som orsakar förändring. Ingen har heller den intellektuella apparaten att förstå hur förändringar kan styras för att uppnå specifika mål." Eriksson & Lundahl menar att detta borde vara planeringsforskningens uppgift.
- ^{31a} Ang begreppet paradigm se Kuhn (1970) och efterföljande diskussion. För referenser se t ex Brante (1976:22f).
- ³² Ang denna term se Ronge (1974:86f).
- ³³ Till Nascholds typologi refereras bl a i Morgensen m fl 1976:1 och Ronge 1974:101f. Att Naschold beskriver de båda ansatserna som paradigmer innebär att han ser dem som två, visserligen motstridiga teoretiska ansatser, men inte som två teorier som på samma nivå konkurrerar om att förklara identiska fenomen. Jämförelsen mellan paradigmen sker därför i termer av fruktbarhet och relevans snarare än "sannhet". Jfr Naschold (1972:71, 72).
- ³⁴ Luhmann är en mycket uppmärksam samhällevetare i BRD, vars arbeten diskuteras livligt både bland traditionella och radikala forskare (särskilt inom sociologi och statskunskap/politologi). Se t ex Ronge & Weihe (1976). I Sverige har han mig veter-

- ligt inte alls uppmärksammat och är på sin höjd känd som Habermas diskussionsmotståndare (Habermans/Luhmann 1971).
- ³⁵ Dimensionen vinner naturligtvis något i konkretion hos Sörensen i den drygt 600-sidiga teoriehistoriska framställningen och genom att han prövar att introducera handlingsdimensionen i teoriansatser som har samhälleliga förhållanden som sina objekt. Detta är närmare bestämt Sörensens försök att bestämma de för marxistisk teori specifika utmärkande egenskaperna, i motsats till bl a strukturfunktionalism.
- ³⁶ Söderfeldt nämner Poulantzas och Lennart Berntson som exempel på teoretiker som kan hänföras till kategori d. Till detta ställer jag mig frågande. De verk som kan ligga närmast till hands att undersöka – Poulantzas (1970) och Berntson (1974) – är båda mycket ambitiösa arbeten, dock utan att de lyckas producera – även om ambitionerna finnes – den goda cigarr Söderfeldt vill bjuda på. De strukturalistiska teorierna har vissa problem att komma tillrätta med "individnivån" dvs att analysera individer och/eller klasser som annat än bärare av de av strukturen tilldelade egenskaperna. Även om dessa ansatser liksom Therborns (1973) enligt Söderfeldt (1975:71) kan ses som början till en teori om handlandets gränser så innehåller de lite att hålla sig till beträffande dessa gränserns föränderlighet t ex – under vissa betingelser – genom handling.
- ³⁷ I planeringsteoretiska sammanhang är det rimligt att tänka sig individnivån som gällande organisationer.
- ³⁸ Själva kompletterandet är problematiskt. Eftersom de båda ansatserna är av så olika karaktär och arbetar med så olika utgångspunkter blir det aktuellt med någon form av transformations- eller översättningsarbete. Kompilatoriska försök bör avrådas.
- ³⁹ Mitt bidrag nedan ska ses som ett försök att ange en inriktning av samhällsplaneringsforskningen som jag finner fruktbar – att peka på en central problematik som flera olika typer av planeringsstudier kan relateras till, dvs ett innehållsligt centrum för planeringsforskningen kring vilket diskussion och meningsutbyten kan utveckla forskningsansatser. Det som framlägges är alltså ingen uppsättning kriterier för samhällsplaneringsforskning utan utpekande av forskningsområden om vilka jag tror att fruktbara oenigheter kan uppstå.
- ⁴⁰ Med detta menar jag att inget akademiskt ämne eller inga summationer av delar av akademiska ämnen täcker det jag här tänker föreslå. Att de olika ämnena konkurrerar om att inmuta samhällsplaneringsforskning och -undervisning är en helt annan sak som saknar relevans för mitt principiella resonemang. Att ansatser och resultat inom olika discipliner är relevanta för den föreslagna inriktningen av planeringsforskningen är självklart.
- ⁴¹ Jfr Eriksson & Lundahl (1976:11) för en sådan uppfattning om planeringsforskningens uppgifter.
- ⁴² Detta är ett synsätt som är väl förankrat i planeringstänkandets olika riktningar. Se tidigare avsnitt.
- ⁴³ Jfr I. Jöhansson citerad i Eriksson & Lundahl (1976:12).
- ⁴⁴ Eriksson & Lundahl (1976:11). Naturligtvis kan något sägas utifrån allmänt förnuftsmässiga utgångspunkter och samhällsvetenskapliga teorifragment. Detta är givetvis viktigt att ta tillvara men får inte ersätta ett mera långsiktigt och ambitiöst arbete.
- ⁴⁵ Realiserandet av intentionerna hos statlig och kommunal verksamhet.
- ⁴⁶ Det bör observeras att den inriktning jag vill ge samhällsplaneringsforskningen inte är identisk med hur verksamheten, enligt vad jag tror, skulle se ut om forskningsmedlen t ex skulle ställas till kommunala planerande organs disposition och fördelas av dem. I detta ser jag en poäng och inte en invändning. Mina förmodanden angående en mera direkt praktikerstyrd forskningsfinansiering går i riktning mot att denna forskning skulle inriktas mot en förstärkning av den kommunala utredningsverksamheten dvs mera direkt anknyta till de praktiska problem som den kommunala planeringen står inför. Detta är en mycket angelägen uppgift och den sköts givetvis bäst genom kommunernas egen försorg. När det så gäller samhällsplaneringsforskningen så menar jag att den inte kan reduceras till en replik på den praktiska planeringen. Forskningen får inte nonchalera den praktiska planeringen men den måste också bidra med något eget, med en vetenskaplig formulering och behandling av både den praktikbaserade och den vetenskapliga problematiken. Detta sagt i polemik mot dem som försöker sätta likhetstecken mellan vetenskapligt arbete och utredningsverksamhet. Förhållandet mellan beslutsfattarnas problemformuleringar och forskningens när det gäller kommunal planering har diskuterats i PLAN. Se t ex Gullberg (1978a).
- ⁴⁷ Skillnaden mellan idé- och intentionsanalys å ena sidan och effekt- och resultatstudier å den andra diskuteras i Gullberg (1979a, b).
- ⁴⁸ Jfr t ex Andersson (1975:58).
- ⁴⁹ Utförligare resonemang i denna riktning förs i Gullberg (1981).

Referenser

- Abrahamsson, B., (1975) *Organisationsteori*, Stockholm.
- Ackoff, R., (1970) *A Concept of Corporate Planning*, New York.
- Albrow, M., (1972) *Byråkrati*, Stockholm.
- Andersson, H., (1975) "Forskare kan alla vara . . . exempelvis: . . . en forskare vid Nordplan" i *Plan* nr 2.
- Berntson, L., (1974) *Politiska partier och sociala klasser*, Lund.
- Bettelheim, C., (1961) *Studies in the Theory Planning*, London.
- Bornstein, M., (ed) (1975) *Economic Planning, East and West*, Cambridge, Mass.

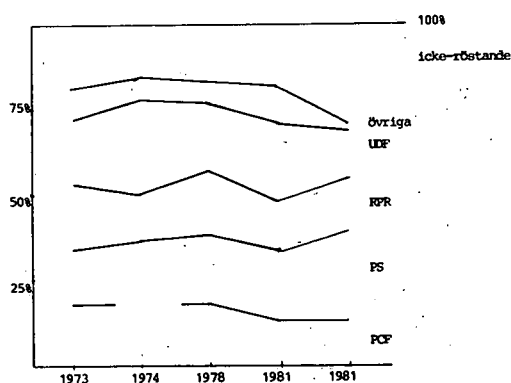
- Brante, T., (1976) "Kuhns paradigmatteori" i *Häftan för Kritiska Studier* nr 5.
- Braybrooke, D. & Lindblom, C.E., (1963) *A Strategy of Decision*, New York.
- Chadwick, G., (1971) *A Systems View of Planning*, Oxford.
- Dahlkvist, M., (1975) *Staten, socialdemokratien och socialismen*, Lund.
- Davidoff, P. & Reiner, R., (1973) "A Choice Theory of Planning" i Faludi (1973a).
- Dyckman, L., (1961) "Planning and Decision Theory" i *American institute of Planners Journal*, vol 27.
- Eriksson, O. & Lundahl, I., (1976) "Forskning och samhällsförändring", i *Plan* nr 1, årg 30.
- Esser, J., Naschold, F. & Våth, W., (1972) "Einleitung: Gesellschaftsplanung und Weltdynamik" i de samma förf. (hrsg) *Gesellschaftsplanung in kapitalistischen und sozialistischen Systemen*, Gütersloh.
- Etzioni, A., (1968) *The Active society*, New York.
- Faludi, A., (ed) (1973a) *A Reader in Planning Theory*, Oxford.
- Faludi, A., (1973b) *Planning Theory*, Oxford.
- Friedmann, J., (1973a) "A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior" i Faludi (1973a).
- Friedmann, J., (1973b) *Retracking America*, New York.
- Friedmann, J. & Hudson, B., (1974) "Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory" i *American institute of planners Journal*, vol. 40.
- Gross, B., (ed) (1967) *Action under Planning*, New York.
- Gullberg, A., (1974) *Samhällsplanering – teoriutveckling med tillämpning på medborgerligt deltagande*, Forskningsansökan, Nordiska institutet för samhällsplanering, stencil. Ingår i Gullberg (1978b:31ff).
- Gullberg, A., (1975) *Samhällsplanering – precisering av ett forskningsprogram*, Arbetspapper I, Nordiska institutet för samhällsplanering, stencil. Ingår i Gullberg (1978b:3ff).
- Gullberg, A., (1978a) "Den kommunala planeringsforskningens dilemma" i *PLAN*, nr 5.
- Gullberg, A., (1978b) *Planeringsteoretiska försök*, Nordiska institutet för samhällsplanering, Rapport 1978:3.
- Gullberg, A., (1979a) "Hurusom politiken alltid bestäms av alla omständigheter och därmed träder in i en evig vila" i *Häftan för Kritiska Studier*, nr 4.
- Gullberg, A., (1979b) "Svenskt regionalt tänkande" i *Häftan för Kritiska Studier*, nr 2-3.
- Gullberg, A., (1981) *Det fängslande planeringstänkandet – planering och utvärdering granskade*, Statens råd för byggnadsforskning, Rapport 87:1981.
- Habermas, J. & Luhmann, N., (1971) *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie – Was leistet die Systemforschung?* Frankfurt a.M.
- Kuhn, T., (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago.
- Lakatos, I. & Musgrave, A. (eds) (1972) *Criticism and the Growth of Knowledge*, London.
- Lewin, L., (1967) *Planhushållningsdebatten*, Stockholm.
- Lundquist, L., (1976) "Några synpunkter på begreppet politisk planering" i *Statsvetenskaplig tidskrift*, Häfte 2.
- Mackenzie, F., (ed) (1937) *Planned Society Yesterday, Today, Tomorrow*, New York.
- Morgensen, P., m fl (1976) "Temainledning" i *Politica* nr 1.
- Naschold, F., (1972) "Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen" i Fehl u a (hrsg) *Planung und Information*, Gütersloh.
- Poulantzas, N., (1970) *Politisk makt och sociala klasser*, Falköping.
- Rieger, H.C. (1976) *Begriff und Logik der Planung*, Wiesbaden.
- Ronge, V., (1971) "Politökonomische Planungsforschung" i Ronge & Schmiege (hrsg) *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München.
- Ronge, V., (1974) "Der politökonomische Ansatz in der Verwaltungsforschung" i Grottian & Murswieck (hrsg) *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, Hamburg.
- Ronge, V. & Schmiege, G., (1971) "Einleitung" i Ronge & Schmiege (hrsg) *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München.
- Ronge, V. & Weihe, V., (hrsg) (1976) *Politik ohne Herrschaft? Antworten auf die Systemtheoretische Neutralisierung der Politik*, München.
- Roos, J.P., (1974) "Theories of Planning and Democratic Planning Theory" i *Government and Opposition*.
- Schäfers, B., (1973) "Voraussetzungen und Prinzipien der Gesellschaftsplanung bei Saint-Simon und Karl Mannheim. Eine vergleichende Beitrag" i B. Schäfers (hrsg) *Gesellschaftliche Planung*, Stuttgart.
- Shonfield, A., (1969) *Modern Capitalism*, London.
- Simon, H.; (1965) *Administrative Behavior: A Study of Decision-making, Processes in Administrative Organization*, andra uppl. New York.
- Soule, G., (1937) "Prospects of General Economic Planning" i Mackenzie (1937).
- Statens råd för byggnadsforskning (1973), *Programområdet, Byggd miljö*, Stockholm.
- Söderfeldt, B., (1975) "Hur ser en bra samhällsteori ut?" i *Sociologisk forskning*, nr 2.
- Sörensen, C., (1976) *Marxismen og den sociale orden*, 2 band, Grenå.
- Therborn, G., (1973) *Vad är bra värderingar värda?*, Lund.
- Wildavsky, A., (1973) "If planning is Everything, Maybe it's Nothing" i *Policy Science*, vol. 4.
- Österud, Ö., (1972) *Samfunnsplanlegging og politisk system*, Oslo.

När socialismens röda ros vann makten

François Mitterrand nådde 1981 efter 23 års opposition mot den femte republikens maktavare sitt stora mål – en socialistisk president och en socialistisk majoritet i nationalförsamlingen. Den franska revolutionen, den långa vägen mot en socialism i frihet, hade påbörjats.

Utgångspunkten för översikten är bilden nedan. I denna har valresultaten under 1970-talet redovisats för de fyra stora politiska formationerna i andelar av antalet röstberättigade.

Bild 1 Resultat i val till nationalförsamlingen och i presidentvalet 1973–1981 (% av antalet röstberättigade)



De procentandelar som tecknats i bild 1 avser valresultatet i den första valomgången i såväl valet till nationalförsamlingen som i presidentvalet. I samtliga val har rösterna lagts samman till de fyra stora politiska formationerna i Frankrike, nämligen kommunisterna, socialisterna, gaullisterna och giscardister. Bilden visar de framgångar socialisterna har haft under perioden. Speciellt är valet till nationalförsamlingen 1978 viktigt, eftersom socialisterna i detta val blir det största partiet i vänsterblocket. Valresultatet i juni 1981 då socialisterna erhöll 38 % av rösterna är den största framgång som något socialistparti noterat i Frankrikes historia.

För kommunisterna är valet 1981 den andra stora valkatastrofen under den femte republiken. Vid republikens tillkomst 1958 förlorade kommunisterna ca 1/3 av sitt röstunderlag. Förhållandet är ungefär detsamma nu 1981.

På den icke-socialistiska sidan eller borgerliga sidan framgår klart den starka ställning Giscard har haft som presidentkandidat. Väljarstödet för Giscard överstiger betydligt gaullisternas väljarstöd. Så är emellertid inte fallet i valet till nationalförsamlingen. I dessa val har hela tiden gaullisterna varit den största borgerliga formationen.

Presidentvalet 1974 var också en höjdpunkt i mobiliseringen av väljarna. Man kan notera det mycket kraftigt sänkta valdeltagandet i parlamentsvalet 1981.

I det följande skall vi övergå till att redovisa utvecklingen i fransk politik genom att presentera de fyra partiformationerna parvis – det borgerliga blocket resp vänsterblocket.

Högerblocket

Valet av Giscard till president 1974 innebar en maktförskjutning inom högerblocket i Frankrike. Den klassiska gaullismens kandidat gjorde ett mycket dåligt val. Samtidigt stödde delar av den "nya gaullismen" Giscard. Den knappa valsegern löste inte upp motsättningar inom regeringsmajoriteten. Giscard strävade efter att inom högerblocket vända maktbalansen till sin egen fördel även på den parlamentariska arenan. Förskjutningen från gaullism till center-högerpolitik skulle ske samtidigt som man bevarade enigheten för att kunna fungera som en regeringsmajoritet.

Den ekonomiska utvecklingen i Frankrike, inflation och arbetslöshet, minskat stöd i opinionsundersökningarna för såväl president som premiärminister ledde till skillnader i bedömningen av den politiska situationen mellan gaullister och giscardister. Gaullismen under premiärminister Chirac ville fortsätta med en expansiv politik, ha nyval till nationalförsamlingen och därefter ha en femårig mandatperiod för att rätta till ekonomin. Presidenten delade inte denna uppfattning.

På det lokala planet pågick kampen om makten inom majoriteten inför kommunalvalet 1977. I detta arbete ingick bl a att skapa lokala partiorganisationer för giscardisterna. Gaullisterna försökte få till stånd enhetslistor i kommunalvalet och hävdade principen om primärval inom majoriteten inför parlamentsvalet 1978.

Av allt att döma blev kampen om makten i högerblocket en avgörande faktor för brytningen mellan Giscard och Chirac. Till detta skall läggas rent sakliga motsättningar om bl a den ekonomiska politiken. Sommaren 1976 avgick Chirac som premiärminister. Därefter genomgick gaulliströrelsen en kraftig omorganisation och fick namnet RPR (Rassemblement pour la République). På så sätt skulle rörelsen få ny slagkraft och kämpa först om makten i högerblocket – 1:a valomgången, sedan om makten i Frankrike – 2:a valomgången.

Gaullismen återspeglar det jacobinska arvet i den franska borgerligheten. Synen på folkomröstningar som beslutsmekanism kan härledas till detta arv. Gaullismen som rörelse är också mer socialt inriktad än vad de valda ledamöterna för gaullistpartierna är. På det ideologiska planet ligger partiet oftast till höger om gaullismens

ideologiska arv. Detta förhållande har blivit alltmer tydligt. Det nuvarande gaullistpartiet RPR är närmast ett modernt borgerligt parti med en förhållandevis stark organisation. Det motsvarar nu närmast de krist-demokratiska partierna eller det brittiska konservativa partiet.

För närvarande kan två strömningar återfinnas i gaullismen. Den ena kan kallas den liberala fraktionen i partiet. Dennes strävan är att göra gaullistpartiet till ett modernt borgerligt parti med en förhållandevis ortodox borgerlig syn på politiken. Den andra fraktionen i partiet, dit partiledaren Chirac räknas, är mer traditionellt gaullistisk med bl a idé om löntagarnas deltagande i företagens skötsel kvar på programmet. Den del av gaullismen, kallad vänstergaullismen, som lägger starkast tonvikt på denna sociala linje i gaullismen, stödde i presidentvalet François Mitterrand. Detta förhållande är ett av flera tecken på att gaullismen genomgår en stark förändring.

Omorganisationen av rörelsen har inneburit att partiledaren Chirac fått en mycket stark ställning. Vad gäller antalet medlemmar är partiet Frankrikes näst största parti. Till de organisatoriska dragen hör också att partiets parlamentsgrupp är ganska fristående från partiet. Men genom en större integrering av partiorganisation och parlamentsgrupp börjar denna traditionella uppdelning försvinna alltmer.

Partiets väljarstöd hämtas alltmer från borgerliga väljare. Geografiskt har partiets profil suddats ut. Den tidigare starka ställningen i norra Frankrike har minskat och partiet har nu en position i hela landet. Förlusten av arbetarväljare har inneburit att det kompakta stödet i t ex nordöstra Frankrike har minskat.

Partiets ställning kanske också kan sägas ha blivit stärkt genom Giscard's nederlag i presidentvalet. I valet till nationalförsamlingen framstod Chirac som oppositionsledaren och man gick också fram med ett valsamarbete mellan gaullismen och giscardisterna.

Giscardismen i fransk politik fick sitt uppsving i och med att Giscard segrade i presidentvalet 1974. Som politiskt fenomen är giscardismen ett traditionellt franskt sätt att organisera politik. Rörelsen är ett parlamentsparti som består av en federation av ett flertal center-högerpartier. De mest kända partierna är Parti Républicain – Giscard's eget parti, CDS (Centre des Démocrates Sociaux) som är en sammanslagning av två tidigare centerpartier. Samarbetet partierna emellan sker under beteckningen UDF (Union pour la démocratie française) och sammanlagt ingår fem grupper i federationen. Uppkomsten av UDF kan närmast härledas till att giscardiseringen av gaullistpartiet misslyckades.

Brytningen mellan Chirac och Giscard innebar, att den icke-gaullistiska högern blev tvungen att organisera

sig för att kunna ha en position i högerblocket. Dessutom innebar Giscard presidentskapen omfattande nyrekrytering till de partier som stod bakom presidenten. UDF uppträdde för första gången i valet 1978. Federationens väljarstöd kom i första hand från de starkt urbaniserade delarna av Frankrike.

Vänsterblocket

Under hela 1970-talet har man inom vänstern kämpat om vilket parti som skall dominera oppositionen i Frankrike. Vid början av perioden var PCF (kommunisterna) i dominansställning. Denna period kan också kallas samlingsperioden. Det var då som det gemensamma programmet kom till stånd och Mitterrand var den samlade vänsterns presidentkandidat. Den senare delen av perioden har mer präglats av motsättningar. Det är då PS-socialisterna kommer att dominera vänstern.

Det mest slående i fransk politik under denna period är givetvis socialistpartiets stora framgångar. Idag har vi en helt ny bild av Frankrike. Den eviga oppositionen har makten och den gaullistiska majoriteten sitter i opposition.

Mitterrands come-back i fransk politik sedan slutet av 1960-talet, omstruktureringen av socialistpartiet och den långa vägen till presidentskapet är en enastående politisk prestation.

Omstruktureringen av socialistpartiet skedde i samarbete med nuvarande premiärministern P Mauroy, nuvarande inrikesministern G Defferre, vilka båda är företrädare för kommunalsocialisterna. Dessutom deltog den vänstersocialistiska gruppen CERES i detta arbete. Den gamla prägel av partiet från SFIO-tiden skulle förändras.

Strategin var, att en enad vänster skulle få väljarframgångar. De största vinster i denna väljarstrategi skulle tillfalla socialistpartiet. Samarbetet med PCF var nödvändigt för att få ett trovärdigt alternativ till högerblocket.

Resultatet blev avtalet med PCF om det gemensamma programmet, vilket ledde till valframgångar 1973. Mitterrand förlorade mycket knappt presidentvalet 1974 mot Giscard. Den gemensamma vänsterns vinster tillföll också till stor del socialistpartiet. Medlemsantalet ökade, opinionssiffrorna visade på ett kraftigt ökat stöd för PS, så att partiet var landets största parti. Kommunalvalen 1977 blev ytterligare en väljarframgång.

Inför parlamentsvalen 1978 skulle det gemensamma programmet omförhandlas med PCF. Socialistpartiet gick in i dessa förhandlingar ur en styrkeposition som det största vänsterpartiet. Uppenbarligen gjorde partiledningen i PS den bedömningen att PCF var tvunget att acceptera PS:s förhandlingsbud. Efter långvariga förhandlingar blev det nu inte resultat. Det gemensamma vänstersamarbetet bröts.

Trots den betydande välframgången för PS bedömdes valet till nationalförsamlingen som ett nederlag för socialisterna. En bidragande orsak till detta var de mycket stora förväntningarna inför valet. PS nådde i valet inte upp till den nivå som opinionssiffrorna innan valet antydde. Den andra faktorn var att högerblocket behöll makten i Frankrike. Konflikterna mellan socialisterna och kommunisterna förblev betydande. Delvis till följd av valet 1978 drabbade interna motsättningar socialistpartiet. Partikongressen 1979 var ett belysande exempel på detta.

Inom socialistpartiet har alltid funnits en parti-majoritet och en parti-minoritet. Vid kongressen 1979 kom majoriteten att bestå av Mitterrandfalangen och CERES. Den förstnämnda falangen består i stor utsträckning av partiets nya medlemmar, vilka ser Mitterrand som den samlade symbolen för en politik mot förändring och växling vid makten. Den officiella partiminoriteten kom att bestå av kommunalsocialisterna och den reformistiska fraktionen under ledning av Michel Rocard. Inför presidentvalet 1981 förekom en del diskussioner om partiets splittring skulle kunna innebära en kamp om valet till presidentkandidat. Detta blev inte fallet utan partiet slöt enigt upp bakom Mitterrands kandidat. Men de olika fraktionernas uppfattningar kan även idag skynta fram i diskussionerna om reformtakter i det socialistiskt styrda Frankrike.

Socialistpartiets väljarunderlag består till stor utsträckning av de yngre väljarna. Stort väljarstöd erhålls också från anställda i offentlig sektor framförallt då tjänstemännen.

Det geografiska spridningsmönstret visar, att PS är starkt i söder och sydväst liksom i norr och nordväst. Man har också gjort stora inbrytningar i Parisregionen, de västra delarna och i gaullismens fästen i de östra landsdelarna.

Under hela 1970-talet har PS samarbetat med vänstergrupperna av det gamla radikala partiet kallat MRG (Mouvement des Radicaux de Gauche).

Det franska kommunistpartiet har av många bedömare ansetts vara ett samhälle i samhället. Partiets karaktär som folkrörelse är unik för Frankrike och PCF är det klart största partiet vad medlemsantal beträffar. Närmare studier av medlemmarna visar dock, att omsättningen är förhållandevis stor. Trots folkrörelsekaraktären lyckas PCF inte behålla sina medlemmar i den stora utsträckning som många väntat sig. Medlemskadern visar sig vara ganska ung. Detta innebär att "troheten" mot PCF avtar. Ett andra drag har också varit utmärkande för PCF. Det har varit det enda parti på vilket missnöjda vänsterväljare kunnat rösta. Långt efter den fjärde republikens fall har övriga partier varit märkta av regeringsarbetet.

Den femte republiken har givetvis inneburit förändrade förutsättningar för PCF. För det första har det nya socialistpartiet blivit en allvarlig konkurrent om väljarna. För det andra gav 1968 års händelser dels i Frankrike dels i Tjeckoslovakien PCF en möjlighet att finna nya vägar i fransk politik. Det mest märkbara har varit försöken att minska beroendet av Sovjetunionen. De nya partiprogrammen visar en väg till socialismen i Frankrike utan användandet av proletariets diktatur som medel. PCF genomgick en demokratisering och nationalisering till franska förhållanden i likhet med de italienska och spanska kommunistpartierna. PCF valde också vägen mot makten genom ett samarbete inom vänstern. Detta vägval skulle göra PCF till ett regeringsparti. Detta blev ju också fallet men kanske inte på det sätt kommunistpartiets ledning tänkt sig.

Valresultatet 1973 liksom alla opinionsundersökningar visade klart att PCF inte vann lika mycket som PS på vänstersamarbetet. Detta var kanske mest tydligt med avseende på rekryteringen av nya medlemmar. Som tidigare nämnts blev omförhandlingarna av det gemensamma programmet resultatlösa och valkampen 1978 fördes med stora stridigheter mellan PCF och PS. En kanske inte väntad effekt av brytningen inom vänstern var att kommunistledaren Marchais mycket ofta framträdde i den franska televisionen.

På väljarplanet resulterade valet till nationalförsamlingen 1978 en mindre mandatvinst för PCF. Utvecklingen efter 1978 är mer komplicerad. Den interna debatten mellan framförallt intellektuella och partiledningen äger rum i icke-kommunistiska tidningar. Beroendet till Sovjet tycks åter ha ökat då PCF gav sitt stöd för Sovjets inmarsch i Afghanistan. Samma nära beroendeförhållande råder i partiets ställningstagande i Polen-frågan.

Dessa förändringar kan vara valda av PCF i ett försök att framstå som det radikalt annorlunda alternativet i fransk politik. I detta perspektiv gör kommunisterna den bedömningen att socialistpartiet i regeringsställning inte kommer att kunna genomföra någon politik i socialistisk riktning. Ställningstagandet innebär just nu en stark påfrestning på PCF. Vänstern domineras av socialisterna. I regeringen deltar PCF samtidigt som PCF på väljarplanet försöker visa att den socialism PS förespråkar och försöker genomdriva kommer att misslyckas.

Valen 1981 blev ett stort nederlag för PCF trots att partiet nu är "regeringsdugligt". Partiets traditionella styrka i norr står kvar men de största förlusterna i presidentvalet gjordes i PCF:s starka valkretsar. Tolkningen skulle då vara att marginalväljare lämnat PCF för PS: Jämfört med valet till nationalförsamlingen 1978 har PCF idag kvar 75 % av väljarna.

Vilka orsaker förs då fram för att försöka förklara väljarförlusterna? Ett resonemang går ut på att dagens franska situation så som den upplevs av väljarna skiljer

sig mycket starkt åt från den bild och de program PCF ger väljarna.

Ett annat uttryck är mer koncentrerat till kampen om makten. De väljare som vill maktskifte, bör välja PS då PCF-kandidaterna i de flesta fallen är utan reell chans till mandatet.

Ett sådant väljarresonemang skulle innebära, att i de valkretsar där PCF innehar mandatet till nationalförsamlingen, skulle den maktresonerande vänsterväljaren stödja PCF-kandidaten. I parlamentsvalen visar en analys att PCF hållit sina ställningar väl i de valkretsar där de är starkast och innehar mandatet till nationalförsamlingen. I de valkretsar, där PCF var svaga, innebar junivalet att den svaga ställningen ytterligare försämrades.

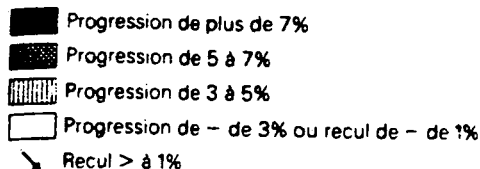
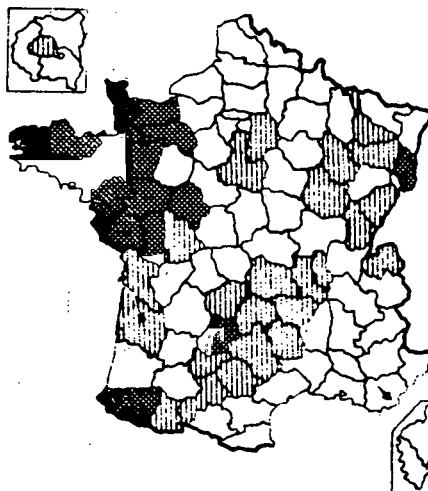
Vänsterns väg till makten beror därför till största delen på de framgångar socialistpartiet haft. I presidentvalet vilar dessa framgångar till stor del på vinster från PCF, medan framgångarna i junivalet till nationalförsamlingen till vissa delar kommer från de borgerliga och till vissa delar kan förstås genom den låga politiska mobiliseringen. Mellan 1978 och 1981 ökade PS med ca 13 % i väljarkåren (25 %/78 – 38 %/81).

PS:s framgångar i Parisregionen, västra Pyréneerna, Languedoc, kanalkusten och såväl västra som östra Frankrike beror på inbrytningar i högerblockets traditionellt starka väljarkårer. Samtidigt har PS gått starkt framåt i tidigare PCF-dominerade valkretsar. I de 18 starkaste valkretsarna för PCF är PS:s framgång mer än 5 % mellan 1978 och 1981. Inte i någon annan typ av valkretsar, sett ur perspektivet PCF:s styrka, är framgångarna för PS så stora. PS har alltså vunnit stora delar av sina röster hos PCF men dock inte allt. Till vinsterna skall man också räkna "ekologi-röster" och framför allt i Paris-området röster från tidigare borgerliga väljare.

Det borgerliga röstandet visar följande utveckling mellan 1978 och 1981: i valet till nationalförsamlingen 1978 48,9 %, presidentvalet 1981 48,8 % och valet till nationalförsamlingen 1981 43 % (beräknat på 1:a valomgången).

Förlusten i presidentvalet var mycket knapp och beror huvudsakligen på den långsamma upplösningen av den traditionellt konservativa katolska kulturen. Gaullister-nas halvhjärtade stöd till Giscard i 2:a valomgången och splittringen inom högern kan ha varit bidragande orsak. Dessutom kan närmast frånvaron av ett politiskt program liksom en dåligt organiserad valkampanj varit faktorer som till sist vägt över till Mitterrands fördel. Som framgår av kartan gjorde Mitterrand stora inbrytningar i klassiskt borgerliga delar av Frankrike.

Karta: Miterrands förändrade röstandel mellan 1974–1981 i 2:a valomgången.



(Källa: Revue française de science politique 1981:5–6)

Presidentvalet i siffror:

1:a valomgången

Giscard	28,3 %	UDF
Mitterrand	25,9 %	PS
Chirac	18, %	RPR
Marchais	15,4 %	PCF
Lalonde	3,9 %	Ekologerna
Övriga (5 st)	8,6 %	

2:a valomgången

Mitterrand 51,8 % (15,7 miljoner röster)

Giscard 48,2 % (14,6 miljoner röster)

I tabellen nedan skall vi redovisa resultaten från de tre senaste valen till nationalförsamlingen dels i %-andelar av rösterna i första valomgången dels i antalet mandat.

Valen till nationalförsamlingen och antalet mandat 1973, 1978, 1981

%andel				mandat		
	1973	1978	1981	1973	1978	1981
PCF	21	21	16	73	86	44
PS/MRG	22	25	38	102	113	283
RPR	24	23	21	183	154	85
UDF	23	21	19	109	124	62
ÖVR.	10	10	6	13	14	17

Den socialistiska valsegern var överväldigande. Denna knappa seger för Mitterrand i presidentvalet med ca 900 000 rösters övervikt blev följt av en jordskredsseger i valen till nationalförsamlingen. PS fick egen majoritet i nationalförsamlingen, ett resultat som överträffade förväntningarna. Resultatet i parlamentsvalen innebar att någon konstitutionell kris i Frankrike aldrig blev aktuell. De styrande posterna, president och parlament, innehas av samma politiska formation.

Den nya regeringen började omedelbart genomföra sitt program i kampen mot arbetslösheten och kampen för en fransk socialism. Regeringen har satsat på en expansionspolitik i kampen mot arbetslösheten. Man har stimulerat den offentliga sektorn och den inhemska konsumtionsförmågan. Nu snart ett år efter maktövertagandet kan man inte hävda att framgångarna varit särskilt stora. Arbetslösheten har passerat 2 miljoner-strecket, inflationen fortsätter att vara oförminskat hög och den franska francen är utsatt för ett starkt internationellt tryck. Lågkonjunkturen har fortsatt i övriga europeiska länder och i USA. Detta har inte bidragit till att underlätta den franska regeringspolitiken. I förhållande till USA har Frankrike medvetet betonat konsekvenserna av USA:s högräntepolitik. I sina strävanden att påverka den amerikanska politiken har Mitterrand på senare tid lyckats få flera europeiska länder bakom sin kritik. I de ekonomiska diskussionerna förhandlar Frankrike utifrån en position som västvärldens kanske starkaste anhängare av den västliga försvarsalliansen.

Dessutom är den franska inställningen till Sovjetunionen och utvecklingen i Polen mycket kritisk. Man kan kanske hävda att Mitterrand därigenom visar att ingen skall kunna tveka om att den franska socialismen är ett västvärldsfenomen och ingen skall kunna tveka om att Frankrike är berett att försvara friheten i Europa.

Ett betydande inslag i den franska socialismen är nationaliseringarna av de största industrigrupperna och kreditväsendet. Denna del av politiken har genomförts. Genomförandet har dock gått lite långsammare än beräknat bl a genom att lagförslaget fick behandlas på nytt i det franska parlamentet, då konstitutionsdomstolen menade, att statens ersättning till de tidigare ägarna var otillräcklig. Rekryteringen till de ledande befattningarna i de statsägda företagen pågår och förefaller ha gjorts i första hand efter kompetens men det är uppenbart att direkta kritiker av regeringspolitiken inte återfinns i de nationaliserade företagen.

Efter ett år av socialistiskt styre kan man knappast hävda att det franska folkets vardagsvillkor nämnvärt har förbättrats. Vardagens bistra villkor kan kanske vara orsaken till det relativa bakslag socialistpartiet gjort i de nys avhållna kanton-valen.

För att avsluta med råd om rosor: På våren, när frost-risk inte föreligger, tuktas rosen, så att den blommar skönt i sommarsolens sken.

Lund i mars 1982
Björn Beckman

Referenser

- Beckman Björn Det franska presidentvalet i Statsvetenskaplig Tidskrift Vol 77 s 258–264
- Frears J R The French national assembly election of March 1978 i Government and Opposition Vol 13 s 323–340
- Goldey DB, Johnsson R W The French general election of march 1978 i Parliamentary Affairs Vol 31 s 294–323
- Hainsworth Paul Majority for the president: the French elections of 1981 i Parliamentary Affairs Vol 34 s 436–450
- Le Monde Dossiers et Documents. Les élections législatives de mars 1978
- Revue Française de Science Politique: Vol 28 No 6: Les élections de mars 1978. Vol 31 No 5/6 Les élections de 1981: quatre éclairages
- Safran William The French Polity. Longman 1978
- Sjöberg Hans Frankrike, Politik och samhällsutveckling. Rabén & Sjögren 1980
- Wright Vincent The change in France i Government and Opposition Vol 16 s 414–431

Förtroendevalda i kommuner och landsting

1 Inledning

1.1 KDK:s tillkomst, uppgifter och tidigare betänkanden

Kommunaldemokratiska kommittén (KDK) tillsattes hösten 1977 som ett direkt resultat av regimskiftet 1976. Regeringsförklaringen vid detta tillfälle innehöll vissa kommunaldemokratiska markeringar, bl a löfte om att en utvärdering av kommunindelningsreformen skulle komma till stånd.

KDK fick i sina första direktiv (Dir 1977:96) i uppgift bl a att utarbeta förslag till en utvärdering av kommunindelningsreformen. Dessutom skulle kommittén överväga reformer som kan stärka medborgarinflyandet i kommunerna samt undersöka verkningarna av den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden på den kommunala demokratin.

I sitt första betänkande lämnade kommittén 1978 förslag till en utvärdering av indelningsreformen i form av ett forskningsprogram.¹ Uppgiften att genomföra forskningsprogrammet anförtroddes kommunaldemokratiska forskningsgruppen, i vilken ett stort antal statsvetare och några kulturgeografer varit engagerade. Forsk-

ningsprogrammet, som kostat drygt 7 milj kr, har finansierats genom ett särskilt anslag av riksdagen. Vid sin fullbordning våren 1982 har det avkastat ett femtontal rapporter. En redogörelse för forskningsprogrammet presenteras i ett kommande nummer av Stv T.

I 1977 års direktiv framhölls bl a inrättande av så kända lokala organ som ett sätt att stärka medborgarinflyttandet. På detta område har KDK hittills avgivit tre betänkanden.² En kvarstående uppgift är att lämna förslag till permanent lagstiftning om lokala organ; den nuvarande som gäller sedan 1980 är provisorisk.

I ett betänkande 1979³ redovisade kommittén sina synpunkter på den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden och förordade därvid återgång till separata valdagar och fyraåriga mandatperioder. Kommittén har dessutom redovisat genomförandet av de kommunala folkomröstningar, som ägt rum t o m 1980.⁴

1.2 Betänkandet om de förtroendevalda

I januari 1982 lämnade kommittén sitt sjunde betänkande. Det bär titeln *De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner* (SOU 1982:5). Det grundar sig på de tilläggsdirektiv, som kommittén fick 1979 och som redovisas nedan.

Efter det inledande kapitlet ges i kapitel 2 en beskrivning av den kommunala demokratis utveckling främst under 1970-talet. I de därpå följande tre kapitlen beskrivs dagens förtroendevalda och deras aktuella uppgifter ur olika aspekter: de förtroendevalda från strukturell synpunkt, de förtroendevalda och de politiska partierna samt arbetet i de kommunala och landstingskommunala organen. I det sjätte kapitlet behandlas de ekonomiska förmåner som är knutna till uppdraget, bl a arvoden och pensioner. Avslutningskapitlet innehåller överväganden och förslag.

2 Utgångspunkter och problemställningar

2.1 Striden om indelningsreformerna

På 30 år har antalet kommuner minskat från cirka 2 500 till knappt 300. Denna utveckling har ackompanjerats av en långdragen strid om kommunindelningsreformerna som pågått sedan början av 1960-talet. Det har framför allt varit om konsekvenserna för den kommunala demokratin som striden stått. Reformens kritiker inom de borgerliga partierna har framhållit att det minskade antalet förtroendeuppdrag, en befarad konsekvens av de sammanslagna kommunerna, skulle medföra minskat medborgarligt deltagande i den kommunala förvaltningen. Indelningsreformens arkitekter inom socialdemokratin har ifrågasatt om minskningen av uppdragen skulle bli så stor som kritikerna befarade.

Med tillgång till facit kan man nu konstatera att

minskningen blev dramatisk. I slutet av 1960-talet fanns det 13 kommunala uppdrag per 1 000 invånare. 1980 var antalet 5.5.

Under de senaste åren har olika borgerliga regeringar genomdrivit reformer som i viss mån kan bidra till att öka antalet uppdrag. Det har bl a skett genom tillkomsten av lagstiftningen om lokala organ samt genom beslut om delningar av ett antal kommuner.

2.2 Direktiven

Till grund för det aktuella betänkandet ligger de tilläggsdirektiv (Dir 1979:68) som kommittén fick i juni 1979. I den del av direktiven som berör de förtroendevaldas villkor gavs kommittén bl a i uppgift att undersöka vissa ersättningsfrågor med hänsyn till eventuellt behov av ytterligare åtgärder samt att föreslå åtgärder som kan underlätta för kommuninvånarna att ta på sig förtroendeuppdrag och som därmed kan underlätta en allsidig rekrytering.

2.3 Anknytningen till forskningsprogrammet

Flera av rapporterna från kommunaldemokratiska forskningsgrupper har i hög grad kunnat nyttiggöras i beskrivningen och analysen av det nuvarande tillståndet för de förtroendevalda och den kommunala demokratin. Det gäller framför allt Gunnar Wallins m fl rapport om kommunalpolitikerna⁵ samt Janerik och Gullan Gidlunds studie av de politiska partiernas roll i svenska kommuner.⁶ Kommitténs sekretariat har i samarbete med landstingsförbundet genomfört en enkätundersökning med cirka 2 000 förtroendevalda i landstingskommunerna, ett projekt som i rakt nedstigande led härstammar från den wallinska undersökningen av kommunalpolitikerna. En rapport om denna undersökning föreligger i maj 1982.

3 Kommitténs synpunkter och förslag

3.1 Allmänt

Kommittén har i sitt betänkande givit en fylig beskrivning av förhållandena i kommuner och landstingskommuner med särskild hänsyn till de förtroendevalda. Därmed fyller betänkandet i viss mån samma funktion som allmänt referensverk för 80-talet som kommunaldemokratiutredningens huvudbetänkande⁷ gjort för 1970-talet. KDK:s betänkande är förhållandevis mer utförligt när det gäller uppgifter om landstingskommunerna än KDU:s.

KDK har koncentrerat sin analys på följande problemområden:

- de förtroendevaldas avspiegling av väljarkåren
- förtroendeuppdragens antal och spridning

- graden av specialisering bland de förtroendevalda
- de förtroendevaldas arbetsituation
- de förtroendevaldas ekonomiska villkor
- de politiska partiernas resurser

Indelningsreformen har, konstaterar kommittén, medfört ett systemskifte i de svenska kommunerna. Det äldre kommunaldemokratiska systemet, som kännetecknades av bl a små enheter och lekmanförvaltning, har avlösts av ett system som kännetecknas av större enheter och lekmanstyre, ett system som har rikspolitiken som modell. Därigenom har även politikerrollen i grunden förändrats. De förtroendevalda lever numera i en konflikt mellan rollen som beslutsfattare och rollen som representant. Den viktigaste orsaken till konflikten är bristen på tid. Den alltmer tidskrävande beslutsprocessen har också medfört att det blir för litet tid över till att följa verksamheterna på fältet och lära känna förvaltnings- och institutionspersonalen samt servicekonsumenterna. Sökandet efter en ny politikerroll utgör ett framträdande inslag i den pågående omprövningen av kommunalpolitikens praktik.

3.2 De förtroendevaldas avspeglning av väljarkåren

De förtroendevalda avspeglar väljarnas åsikter betydligt bättre än de avspeglar deras sociala struktur. Som Westerståhl visat återspeglar de valda sina uppdragsgivares åsikter på ett tillfredsställande sätt även om åsiktsskillnaderna är kraftigt uppförstorade på det partipolitiska planet. Åsiktsrepresentativiteten har varken förbättrats eller försämrats sedan 1960-talet.⁸

Vissa grupper: kvinnor, ungdomar, småbarnsföräldrar, äldre, arbetare, lågutbildade, socialgrupp III och icke-offentligt anställda är underrepresenterade, dock att kvinnor, lågutbildade och yngre blivit bättre representerade under 1970-talet. Kvinnornas andel av de ordinarie uppdragen har sedan början av 1970-talet ökat från 15 till 25 % i kommunerna och från 15 till 31 % i landstingskommunerna.

Kommittén anser att en allsidig representation har ett värde i sig. Den avvisar tanken på kvotering eller dylikt för att påverka uppdragens fördelning på olika grupper och förordar en kombination av åtgärder för att underlätta de förtroendevaldas arbete, varigenom rekryteringen skall underlättas.

3.3 Uppdragens antal och spridning

Antalet ordinarie uppdrag i kommunerna har under 1970-talet sjunkit från 60 520 till 45 853. På landstingssidan har uppdragen ökat från 3 673 till 4 651. Det tidigare så vanliga mångsyssleriet förefaller vara på tillbakagång. Numera går det 1,4 respektive 1,7 uppdrag per

förtroendevald i kommuner respektive landstingskommuner. Enligt Wallins rapport har tre fjärdedelar av de kommunalt förtroendevalda endast ett uppdrag.

Enligt kommitténs mening motiverar den rådande uppdragskoncentrationen inte några åtgärder för ytterligare spridning av uppdragen. Däremot anser kommittén att antalet uppdrag bör utökas, vilket på den kommunala sidan kan ske genom inrättande av lokala organ.

3.4 Graden av specialisering bland de förtroendevalda

Den helt dominerande delen av de förtroendevalda sköter sina uppdrag väsentligen på fritiden. Endast ett fåtal är engagerade på hel- eller deltid. Dock har de sistnämnda kategorierna vuxit till kraftigt under 1970-talet. Antalet kommunalråd har sedan 1971 ökat från 309 till 491. Under samma tid har antalet landstingsråd ökat från 48 till 98. 1980 fanns det 143 personer engagerade på deltid – 50 % och däröver – i kommunerna. I landstingskommunerna var antalet 54.

Kommittén har funnit att specialiseringen bland de förtroendevalda i detta hänseende ter sig både naturlig och rimlig med hänsyn till den kommunala och landstingskommunala verksamhetens expansion. Antalet hel- och deltidsengagerade skall enligt kommitténs mening bestämmas av behov och önskemål i den enskilda kommunen och landstingskommunen.

3.5 De förtroendevaldas arbetsituation

Beträffande *tidsåtgången* för uppdragens fullgörande har man funnit att de förtroendevalda i kommunerna ägnar i genomsnitt 16 timmar i månaden åt sina kommunala uppdrag. En liten grupp, i en medelstor kommun ett tiotal personer, är engagerad i stor utsträckning och avsätter ungefär en arbetsdag per vecka åt kommunalt arbete. 84 % ägnar högst 23 timmar i månaden åt sina kommunala uppdrag.

Landstingsledamöterna ägnar, under en månad då landstinget sammanträder, cirka 30 timmar åt sammanträdet och förberedelser för detta. Ledamöter i landstingskommunala nämnder lägger ned 13 timmar i månaden i genomsnitt. Kombinationen landstingsledamot-nämndledamot är vanlig.

Resorna till och från sammanträdena tar för kommunpolitikerna i genomsnitt en dryg halvtimme, medan landstingspolitikernas resor tar 3–4 gånger så lång tid. De förtroendevalda i gemen är i hög grad beroende av bilen för sina sammanträdesresor. Vad gäller *sammanträdestiderna* äger praktiskt taget alla sammanträden i landstingskommunerna rum på dagtid. I kommunerna är dag- och kvällssammanträden ungefär lika vanligt förekommande. Rätten enligt KL 1977 till ledighet från förvärsarbete för att fullgöra politiska förtroendeupp-

drag har påskyndat denna utveckling. 80–90 % av de förtroendevalda är nöjda med sammanträdestiderna.

Problem med barnpassning under sammanträdestid anses vara en viktig förklaring till småbarnsföräldrars obenägenhet att ta på sig förtroendeuppdrag. Tillfrågade om sin syn på hur man ordnat barntillsynen svarar mellan två tredjedelar och 90 % av de förtroendevalda att de löst barntillsynsfrågan på ett tillfredsställande sätt. Detta utfall utesluter inte att barntillsynsproblem faktiskt utgör ett hinder för rekrytering av föräldrar till små barn. Det tyder snarast på att de som f n är engagerade anpassat sig till rådande villkor. Kvinnorna är – självklart skulle man vilja säga – allmänt sämre ställda än männen med avseende på barntillsynen i anslutning till sammanträden.

Två tredjedelar av kommunpolitikerna och tre fjärdedelar av landstingspolitikerna upplever något slags *konflikt* mellan rollen som förtroendevalda och andra roller. Konflikten mellan uppdraget och hem och fritid är den mest framträdande konflikttypen för kommunpolitikerna, medan konflikten mellan uppdraget och förvärsarbetet kommer främst bland landstingspolitikerna.

Enligt kommittén bör sammanträdestiderna, som ett led i förbättringen av de förtroendevaldas arbetsförhållanden, i görligaste mån anpassas till önskemålen hos ledamöterna i de enskilda organen i kommuner och landstingskommuner. Även de kvinnliga förtroendevaldas behov av hjälp med barntillsyn vid kvällssammanträden framhålls.

En majoritet av de förtroendevalda är nöjda med *beslutsunderlaget*. Dock vill nära hälften av nämndledamöterna i kommunerna ha mer material, medan var tredje nämndledamot på landstingssidan anser att man får för mycket. Mellan 20 och 30 % anser att materialet är för svårt. Enligt kommittén bör ökad hänsyn tas till de förtroendevaldas skiftande behov av material. Förvaltningarna i kommuner och landsting bör anstränga sig ytterligare med att göra beslutsunderlaget lättare tillgängligt för de förtroendevalda.

Kommittén föreslår att *ämnetsområdet för interpellation och fråga* utvidgas till att omfatta inte bara ämne som tillhör fullmäktiges/landstingets handläggning utan även ämne som tillhör styrelsens och annan nämnds eller berednings handläggning.

3.6 De förtroendevaldas ekonomiska förmåner

Kommunallagen ger fullmäktige/landstinget stor frihet att besluta om ersättningar till de förtroendevalda utifrån lokala förutsättningar. Denna frihet har utnyttjats i stor utsträckning, konstaterar kommittén. De högsta ersättningarna som förekommer framstår som måttliga vid jämförelse med vad som är gängse på den allmänna arbetsmarknaden. En fjärdedel av de förtroendevalda

drabbas av inkomstbortfall till följd av uppdragets fullgörande. Kommittén varnar för rekryteringssvårigheter på sikt, om man inte beaktar de förtroendevaldas behov av att både hållas ekonomiskt skadelösa och att få ekonomisk erkänsla för det nedlagda arbetet.

I denna anda föreslår kommittén att möjligheter öppnas i kommunallagen att ge *ersättning för förlorad arbetsförtjänst*. Sådan ersättning bör kunna utgå för alla typer av uppdrag, oavsett om de gäller heltids- eller deltidsuppdrag eller enstaka uppdrag. Ersättning lämnas med belopp som anknyter till sjukpenningförsäkringen. Kostnaden ersätts av uppdragsgivaren. Reservation respektive särskilt yttrande har avgivits av ledamoten Göran Åstrand (m) och sakkunnige Olof Jonsson i fråga om den föreslagna ersättningsformen. Åstrand reserverar sig mot anknytningen till sjukförsäkringen. Kommittén föreslår även att möjlighet öppnas för kommunerna och landstingskommunerna att ersätta hemarbetande förtroendevalda med skäligt belopp.

Under senare år har debatt uppstått kring det förhållandet att f d heltidsengagerade kan uppbära s k visstidspension vid sidan om annan förvärsinkomst. Kommittén anser att visstidspension skall ses enbart som ett ekonomiskt skydd, varför *hela eller del av pensionen bör samordnas med inkomst*. Om sådan samordning sker, kan åldersgränsen för visstidspension slopas. Då finns inte heller något behov av särskilda regler för avgångsersättning.

3.7 Partistödet

Partistödet i kommunerna har under 1970-talet ökat från 28 milj kr till 102 milj kr. Det landstingskommunala stödet har ökat från 9 milj kr till 48 milj kr under samma tid. Partistödet spelar en mycket viktig roll för verksamheten i partiorganisationerna. För cirka 40 % av de lokala organisationerna svarar stödet för den helt dominerande delen av inkomsterna. Regionalt svarar det i många fall för hälften av inkomsterna.

Partistödets successiva utbyggnad har haft positiva effekter från kommunaldemokratisk synpunkt. Med hänvisning till den centrala roll partistödet spelar för partiverksamheten lokalt och regionalt anser kommittén det viktigt att partierna får stöd även i ekonomiskt svåra tider.

Kai Kronvall

Referenser

- 1 Utvärdering av kommunindelingsreformen. Förslag till forskningsprogram (Ds Kn 1978:5)
- 2 Lokala organ i kommuner. Modeller för försöksverksamhet (Ds Kn 1979:10) Specialreglerade uppgifter för lokala organ i kommunerna (Ds Kn 1979:11) Di-

- rektvalda lokala organ. En principdiskussion (Ds Kn 1981:8)
- 3 Den gemensamma valdagen och mandatperiodens längd (Ds Kn 1979:15)
 - 4 Kommunala folkomröstningar i Sverige 1978 och 1980 (Ds Kn 1981:2)
 - 5 Gunnar Wallin, Henry Bäck, Merrick Tabor: Kommunalpolitikerna (Ds Kn 1981:17 och 18)
 - 6 Janerik Gidlund, Gullan Gidlund: Ty riket är ditt och makten. De politiska partiernas roll i svenska kommuner (Ds Kn 1981:15)
 - 7 Kommunal demokrati (SOU 1975:41)
 - 8 Jörgen Westerståhl, Folke Johansson: Medborgarna och kommunen (Ds Kn 1981:12)

Die "Bundesrepublik Deutschland"

Eine Staatsbezeichnung im Konfliktfeld der Politik

Die Sprache stellt sich nicht nur dar als Medium der Politik, sondern sie kann ein Element der Politik selbst sein. Wer die Dinge benennt oder definiert, schafft Realitäten. Je nach politischer Interessenlage werden Begriffe inhaltlich besetzt oder neu definiert; denn wer seine Definition durchsetzt, beeinflusst die Sichtweise eines Sachverhalts, kann damit politische Verhaltensweisen und Meinungen präjudizieren. Die deutsche Geschichte der vergangenen hundert Jahre liefert dafür reichhaltiges Anschauungsmaterial. Mit den Jahreszahlen 1871, 1919, 1933 und 1949 verbindet sich die Entstehung unterschiedlicher politischer Systeme in Deutschland, wobei sich die jeweils nachfolgende als Überwindung und "definitorischer Gegner" der vorhergehenden politischen Ordnung verstand.¹

Unter den Bedingungen der Teilung des Landes hat die Auseinandersetzung um politische Begriffe und Symbole besondere Bedeutung erlangt. Die Entwicklung in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg, der staatliche und gesellschaftliche Neubeginn in Deutschland in zwei sich gegenseitig negierenden Ordnungssystemen, hat zwangsläufig zur Folge gehabt, daß man der jeweils "anderen Seite" die Legitimation streitig macht und die Symbole des eigenen politischen Selbstverständnisses offensiv vertritt. Auch nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Abschluß der Vertragswerke mit der DDR und den anderen sozialistischen Staaten im Zuge der westdeutschen Ostpolitik blieb diese Konfliktebene zwischen der Bundesrepublik und der DDR sowie ihren sozialistischen Verbündeten im Prinzip erhalten. Das konnte eigentlich nicht verwundern, handelt es sich hierbei doch ihrem materialen Wesen nach um eine ideologische Auseinandersetzung.

Ein aktuelles Beispiel, auf das hier näher eingegangen werden soll, bildet die politische Auseinandersetzung um die offizielle Staatsbezeichnung der Bundesrepublik

Deutschland. Es handelt sich dabei um zwei Problemkreise. Der eine bezieht sich auf die Verwendung der Abkürzung "BRD" für diese Staatsbezeichnung in der Bundesrepublik. Der andere betrifft die von der Sowjetunion und anderen sozialistischen Staaten gebrauchte genitivische Bezeichnung "Bundesrepublik Deutschlands . . .". Die Kontroverse hat zum einen in der Bundesrepublik für innenpolitischen Konfliktstoff gesorgt, sie hat zum anderen eine außenpolitische sowie völkerrechtliche Dimension.

Die Abkürzung "BRD"

Wie der westdeutsche Staat offiziell heißt, darauf gibt seine Verfassung eine Antwort. In der Überschrift zum Grundgesetz, in der Präambel und in seinem Artikel 20 wird das staatliche Subjekt, auf den es sich bezieht, als "Bundesrepublik Deutschland" bezeichnet.

Die Frage der Staatsbezeichnung hat in den Erörterungen des Parlamentarischen Rates – des Gremiums, das die Verfassung auszuarbeiten hatte – breiten Raum eingenommen. Auf die alte Bezeichnung "Deutsches Reich" konnte und wollte man nicht zurückgreifen, auch wenn man sich mit diesem juristisch identifizierte. Andere Bezeichnungen, wie "Bund deutscher Länder", "Union" und "Deutsche Republik" fanden keine tragfähige Mehrheit. Man hat die Formulierung Bundesrepublik Deutschland gewählt mit Begründungen, die etwa auf die moralische Attraktion des Begriffes für die junge Generation abstellten oder mit dem Wort Deutschland, das nie zuvor Bestandteil einer amtlichen Staatsbezeichnung war, einen sentimental und nicht machtpolitischen Pathos verbanden.² Die entscheidende politische Motivation für die gewählte Bezeichnung bestand offenkundig darin, daß sich der Parlamentarische Rat als Sachwalter nicht nur der westdeutschen Bevölkerung, sondern des gesamten deutschen Volkes verstand, was in der Präambel zum Grundgesetz ja auch in einer entsprechenden Formel zum Ausdruck gebracht wird.³

In der Bundesrepublik gewöhnten sich die Bürger daran, ihren Staat mit Deutschland schlechthin zu identifizieren. Das Kürzel "BRD" wurde früher nicht nur gestattet, sondern auch offiziell gebraucht. Praktisch erst mit den siebziger Jahren wurde für die Bundesrepublik die Bezeichnung des eigenen Staatswesens zum politischen Problem, als man in der DDR von offizieller Seite die Abkürzung in den ständigen Sprachgebrauch einführte. Zu gleicher Zeit erfuhr es in Westdeutschland insofern einen Bedeutungswandel, als es von einigen, vor allem von der westdeutschen kommunistischen Partei, zum Instrument einer politischen Programmatik gemacht wurde. Von nun an kam es in der Bundesrepublik in Verruf, eine kommunistische Agitationsformel zu

sein, die von der DDR mit dem Ziel in die Welt gesetzt worden sei, durch Vermeidung des Wortes Deutschland die historische Identität der Deutschen zu verwischen und die geschichtlich-politische Aussage der Verfassung zu unterminieren.

Diese These ist bei näherer Betrachtung kaum zu halten. Das Kürzel ist in der DDR im Zuge einer politischen Entwicklung in Gebrauch gekommen, die für Polemik und Agitation in diesem Bereich wenig Raum beließ. Ohnedies ist es für eine derartige demonstrative Aussage nicht besonders geeignet, weil es das Wort Deutschland gar nicht aufhebt, sondern durch das Symbol "D" ersetzt. Die Bezeichnung "BRD" wird von Walter Ulbricht, seinerzeit als Staatsratsvorsitzender und erster Sekretär des Zentralkomitees der sozialistischen Einheitspartei Ostdeutschlands führende politische Persönlichkeit der DDR, erstmals auf der 12. Tagung des Zentralkomitees im Dezember 1969 gebraucht.⁴

Die Abkürzung wurde bald fast ausschließlich verwendet, während zuvor die Bezeichnungen "Bundesrepublik" und "Westdeutschland" neben anderen gängig waren. Diese Entwicklung war nicht zufällig, sondern entsprach einer veränderten politischen Situation. Die Propagierung einer Konföderation zwischen beiden deutschen Staaten war gegen Ende der sechziger Jahre aufgegeben worden und damit auch jedwede Politik, die offiziell und öffentlich die Wiedervereinigung Deutschlands als Ziel anstrebte. Um die Wende des Jahrzehnts waren für die DDR auch die einheitliche Nation und Kultur liquidiert. Die Regierungserklärung von Bundeskanzler Willi Brandt vom Oktober 1969 ließ erkennen, daß gleichberechtigte Verhandlungen auf staatlicher Ebene zwischen beiden deutschen Staaten zu erwarten waren. Die DDR konnte gar kein Interesse daran haben, die sich anbahnende neue Ostpolitik der Bundesrepublik durch irgendwelche Kontroversen, und sei es nur semantische Polemik, zu stören. Die neue Bezeichnung war Ausdruck des sich entwickelnden neuen Verhältnisses der beiden deutschen Staaten zueinander, wie es sich dann später auch im Grundlagenvertrag zwischen beiden deutschen Staaten von 1972 manifestierte: gegenseitige staatliche Anerkennung einschließlich des politischen Selbstverständnisses des Vertragspartners. Die Bundesrepublik wurde in die staatliche Reihe der Staaten eingegliedert, die in der amtlichen Sprache der DDR mit einer Abkürzungsformel bezeichnet werden.

Die Bundesregierung hat ihre Haltung im Kürzel-Streit binnen weniger Jahre radikal geändert. Im Oktober 1973 erklärte sie noch, die Buchstaben "BRD" stellten eine korrekte Kurzbezeichnung dar.⁵ Seit Mai 1974 liegt ein gemeinsamer Beschluß der Bundesregierung und der einzelnen Regierungen der Bundesländer vor,

wonach es für wünschenswert erklärt wird, die volle Staatsbezeichnung zu gebrauchen.⁶ Im Februar 1978 ließ die Bundesregierung verlauten, daß "BRD" keine zulässige Wiedergabe des Staatsnamens der Bundesrepublik Deutschland darstelle.⁷ Letzteres entspricht heute der herrschenden Auffassung in den Parlamenten und Parteien des Landes. Und es wird auch einiges dafür getan, das ungeliebte Kürzel aus dem Sprach- und Schriftgebrauch zu eliminieren. Die Konferenz der Kultusminister des Bundesländer hat im Juni 1978 einen Beschluß gefaßt, demzufolge Schulbücher künftig für den Gebrauch an Schulen nur noch dann zugelassen werden, wenn in ihnen die volle amtliche Bezeichnung "Bundesrepublik Deutschland" verwendet wird. Ihre Abkürzung ist nicht mehr zulässig.⁸ In Statistiken und bei Kurztiteln wird sie ebenso peinlich vermieden, wengleich sich das Kürzel aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Sprachökonomie anbietet, mag es auch grammatikalisch anfechtbar und ästhetisch nicht gelungen sein.

Die politische Absicht, bei der vermuteten Interaktion von Begriff und Inhalt die eigene politisch-historische Identifikation nicht durch eine (vermeintliche) Agitationsformel gefährden zu lassen, kann auf diesem Wege wohl nicht realisiert werden. Denn durch solcherlei Verordnung wird sich das Bewußtsein des westdeutschen Bürgers kaum etwas dekretieren lassen. Das Bewußtsein seiner nationalen oder staatlichen Identität jedenfalls wird sich nicht durch eine formale Sprachregelung erhalten oder fördern lassen. Der westdeutsche Staat macht sich gerade bei der jungen Generation ungläubwürdig, wenn er eine Abkürzung seiner Staatsbezeichnung unterdrückt und damit einen Mangel an Selbstsicherheit demonstriert, den man sonst nur bei der Staatsführung der DDR zu erkennen gewohnt ist.

Die sowjetische Diktion

Sprachprobleme anderer Art hat die Bundesrepublik im internationalen Verkehr, denen dieselbe Problematik zugrundeliegt. Die Sowjetunion bezeichnet die Bundesrepublik Deutschland stets in genitivischer Form als "Bundesrepublik Deutschlands". Der Genitiv hat eindeutig politischen Hintergrund. Damit sollte auf sprachlicher Ebene zunächst dem Alleinvertretungsanspruch Westdeutschlands entgegengetreten werden. Heute besteht seine Funktion vornehmlich darin, die Existenz zweier gleichberechtigter deutscher Staaten hervorzuheben und den westlichen Anspruch auf Wiedervereinigung zurückzuweisen.

Der politische Streit war damit von Anfang an programmiert. Bemerkenswert ist eigentlich nur, daß sich die Auseinandersetzung darum erst Mitte der siebziger Jahre entwickelte, deren Schauplatz wiederholt das Fo-

rum der Vereinten Nationen war. Der bundesdeutsche Botschafter bei den Vereinten Nationen hat wegen der russischen Übersetzung der Staatsbezeichnung in offiziellen Dokumenten der UNO mehrmals Protest eingelegt, und die Bundesregierung hat deswegen sogar mit der Reduzierung freiwilliger Zahlungen an die UNO öffentlich spekuliert.⁹ Nun ist gerade die UNO ein Paradebeispiel dafür, wie man mit Namen und Bezeichnungen politische Wertungen verbindet. Dafür steht etwa die Resolution 411 des Sicherheitsrates vom Juni 1977, in der einerseits vom illegalen Regime in Südrhodesien und andererseits von den unveräußerlichen Rechten des Volkes von Zimbabwe auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit die Rede ist.¹⁰

Die sowjetische Seite beruft sich zur Rechtfertigung ihrer Praxis auf ständige Übung, nach der bei Verträgen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion das Wort Deutschland in der russischen Übersetzung im Genetivus Partitivus gebraucht werde.¹¹ Die Durchsicht der offiziellen Vertragstexte bestätigt das auch. Bei allen Abkommen zwischen beiden Staaten wird in der russischen Version jeweils von der "Bundesrepublik Deutschlands" (Federativnaja respublika Germanii) gesprochen.¹² Die amtliche, von westdeutscher Seite besorgte Übersetzung aus einem Briefwechsel mit dem Außenhandelsministerium der USSR übergeht das Politikum. Wo im russischen Text der Genetivus Partitivus gebraucht wird, steht in der deutschen Übersetzung der Nominativ.¹³ Die kritisierte Staatsbezeichnung ist auch in völkerrechtlichen Abkommen zu finden, bei denen die Bundesrepublik kein Vertragspartner ist. Hier sei auf den russischen Text der Vier-Mächte-Vereinbarungen über Berlin von 1971 verwiesen.¹⁴ In jener Zeit haben sich auch andere sozialistische Länder dem sowjetischen Vorbild angeschlossen und die bisherige amtliche Bezeichnung als "Deutsche Bundesrepublik" durch die Bezeichnung "Bundesrepublik Deutschlands" ersetzt.¹⁵

Die Völkerrechtswissenschaft hat sich bisher dem Problem eines völkerrechtlichen Staatsnamensrechts so gut wie überhaupt noch nicht gewidmet, obwohl diesbezügliche Schwierigkeiten nicht neu und auch keine spezifisch deutschen sind. In gewisser Weise haben sie ihren Vorgänger schon in dem, was in früheren Jahrhunderten der Streit um Fürstentitel war.¹⁶ Soweit die Problematik überhaupt erörtert wird, geht man davon aus, daß die Namenswahl der eigenen Zuständigkeit des jeweiligen Staates unterliegt, Ausfluß seiner Souveränität ist.¹⁷ Bestritten scheint lediglich, ob auch ein Anspruch auf Anerkennung seiner offiziellen Eigenbezeichnung in den internationalen Beziehungen, etwa bei der Übersetzung in fremde Sprachen anzunehmen ist.¹⁸ Das wäre eine von der Völkerrechtswissenschaft zu beantwortenden

de-Frage, die ihre Indifferenz gegenüber der Materie aufzugeben hinreichend Anlaß hätte.

Was nun den deutsch-sowjetischen Streit anbetrifft, so hat die langjährige, nicht zurückgewiesene Praxis der sowjetischen Seite zu einer gewissen Übung geführt, die durchaus völkerrechtlich wirksame Fakten setzen kann. Nach bestehender, von der vorherrschenden Überzeugung getragene Auffassung entsteht ein völkerrechtliches Gewohnheitsrecht aus einer allgemeinen Übung und deren Anerkennung als Recht.¹⁹ Das gilt natürlich auch für den Bereich der bilateralen Beziehungen. Die außenpolitische und diplomatische Praxis zwischen den Staaten führt vor allem zu der Übung, die gewohnheitsrechtliche Regeln zwischen ihnen entstehen läßt.²⁰

Fraglich kann hier nur sein, ob auf seiten der Bundesrepublik die sowjetische Praxis von der Rechtsüberzeugung getragen war, daß es der Sowjetunion freistehe, eine ihrerpolitischen Auffassung entsprechende Übersetzung des Staatsnamens zu wählen. Aus der ständigen Übung spricht zunächst die Vermutung dafür. Die Selbstdarstellung der Bundesrepublik in früheren Jahren, gerade als diese Übung entstand und solange sie förmlich nicht bestritten war, widersprach mit dem Alleinvertretungsanspruch allerdings der politischen Aussage, die hinter der russischen Übersetzung steckt. Gründe der politischen Opportunität waren doch wohl ausschlaggebend, hier nicht auf eine korrekte Bezeichnung zu bestehen. Die besondere politische Bedeutung der Beziehungen zur Sowjetunion und deren besondere Kompliziertheit ließen es angeraten erscheinen, nicht auf diesem "Nebenschauplatz" den politischen Konflikt zu suchen. Der sowjetischen Seite war die politische und rechtliche Position der Bundesrepublik klar und auch offenkundig, welche Motive zur Duldung der Praxis den Anlaß gaben und daß diese damit nicht ihre Haltung in Frage zu stellen bereit war. Nach der Aufgabe des Alleinvertretungsanspruches und der Normalisierung des Verhältnisses zur USSR hat die Bundesrepublik gegen die sowjetische Version ihrer Staatsbezeichnung wiederholt Protest erhoben.

Man wird im Ergebnis feststellen können, daß die Übersetzungspraxis nur aus Zweckmäßigkeitsgründen akzeptiert wurde. Das ist jedoch nicht ausreichend, um nach den Normen des Völkerrechts die Vermutung einer der Übung entsprechenden Rechtsüberzeugung aufrechtzuerhalten.²¹

Rüdiger Kipke

Anmerkungen

¹ siehe dazu Greiffenhagen, Martin, Kampf um Wörter, München/Wien, 1980, S. 12 ff.

² vgl. Entstehungsgeschichte der Artikel des Grund-

- gesetzes, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 1 (1951), S. 17
- ³ Satz 2 der Präambel lautet: "Es (das deutsche Volk in der Bundesrepublik, Verf.) hat auch für jene Deutschen gehandelt, denen mitzuwirken versagt war."
- ⁴ Ulbricht, Walter: Die neue Situation in der westdeutschen Bundesrepublik und die Beziehungen der beiden deutschen Staaten, in: Texte zur Deutschlandpolitik, Bd. IV, 1970, S. 102
- ⁵ vgl. Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Stenographisches Sitzungsprotokoll der 54. Sitzung, S. 3067
- ⁶ vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 7/2494, S. 55
- ⁷ vgl. Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Stenographisches Sitzungsprotokoll der 72. Sitzung, S. 5684
- ⁸ Der Beschluß ist nicht veröffentlicht worden
- ⁹ vgl. die Tageszeitung "Die Welt" vom 3. Okt. 1977
- ¹⁰ vgl. Jaschek, S. 135/136
- ¹² Abkommen vom 25.4.1958 über Allgemeine Fragen des Handels und der Seeschifffahrt, Bundesgesetzblatt (BGBl) 1959, Teil II, S. 222; Konsultarvertrag vom 25.4.1958, BGBl 1959, Teil II, s. 233; Vertrag vom 12.8.1970 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, BGBl 1972, Teil II, S. 354; Abkommen vom 11.11.1971 über den Luftverkehr, BGBl 1972, Teil II, S. 1526. Bei den folgenden Abkommen ist der russische Text im Bundesgesetzblatt nicht mehr veröffentlicht worden.
- ¹³ Bundesgesetzblatt 1959, Teil II, S. 228
- ¹⁴ Abgedruckt in, Treaty Series No. 111 (Quadripartite Agreement), London 1972
- ¹⁵ Polnisch: Republika Federalna Niemiec, Tschechisch: Spolková republika Německa
- ¹⁶ Als Beispiel sei hier der Titel "Kaiser von Rußland" genannt, den Peter der Große im Jahre 1701 annahm. Der Titel wurde von Frankreich erst 1745, von Spanien 1759 und von Polen 1764 anerkannt.
- ¹⁷ Jaschek, S. 133
- ¹⁸ bejahend Jaschek, S. 137; zum ablehnenden Standpunkt vgl. Rumpf, S. 172/173
- ¹⁹ z.B. Menzel, Ipsen: Völkerrecht, 2. Aufl. München 1979, S. 79 u. 81
- ²⁰ Berber, Friedrich: Lehrbuch des Völkerrechts, Band 1, 2. Aufl., München 1975, S. 55
- ²¹ Strupp-Schlochauer: Wörterbuch des Völkerrechts, Band 3, 2. Aufl., Berlin 1962, S. 770

Litteraturgranskningar

BENGT JOHANNISON: *Ur säker källa.Handledning för informationssökare*. Stockholm: Liber 1981

AGNE GUSTAFSSON-URBAN SWAHN: *Hitta rätt i offentligt material*. Lund: Bokförlaget Dialog 1979

Offentlighet i myndigheternas ämbetsutövning är en av grundvalarna i demokratin. Medborgarna ska kunna kontrollera politikerna och tjänstemännen bl a genom att ta del av de handlingar, allt från vanliga pappersdokument till information lagrad i datorsystemens massminnen, som finns hos myndigheterna.

Det finns grupper i samhället som i större utsträckning än andra har till uppgift att hålla tummen i ögat på de offentliga funktionärerna. Jag tänker på journalister som i många fall är de enda som företräder allmänheten genom att gå och rota i myndigheternas handlingar.

Att detta intresse verkligen behövs kan lätt konstateras genom att bläddra i några årgångar av JO:s ämbetsberättelse eller Regeringsrättens årsbok. I anmälan efter anmälan beläggs en stor okunnighet hos olika myndigheter om vad som gäller i fråga om offentlighet. Tyvärr är det inte så att denna bristande kunskap är koncentrerad till myndighetsutövare på den lägsta nivån. Den finns hela vägen upp till myndigheter på högsta nivå. Myndigheter som rimligen har tillgång till juridisk expertis som borde kunna läsa lagen för de mindre kunniga.

För journalister på fältet, journalister som i regel måste ha en uppgift för publicering samma dag eller dagen därpå, är det naturligtvis inte mycket tröst att han eller hon får rätt i domstol eller stöd av JO några månader senare. Ändå är det viktigt att journalister och andra verkligen överklagar beslut eller anmäler myndigheter som inte svarar upp mot offentlighetsprincipen. Ju fler fall där offentlighetsprincipen slås fast, desto lättare blir det för efterföljare att arbeta vidare.

Bengt Johannison, journalist och lektor vid Journalisthögskolan i Göteborg, har skrivit en lärobok om offentlighet och sekretess. Boken som har titeln *Från säker källa* vänder sig i första hand till journalister och då

kanske mest till blivande journalister, men är användbar för alla som vill ha en praktisk handledning i tillämpningen av offentlighet och sekretess. Boken är ett resultat av Johannisons undervisning på Journalisthögskolan och använder en hel del exempel som journalistelevorna stött på i sina praktiska övningar.

Författaren håller på ett föredömligt sätt fast vid sin föresats att boken ska vara till praktisk nytta. Det mesta av det fikonspråk som kan finnas i böcker om offentlighetsprincipen är bortrensat ur boken. Naturligtvis kan juridiska experter finna att detta medför att en del viktiga aspekter saknas.

Avsnitten om den nya sekretesslagen är de minst lyckade i boken. Här går Johannison inte på med samma frejdiga stil som i övriga delar. Delvis är han ursäktad av att några direkta erfarenheter av tillämpningen inte fanns när boken kom till. Det har ju dessutom, inte helt oväntat, visat sig att myndigheternas tolkning av den nya sekretesslagen i en del fall varit högst egen.

Det bästa i boken är dels uppräknningen av allmänna ADB-register, dels genomgången av problemen med tillgången till information som är lagrad i myndigheternas datorsystem.

I sin genomgång av allmänna ADB-register håller Johannison sig företrädesvis på central nivå. Han talar kort om vad som finns i registren och anger vad som är offentligt respektive sekretessbelagt. Det är en nyttig genomgång som många informationssökare har nytta av.

I takt med att datoriseringen ökat inom myndigheterna har nya problem i fråga om offentligheten kommit i dagen. Då en myndighet använder datorer och textskärmar för att t ex sköta diariet har de ställts inför, ofta tydligen oväntade, krav på att journalister och andra vill ha tillgång till terminaler för att kunna gå igenom allmänna och offentliga handlingar.

Regeringsrätten har i ett par domar gått på linjen att enskilda inte själva får manövrera myndigheternas terminaler. Skäl för detta har bl a varit att man inte har tänkt på att lagra sekretessbelagd information skild från

offentlig information. Inte heller är terminalerna säkra så att man kan förhindra att utomstående gör ändringar i de dokument som finns lagrade i systemet. Men eftersom detta är en synnerligen enkel teknisk fråga att lösa kan denna uppfattning inte bestå. Justitieminister Petri har ju också lagt fram en proposition med syftet att få en ändring till stånd under 1982.

I några korta punkter vill jag sammanfatta budskapet i Johannisons bok till

- lär dig vad tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen säger om offentlighet och sekretess
- var skeptisk till myndighetsutövarnas tolkningar
- besvara dig över myndigheternas beslut

Agne Gustafsson och Urban Swahn har med *Hitta rätt i offentligt material* också målet att ge vägvisning till de viktigaste källorna rörande offentligt material. Deras bok är mer fullständig än Johannisons samtidigt som den saknar de praktiska exempel som den senare bygger sin framställning kring. Genom sin prägel av uppslagsverk är *Hitta rätt i offentligt material* ett bra komplement till *Ur säker källa*.

Inte minst förtjänstfullt i *Hitta rätt i offentligt material* är diagrammen över beslutsprocesserna i olika offentliga organ samt förteckningen över olika förkortningar.

Boken är systematiskt upplagd med start i vilka slags tryckta källor som är tillgängliga för den som söker information.

Därefter delas materialet in i större områden typ politiska beslutsprocesser, statsförvaltningen, kommunal förvaltning, socialpolitik etc. Här kan naturligtvis den indelning som författarna följer diskuteras. Men med tanke på att boken primärt siktar på att vara en basbok i t ex statskunskap och socionomutbildning verkar författarnas indelningsgrund rimlig.

Även Gustafsson-Swahn anser de offentliga databankerna värda en rubrik. Därutöver är det magert med material om detta ämne. Med tanke på den explosionsartade tillväxten av databanker hoppas jag att författarna bygger ut den delen ordentligt till kommande upplagor. Den dag är förmodligen inte alltför avlägsen då många medborgare sitter vid terminaler och letar efter information i olika databanker. Till dess kan vi, i likhet med Gustafsson-Swahn, komma ihåg vilken värdefull informationskälla vi har i den vanliga telefonkatalogen. Författarna slår, med all rätt, ett slag för detta förnämliga hjälpmedel när det gäller att leta sig fram till rätt information.

Sven Linderoth

KARL KUHN: *Partizipation in schwedischen Parteien. Eine Untersuchung über Massenloyalität im Wohlfahrtsstaat*. Stuttgart: Wissenschaftlicher Fachverlag 1978.

Det svenska politiska systemet har intresserat åtskilliga utländska statsvetare. Orsaken till detta står – av dessa forskares ämnesval att döma – att finna i två faktorer. För det första vill man undersöka det som vanligen benämns "den svenska modellen". För det andra intresserar förhållandet mellan de politiska partierna: kompromissviljan, den relativa enigheten om välfärdsstatens utbyggnad och det långa socialdemokratiska maktinnehavets innehåll ("samexistenspolitiken") och dess konsekvenser på konfliktmönster och -dimensioner.

Att komma som forskare till ett annat land i akt och mening att undersöka vissa problemområden kan ha såväl positiva som negativa sidor. Fördelen är främst att man inte har den inhemske forskarens invanda perceptionsmönster på politiska fenomen (s k hemmablindhet); nackdelarna kan t ex vara att man missar idiosyncrasier, som kan ha ett stort förklarande värde, eller att man har svårare att få tillgång till vissa typer av data. Till detta kommer alla de rent praktiska problem som naturligtvis infinner sig. Slutligen finns det en risk, att forskarens val av undersökningsland kan vara byggt på felaktiga premisser eller föreställningar om de faktiska förhållandena i detta land. Detta kan komma att genomsyra den färdiga produkten, så att enbart sådana data, som stämmer överens med den sedan tidigare etablerade värderingen beaktas.

Det finns en tendens till detta i Karl Kuhns bok *Partizipation in schwedischen Parteien*. Bilden av det svenska politiska systemet blir ibland målad med alltför grova penseldrag och utan nyanser. Vi skall återkomma till detta nedan.

Kuhns avsikt är att studera participations- och lojalitetsmönster i det svenska partiväsendet. I anslutning till denna analys diskuteras också legitimitetsbegreppet.

Om man något utvecklar författarens begreppsanalys, kan man påstå, att legitimitetsbegreppet avser en nedåtriktad kommunikationsström, medan den uppåtgående strömmen är lojaliteten; genom att beslut fattas på visst sätt uppfattas de som legitima, och som en följd av detta uppstår bland samhällets medborgare en lojalitet gentemot de beslutande instanserna – eller ett stöd i Eastons terminologi.

Legitimitet kan, enligt Kuhn, delas upp i två typer: för det första legitimering via deltagande i och erhållande av välfärdsstatens nyttigheter (empirisk legitimering), och för det andra ett deltagande i den politiska processen (demokratisk legitimering) (s 17ff). Bägge dessa typer av legitimering diskuteras utförligt. Vad avser den empi-

riska legitimeringen hänvisar Kuhn bl a till läjnkoms-tutredningens resultat, olika socialgruppers tillträde till högre utbildning etc. Det konstateras stora ojämlikheter vad den empiriska legitimeringen avser mellan olika grupper av medborgare.

Den demokratiska legitimeringens innebörd ligger nära vad som normalt kallas politisk participation. Kuhn bygger sin analys på data om aktivitet inom partierna, t ex författande av motioner till partikongresser (mot-svarande), vidare data från olika kommunaldemokratis-ka utredningar (ehuru, av naturliga skäl, ej den senaste). Det fastslås, att participationen i stort sett är låg (det traditionellt höga valdeltagandet till trots); det är få, som för fram krav inom partierna, det är få, som har kännedom om och upplevd access till kommunala be-slutsfattare, såväl byråkrater som politiker. Uppdragen inom partierna är samlade på relativt få personer, som tillsammans kommer att utgöra ett slags elit inom partierna och samhället i stort.

Författaren är något förvånad över, att man i författ-ningsutredningarna avstått från att föreslå sanktions-möjligheter mot sådana partier, som inte lever upp till kravet på en väl fungerande intern demokrati, t ex i nomineringsprocesserna (s 22ff). Bortsett från att man har svårt att föreställa sig, hur ett sådant sanktionssys-tem skulle konstrueras och på vilka kriterier det skulle bygga, vill jag hävda, att Kuhns tanke på ett större offentligt inflytande över partiernas interna förhållan- den är inkonsistent med uppfattningen, att partierna skall utgöra en förmedlande länk mellan medborgare och beslutsfattare på olika nivåer.

Kuhn konstaterar, att de etablerade partierna håller på att få något av en monopolställning över opinions- bildningen, och det är utifrån denna föreställning han ställer sig frågande till avsaknaden av statliga kontroll- möjligheter över partiernas interna förhållanden. Han diskuterar inte vilka konsekvenser, som skulle följa i kölvattnet på en reform i den riktningen, lika litet som den under 1970-talet klart skönjbara utvecklingen mot ett minskat deltagande i de politiska partierna till för- mån för lokala aktivitetsgrupper och även nationella aktivitetsformer, typ anti-kärnkraftsrörelsen eller fredsrörelsen.

Den största förändringen inom partierna på senare tid, menar Kuhn, är expansionen av de lokala partiorga- nisationerna. Detta har möjliggjorts främst av det lokala partistödet. Resultatet har blivit framväxten av en ombudsmannakader, vars primära funktion är driva och utveckla organisationen och hålla partiledningen infor- merad om stämningarna på lokal nivå.

Beslutsfattandet inom partierna beskrivs av Kuhn som centraliserat och stundtals också "avpolitiserat". Den senare beskrivningen gäller framför allt partikon-

gresserna. På dessa har, enligt Kuhn, den viktigaste funktionen blivit att manifestera enighet utåt, och undvi- ka att interna oenigheter blir allmänt kända. Avpolitise- ringen beror främst på att viktiga frågor överhuvudtaget inte blir föremål för beslut på kongresserna (s 247ff, särskilt s 254).

Detta är till vissa delar en korrekt iakttagelse, men man slås av bristen på nyanser i framställningen; att göra svepande generaliseringar om samtliga partier och i princip samtliga politiska sakområden utan att basera sig på andra data än de, som beskriver antalet motioner och deras behandling av partistyrelsen, är inget, som manar till efterföljd. För en, som ägnat flera år att studera SAP-kongressens beslutsfattande i ett begränsat antal sakområden under en begränsad tidsperiod, känns det något frustrerande att ta del av dylika resonemang.

För att skapa sig en bild av partiernas interna rekryte- ringsmönster har Kuhn gjort en enkät bland personalen på partiexpeditionerna (s 324ff). I denna enkät har ock- så frågor ställts, om man anser, att partiernas inflytande över den offentliga beslutsprocessen har ökat eller min- skat. Validiteten i dessa svar borde ha blivit föremål för en utförlig diskussion. Vad gör de anställda på par- tiexpeditionen bättre skickade att göra en dylik bedöm- ning än t ex riksdagsmän, toppbyråkrater i statsförvalt- ningen eller organisationsproffs i arbetsmarknadsorga- nisationerna? Vidare får man inte fram några fakta om partiernas inflytande på det här sättet, utan endast par- tiexpeditionspersonalens intryck av detsamma, vilket ju är något helt annat.

Kuhns analys av förhållandet mellan de svenska par- tierna är ett exempel på de alltför grova penseldrag, som diskuterades inledningsvis. Sålunda hävdas t ex, att "Da das Entscheidungshandeln in Schweden durch den Kompromiss bestimmt wird, sind Wahlen schon aus dieser Sicht kaum ein Kampf um grundsätzliche Positionen". (s 172) I bokens sammanfattning spetsas det hela till ytterligare, om än med ett klart erkännande från författaren att så sker: Überspitzt und polemisch kan man das schwedische Parteiensystem beinahe als eine plurale Fassung eines Einparteiensystems bezeichnen" (s 340).

Bägge citaten bygger på en kraftig överskattning av kompromissbenägenheten mellan partierna. Betraktar man situationen i riksdagen efter 1976 kan man konsta- tera, att det i de allra flesta sakområden är två enade block, som står mot varandra. Just denna skärpning av block-konflikten är kanske den mest markanta föränd- ringen i riksdagens beslutfattande under 1970-talet. Kuhn har fastnat för "the politics of compromise", och denna politiska tradition behöver förvisso inte vara död, men att beskriva det svenska partisystemet som ett mer

eller mindre modifierat enpartisystem är inte bara en tillspetsad eller polemisk (varför polemisera över huvudtaget, förresten) formulering, den är fel i sak.

Det finns åtskilliga andra avsnitt att slå ner på i Kuhns bok; vad som här tagits upp är bara några exempel på vad som kan tyckas vara en alltför onyanserad och översiktlig beskrivning av det svenska partisystemet och offentliga beslutsfattandet. I etnocentrismens namn kan man förstås hävda, att det alltid är intressant att ta del av utlänningars betraktelser av Sverige i allmänhet och det svenska politiska systemet i synnerhet. I det föreliggande fallet måste man emellertid påpeka, att det finns mycket lite av nyheter i Kuhns bok, varken vad avser data (samtliga presenterade data är sekundärdata, utom den tidigare diskuterade undersökningen av partiexpeditionspersonalen) eller mer allmänna iakttagelser.

Trots detta kan det vara av värde att ta del av Kuhns resonemang, inte minst därför att han stundtals presenterar intressanta observationer, vilka – korrekta eller felaktiga – stimulerar läsaren.

Jon Pierre

DIANE SAINSBURY: *Swedish Social Democratic Ideology and Electoral Politics 1944–1948*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International 1980.

1 Bakgrund

I centrum för avhandlingen står två med varandra sammanhängande frågor:

- (i) Vilken roll spelar ideologin på väljararenan, dvs i de politiska partiernas konkurrens om väljarna?
- (ii) Vilka effekter har den elektorala politiken på ideologin? eller annorlunda uttryckt vilka effekter har ett partis uttalanden och utfästelser till väljarna på dess ideologi?

De två huvudfrågeställningarna behandlas i var sin avhandlingsdel. Avhandlingen sönderfaller följaktligen i två huvuddelar, som dock inte väger lika tungt i framställningen. Frågan om ideologins roll tas – med reservation för att ett av kapitlen har allmänintroducerande karaktär – upp i kapitel två till om sex (sid 44–161); frågan om den elektorala politikens effekter på ideologin belyses inom ramen för det resterande kapitlet på varken mer eller mindre än 20 sidor (kapitel 7, sidorna 161–181).

I den första delen anläggs vad författaren kallar ett funktionellt perspektiv, som framställs som distinkt bå-

de från struktur/funktionsanalysen (Merton m fl) och funktionell idéanalys (Vedung m fl), låt vara att skilljelinjerna – framför allt gentemot struktur/funktionsanalysen – aldrig preciseras i den utsträckning som vore önskvärd (sid 11–13). Inför den senare och avslutande delen av avhandlingen (kap 7) förs över huvud taget ingen metoddiskussion, men perspektivet kan här sägas vara inspirerat av samma tankegångar som ligger bakom stora delar av den sk utvärderingsforskningen. Författaren jämför, helt enkelt, det socialdemokratiska partiets uttalanden på väljararenan över tiden med partiets ideologi sådan den uttalats i det skrivna partiprogrammet för att se i vilken utsträckning ideologin kan sägas ha modifierats till följd av det partitaktiskt betingade spelet om rösterna.

Forskningsresultaten, som det blir anledning att återkomma till, kan till sina huvuddrag sammanfattas på följande sätt. 1944, 1946 och 1948 års valrörelse präglades av både kontinuitet och diskontinuitet. De frågor, som stod i centrum för debatten, var i stort sett identiska från den ena valrörelsen till den andra, men de yttre betingelserna skiftade, ibland drastiskt från valrörelse till annan. Socialdemokratin hade ibland (1944, 1948) att föra ett utpräglat tvåfrontskrig mot kommunister å den ena sidan och borgerliga å den andra, men åtnjöt ibland (1946) förmånen av relativt vapenstillstånd på det vänstra frontavsnittet. Valkampen fördes ibland i ett kärvat ekonomiskt och/eller utrikespolitiskt klimat, ibland inte (sid 44–47). Partiets budskap kom därför också att skifta från den ena valrörelsen till den andra. Ett argument, som i en valrörelse hade en framträdande plats i partiets propaganda, kunde tonas ned i en annan valrörelse och/eller framföras i vad som förefaller vara ett rättfärdigande eller defensivt syfte (se t ex avsnittet om utjämning sid 157–158).

I förhållande till de relevanta partiprogrammen (1944 års socialdemokratiska partiprogram samt LO och SAP:s gemensamma efterkrigsprogram), framstår emellertid flertalet socialdemokratiska kampanjuttalanden som ideologiskt urvattnade, även om det i och för sig inte saknas exempel på motsatsen. På lång sikt, dvs om man beaktar 1960- och 1970-talens socialdemokratiska program, kan man också se hur argumentationslinjer från 1940-talets socialdemokratiska kampanjretorik inkorporeras i partiprogrammen. Det, som en gång var valtaktik, producerar, med andra ord, modifierationer i det ideologiska innehållet, och det sålunda modifierade ideologiska innehållet kan i sin tur påverka partiets riktlinjer för handling. Med författarens egna ord, kan man säga att taktiken inkräktar på och ibland hämmar ideologins intellektuella eller handlingsorienterande funktioner (dvs lägestolkningar, målformuleringar m m), dock utan att helt ersätta dem (sid 16, 182).

2 Teoretiska utgångspunkter och huvudbegrepp

2.1 Partiet som aktör

Avhandlingen handlar alltså om ett politiskt parti – det svenska socialdemokratiska partiet (SAP) – och dess propaganda i anslutning till tre valrörelser under 1940-talet (1944, 1946, 1948). Partiet ifråga är ett sk massparti med en stor fast medlemskår, som åtminstone i teorin beslutar om innehållet i den i partiprogram fastlagda ideologin. De på partikongresser eller motsvarande fastställda partiprogrammen kan, med andra ord, ses som en funktion av stämningarna inom partiet. Valpropagandan är däremot en funktion av delvis andra faktorer. Den syftar rent allmänt till att maximera partiets andel av valmanskåren, men – enligt en strategi, som kan variera från valrörelse till annan – och med den i programmet uttalade ideologin, som mer eller mindre tungt vägande restriktion.

1944 befann sig SAP ännu i regeringskoalition med de tre borgerliga partierna och hade inför det väntade krigsslutet ett flertal optioner:

- (i) SAP kunde verka för en fortsättning av samlingsregeringen.
- (ii) SAP kunde verka för parlamentariskt eller rentav regeringssamarbete med kommunisterna, dvs för en vänsterkoalition.
- (iii) SAP kunde verka för parlamentariskt eller rentav regeringssamarbete med ett av de borgerliga partierna, och då i första hand med bondeförbundet, dvs för en röd/grön koalition av 1930-tals modell.
- (iv) SAP kunde verka för att tillskansa sig en parlamentarisk majoritet i egen rätt och avsiktligt dra ut i ett tvåfrontskrig mot kommunisterna å den ena sidan och de borgerliga partierna å den andra.

Valsituationen inför 1946 års kommunalval, som i och för sig inte gällde regeringsmakten, och 1948 års riksdagsval var i stort sett densamma, men med den inte obetydliga reservationen att samlingsregeringsalternativet hade förlorat i aktualitet i och med avvecklingen av krigskoalitionen i juni 1945. Av avhandlingen framgår att SAP i princip kom att bete sig i enlighet med det sist nämnda alternativet i alla de här aktuella valrörelserna. Socialdemokratin sågs ha befunnit sig i ett tvåfrontskrig både 1944 och 1948; och det vapenstillstånd på vänsterflanken, som rådde 1946, framställs som en funktion av ensidiga åtgärder från kommunistiskt håll snarare än resultatet av en på förhand uppdragen socialdemokratisk strategi (sid 46 ff).

Av avhandlingen framgår också klart att valpropagandan i hög grad bestämdes av det socialdemokratiska

partiets övergripande strategi. Den kommunistiska upplutningen bakom de socialdemokratiska målen i 1946 års valrörelse var sålunda inte uteslutande en källa till glädje för de socialdemokratiska partistrategerna, som tvärtom såg sig tvungna att ånyo understryka de enligt SAP grundläggande skiljelinjerna mellan den demokratiska och den icke-demokratiska grenen av arbetarrörelsen (sid 94–96). Och det förhållandet att bondeförbundet i 1948 års valrörelse anslöt en mera försonlig ton än folkpartiet och högern mot den socialdemokratiska ekonomiska politiken, ledde förvisso inte heller till att den socialdemokratiska polemiken mot bondeförbundet upphörde. Den avtog visserligen, men bondeförbundet identifierades allfort – och kanske rentav i ökande utsträckning – som ett gentemot SAP fiendligt sinnat parti (sid 129–132).

Både ämnesvalet (samspelet mellan ideologi och taktik) och materialet (socialdemokratisk valpropaganda under tre valrörelser) aktualiserar således en rad frågeställningar, som inte får den uppmärksamhet de förtjänar. Vi har sett att SAP under den senare delen av 1940-talet var engagerat i ett slags tvåfrontskrig med kommunisterna till vänster och de tre borgerliga partierna till höger. Men var det samtidigt den av SAP prefererade strategin i alla tre valrörelserna eller var det en strategi, som helt eller delvis tvingades på partiet genom att andra partier grep det taktiska initiativet? Kan t ex socialdemokratiens radikalisering i mitten av 1940-talet, såsom den bl a kom till uttryck i 1944 års programrevision och det med LO gemensamma efterkrigsprogrammet, ses som en konsekvens av att det var det kommunistiska partiet som i kraft av sin ställning som ensamt oppositionsparti hade det taktiska initiativet under andra världskrigets slutskede? Och slutligen: om man i likhet med författaren intar den inte helt självklara ståndpunkten att SAP misslyckades både 1944 och 1946 (sid 46), ligger det då också nära till hands att den i samband med 1948 års valrörelse nedtonade kritiken mot bondeförbundet se ett förbud till 1950-talets koalitions byggande? eller, om man så vill, som ett tecken på att även valrörelser – tvärtemot vad författaren påstår (sid 13, not 21) – kan präglas av ett partis strävan att maximera sitt parlamentariska inflytande.

Ämnesvalet kräver, enligt mitt förmenande, ett dynamiskt synsätt både på det politiska partiet med alla dess målkonflikter och på det politiska systemet med alla dess komplexa interdependensrelationer.

2.2 Ideologibegreppet

Ideologibegreppet är, såsom Diane Sainsbury påpekar, ett av de mera svårhanterliga redskapen i den samhällsvetenskapliga begreppsarsenalen. Det används med

skiftande innehåll och ibland med pejorativa, dvs ned-sättande, förtecken. En ideologi har en normativ kärna, som samexisterar med mer eller mindre klart uttalade empiriska teorier eller föreställningar om hur verkligheten är beskaffad; och den kan, rent allmänt, sägas fullgöra ett antal funktioner för ett samhälle, ett parti eller rentav för en enskild individ.

Definitionen är – det skall villigt medges – intuitivt rimlig, men – och det är också huvudinvändningen – den för knappast framåt. Ideologier i konventionell mening – exempelvis de socialdemokratiska och konservativa ideologierna – är inte ensamma om att innehålla en blandning av normativa och empiriska komponenter. Det gäller även den normativt inriktade statskunskapen (exempelvis mål/medel-analys, utvärderingsforskning m m) och delar av nationalekonomiämnet (företrädesvis mikroteorin). Skillnaden ligger väl närmast däri att ideologin har karaktär av en partsinlaga med all den latitud det ger.

Den syn på ideologi, som Diane Sainsbury utgår ifrån (sid 7–10), hjälper oss inte att skilja ideologi från det som *inte* är ideologi. I det läget båtar det också föga att tillskriva ideologin ett antal funktioner. Fåglar har – för att ta ett exempel ur högen – bl a funktionen att hålla balans i insektsvärlden, men är som art betraktade inte ensamma om att ha den funktionen. Den biolog, som sluter sig till att ekologisk balans bland insekterna beror på just fåglarna, är följaktligen ute på hal is. Och det samma gäller rimligen den statsvetare, som identifierar en ideologi med hjälp av funktioner, som den förmodas fullgöra men kanske aldrig fullgör.

Det funktionella perspektiv, som författaren anlägger, är emellertid i hög grad teoretiskt intressant. Det finns manifesta respektive latenta funktioner (Merton m fl); det finns eufunktioner och dysfunktioner (Marian Levy Jr m fl), och det som är (eu)funktionellt på en nivå kan mycket väl tänkas vara dysfunktionellt på någon annan nivå. Partistyrelsen i det svenska socialdemokratiska partiet syftar kanske i första hand till att *maximera* partiets andel av valmanskåren och agerar därvid så att den rådande samhällsordningen legitimeras. Röstmaximeringen kan i så fall beskrivas som den manifesta och legitimeringen av samhällsordningen som den latenta funktionen.

Man kan också med Gunnar Sjöblom (1968) tänka sig att partiledningen i ett parti som SAP arbetar med åtminstone tre målsättningar utöver röstmaximeringen inför ögonen: programförverkligande, maximering av det parlamentariska inflytandet samt partisammanhållning. Och det är då också lätt att föreställa sig lägen, där partiledningen tvingas till åtgärder som är funktionella i ett avseende men inte nödvändigtvis i ett annat. Uttalan-

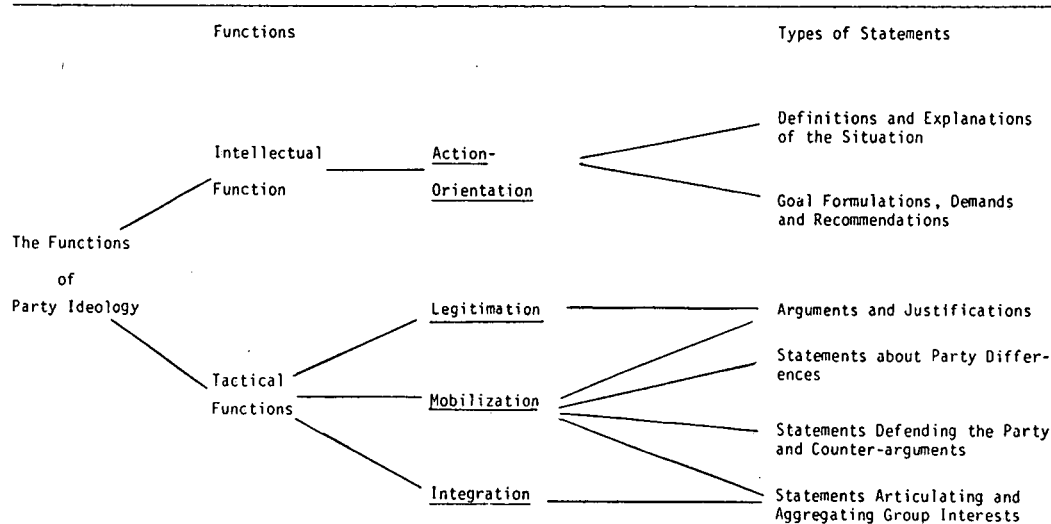
den eller åtgärder, som tillfredsställer de aktiva och därmed förmodligen också de mest ideologiskt orienterade partimedlemmarna, kan komma att uppfattas som illavarslande av partiets potentiella marginalväljare och vice versa. Man kan – för att återknyta till ideologibegreppet – uttrycka saken så att en partiledning hela tiden har att ta hänsyn till mängder av individuella tros-system eller, om man så vill, ideologier. En del av dem är relativt diffusa, kanske t o m så till den grad att det är tveksamt om det överhuvudtaget är fråga om trossystem eller ideologier, och ger partiledningen motsvarande spelrum. Återigen andra är mera stringenta, sammanfaller helt eller delvis med partiets ideologi, såsom den är fastlagd i partiets program, med allt vad det innebär av konkreta förväntningar på partiledningen.

Kort sagt, partiledningen befinner sig i en mera komplex situation än vad Diane Sainsbury förutsätter, när hon bortser från maximering av det parlamentariska inflytandet och behandlar röstmaximering och partisammanhållning som en odelbar helhet (sid 13) och i svepande ordalag talar om exempelvis integrering vis-à-vis "party members and others" (sid 12).

Här är också platsen att närmare kommentera det analyschema, som ligger till grund för avhandlingens empiriska del (sid 16).

Diane Sainsbury skiljer här först och främst mellan vad hon kallar ideologins intellektuella respektive taktiska funktioner. Huvudintresset inriktas av skäl, som aldrig klart uttalas, mot de s k taktiska funktionerna och den förståelsen av SAP:s strategival antagligen centrala kategorin 'situationsdefinitioner och förklaringar' beaktas aldrig vid den empiriska analysen (sid 15). Vi går därför också direkt över till de taktiska funktionerna, om än med något mindre entusiasm än författaren själv. De uppges vara tre till antalet – legitimering, mobilisering samt integration – och operationaliseras i termer av ett antal typargument, som står uppräknade i högermarginalen. Det är inalles fråga om fyra typargument – rättfärdiganden, uttalanden om partiskillnader, defensiva uttalanden och motargument samt intresseartikulerande och intresseaggregerande utsagor – och, som framgår av figuren, tänker sig författaren att de *alla* kan tänkas användas i mobiliserande syfte. Vid närmare eftertanke, finns emellertid anledning att fråga sig om samma förhållande inte skulle kunna tänkas gälla även i fråga om de båda andra taktiska funktionerna. Uttalanden om partiskillnader och defensiva uttalanden och motargument kan – i den mån de båda kategorierna överhuvudtaget går att särskilja – åtminstone teoretiskt tänkas ha både *legitimerande* och *integrerande* funktioner. De bidrar i varje fall, om de är framgångsrika, till

Figure 1: Key Terms and Categories of Analysis – A Schematic Presentation



vad vi med Easton (1965) skulle kunna kalla för det diffusa stödet och till den interna partisammanhållningen; och det har i den meningen både *legitimerande* och *integrerande* funktioner.

Svårigheterna bottnar i det här fallet främst däri att författaren inte avgränsat de olika funktionerna tillräckligt skarpt från varandra. Resultatet är en uppsättning analyskategorier, som inte underlättar kopplingen mellan empiri och teori.

2.3 Elektoral politik eller valpropaganda

Avhandlingen handlar ytterst om samspelet mellan (parti)ideologi och elektoral politik eller, om man så vill, mellan ideologi och valpropaganda. Det förutsätter i sin tur att de båda begreppen avgränsas från varandra både teoretiskt och empiriskt. Så sker emellertid inte. Om ett partis ideologi heter t ex (sid. 10):

"It is defined as a *body of ideas* – espoused by a party – concerned with 1) *evaluating society* 2) *proclaiming fundamental goals, ideals and principles about the nature of the good society* 3) *stating the ways of achieving them*.

Omedelbart därefter följer en passus, som manar eller i varje fall borde mana till eftertanke. Den lyder i sin helhet (sid 10):

"Moreover, party ideology here has been further delimited by introducing the notion, borrowed from the literature, of a 'verbalized ideology' comprised of ideological statements. This study deals with a forensic ideology – with verbal behavior. It does not deal with latent ideolo-

gy, i.e. the unarticulated belief systems of party members.¹⁵ Furthermore, this study is confined to 'institutionalized' statements of the ideology, i.e. those issued or endorsed by the party organization – its officers, congress or party board".

Om det är detta som är ideologi, på vilket sätt – frågar man sig då – skiljer den sig i så fall ifrån valpropaganda eller elektoral politik? Svaret på frågan kommer litet längre fram i samma kapitel, när författaren i förbigående kommenterar sin arbetsmetod (sid 17). Det grundläggande kriteriet vid identifieringen av ideologiska uttalanden har, säger hon, varit deras sakinnehåll, medan deras funktioner utgjort undersökningsobjekt. Enbart vissa typer av uttalanden har därvid klassificerats som ideologiska:

"If the subject matter of a statement contains parallels in terms of aims and ideals, means and the assessment of society laid down in the cardinal documents of the party's official ideology in the 1940s, it has been classified as ideological".

Som exempel erinras om att ekonomisk demokrati var ett av socialdemokratins grundläggande mål i 1944 års partiprogram och att planhushållning i det sammanhanget framställdes som ett första rangens instrument för förverkligandet av det goda samhället. Och författaren säger sig följaktligen ha klassificerat uttalanden om ekonomisk demokrati och planhushållning som ideologiska.

Ideologi är, med andra ord, identisk med det senaste i raden skrivna partiprogram; elektoral politik eller val-

propaganda är identiskt med partiets skrivna eller muntliga budskap till väljarna i samband med valrörelsen; och – i det här aktuella fallet – uppmärksammas enbart den del av valpropagandan som är ideologisk i den meningen att den går att föra tillbaka på det skrivna partiprogrammet.

En dylik forskningsstrategi är öppen för ett flertal invändningar. Ideologidefinitionen är mycket snäv, och blir alltmer ointressant för att inte säga meningslös i lägen, då ett politiskt parti väljer att inte längre initiera några programrevisioner. Referenspunkten blir i så fall allt mer obsolet. SAP reviderade sitt program några månader innan den första av de tre valrörelser, som Diane Sainsbury studerar. Men det är inte heller problematiskt. Programrevisionen kan nämligen ha tempererats av kortsiktiga elektorala överväganden.

Avhandlingen skulle ha haft åtskilligt att vinna på en diskussion om de relativa meriterna hos alternativa ideologidefinitioner. Författaren skulle också ha vunnit på att i den empiriska analysen tillmäta icke-ideologiska uttalanden samma betydelse som de ideologiska. Frågan om ideologins roll i den elektorala politiken är ju av den karaktären att relationen mellan de båda typerna av uttalanden – ideologiska respektive icke-ideologiska – torde ha betydelse för svaret.

3. Material och metod

3.1 Material

Materialet aktualiserar en rad problem, inte minst av urvalskaraktär. Författaren säger sig t ex ha stannat för perioden 1944–1948 i den svenska socialdemokratis idéutveckling av i huvudsak två skäl. Det var för det första en period av ideologiska förändringar och för det andra en tid av ideologisk debatt, inte bara inom SAP utan också i hela det svenska partisystemet. Men det finns även skäl, som talar emot den valda tidsperioden och som författaren – inte oväntat – underlåter att beröra. 1944 års val ägde, trots allt, rum mitt under pågående världskrig; 1946 års val var ett kommunalval och inte ett riksdagsval, och 1948 års val ägde rum efter det kommunistiska maktövertagandet i Tjeckoslovakien och blev därigenom det första svenska valet under det s k kalla kriget.

Vi har redan sett att författaren beskriver sin undersökning som en studie av 'institutionalized' ideologi (sid 10). Forskningsmaterialet utgörs av uttalanden, som antingen härrör från eller understöds av partiorganisationen – dess ombud, kongress eller styrelse. Materialet finns i allt väsentligt uppräknat som officiell partipropaganda i den socialdemokratiska partistyrelsens årliga berättelse för de aktuella valåren, och innefattar – förutom partistyrelsens eget material – även valpropagan-

da från LO, SSU, Broderskapsrörelsen m m. Författaren har dessutom beaktat etermediadebatten mellan de politiska partierna liksom även den regionalt inriktade partipropagandan såsom den kan avläsas i Kungliga Bibliotekets arkiv (sid 17–18), men däremot inte vare sig dagspressen eller riksdagsdebatterna. Man kan sammanfatta situationen så att författaren i princip låter SAP bestämma vad som skall eller inte skall räknas som partipropaganda. Den senare framstår därigenom som mera av en helhet än vad den egentligen kanske är. Det är ju, när allt kommer omkring, inte givet att LO, SSU eller Kvinnoförbundet uppträder synkroniserat med moderpartiet; de kan också mycket väl tänkas vara ute efter att öva press på SAP snarare än efter att värva röster.

Vi har också sett att endast ideologiska uttalanden beaktas varvid överensstämmelsen i sakinhåll mellan partipropaganda och partiprogram tjänar som sorteringsmekanism. Det innebär i sin tur att det empiriska materialet om de tre valrörelserna rapporteras i termer av de i 1944 års socialdemokratiska partiprogram förekommande kategorierna varom i varje fall kan sägas att de inte är genererade i syfte att underlätta innehållsanalys. 1944 års valkampanj handlade t ex om den fulla sysselsättningen, välfärds- och arbetsmarknadspolitik, bostadspolitik, jordbrukspolitik samt utbildningspolitik (sid 63–69); och det fordras knappast några djuplodande resonemang för att klargöra att det här inte är fråga om kategorier, som är uttömmande eller ömsesidigt utslutande (se t ex Holsti).

3.2 Metod

Den metod, som tillämpas i avhandlingen, kan närmast beskrivas som kvalitativ innehållsanalys med dess förtjänster, men också med några av dess brister. Presentationen av den socialdemokratiska valpropagandan i kap. 3–5 (sid 44–129) har t ex stundtals sådan karaktär att läsaren inte utan vidare (dvs inte utan att ha tagit del av *hela* det källmaterial, som författaren åberopar sig på) kan avgöra om de omdömen, som där fällt om propagandans innehåll, riktning och framtoning, representerar något mera än författarens subjektiva vetande vilket de bör göra för att vi skall kunna ta dem på allvar. Man kan säga att framställningen delvis har journalistisk eller interpretativ hermeneutisk prägel. Några exempel får belysa problematiken.

Den socialdemokratiska valpropagandan under 1944 års valrörelse beskrivs bl a på följande sätt (sid 60):

"The pattern of group appeals in the 1944 campaign literature largely followed the practice of the 1930s: aside from propaganda aimed at the entire electorate, campaign literature was mainly directed to the labor movement with special messages to women and young

people. And the major appeal to a group outside the labor movement was to the farming population. The strong appeal to workers and agricultural groups in 1944 was not merely a reflection of continuity. It was no doubt prompted by widespread discontent among the workers and farmers as well as the drives by the Communists and the Agrarians to regain and increase their electoral support by attracting these groups".

Stycket ifråga innehåller åttskilliga påståenden om allt från valpropagandan på 1930- och 1940-talen, från förmodade bevekelsegrunder till val av målgrupper till likaledes hypotetiska utsagor om stämningsslaget i landet – allt utan empiriska referenser. Det är möjligt att Diane Sainsbury här gör en helt korrekt beskrivning av 1944 års socialdemokratiska valpropaganda, som i så fall framstår som enastående obegåvat upplagd. En sak kunde nämligen med säkerhet sägas om de 53,8 % av valmanskåren, som i föregående riksdagsval (1940) hade röstat socialdemokratiskt: de var allför många för att de alla skulle kunna räknas till de socialdemokratiska kärngrupper, som – enligt Diane Sainsbury – stod i centrum för ordflödet fyra år senare.

Och om uppläggningsen av 1948 års valkampanj står bl a följande att läsa (sid 131):

"In general, polemic statements (characterizations and attacks on the other parties as well as defensive statements) increased; and their tone became sharper – with the exception of criticism of the Agrarians which was actually dampened in 1948. Otherwise what had been innuendoes about the Conservatives and Liberals in the 1946 campaign literature became clear-cut allegations in the 1948 propaganda. Not only the intensity but also the pattern of party polemics changed in several ways. Although the Social Democrats had waged a campaign on both flanks in the two previous elections, now it was an explicit theme in the election propaganda. Both the non-Socialists and the Communists were designated as the adversaries of the Social Democrats and the labor movement, having the common aim of bringing down the labor government.⁴⁸ Other modifications concerned the polemics vis-à-vis the non-Socialists. The most conspicuous change was the growing attention given to the Liberals. Prime emphasis was put on their ties with big finance and large campaign contributions."⁴⁹

Här saknas i och för sig inte empiriska referenser, men de är långtifrån tillräckliga för att underbygga de i sak intressanta påståenden om 1948 års socialdemokratiska partipropaganda i förhållande till 1946 och 1944 års partipolemik, som författaren gör.

4 Sammanfattning

Föreliggande avhandling har i det föregående kritiserats i tre väsentliga avseenden:

- (i) Det teoretiska perspektivet här ifrågasatts såsom alltför snävt. De frågeställningar, som författaren gör till sina, kräver ett dynamiskt synsätt både på det politiska partiet med alla dess interna målkonflikter och på det politiska systemet med alla dess komplexa interdependensrelationer.
- (ii) Huvudbegreppen i avhandlingen – ideologi, valpropaganda liksom även funktionsbegreppet – här kritiserats för oklarheter på både de teoretiska och operationella planen.
- (iii) Och metoden har kritiserats, därför att den är för mjuk, eller, om man så vill, författaren, därför att hon söker pressa fram mera ur materialet än vad som synes befogat.

Härtill kan fogas den ytterligare synpunkten att resultatredovisningen skulle ha vunnit på att systematiseras på ett sådant sätt att de skiftande värdena på relevanta variablerna – propagandans innehåll, funktion, målgrupper, intensitet m m – går att avläsa över tiden. Såsom avhandlingen nu är strukturerad, föreligger snarare en risk att teoretiskt relevanta skillnader i den svenska socialdemokratiska idéutvecklingen över tiden drunknar i en i huvudsak deskriptiv textmassa.

De kritiska synpunkter, som här har anförts, får emellertid inte undanskymma avhandlingens uppenbara förtjänster. Temat är intressant; ansatsen – det funktionella perspektivet – är delvis unik och arbetsinsatsen enorm. Man kan sammanfattningsvis säga att här föreligger en traditionell statsvetenskaplig avhandling, som skulle ha vunnit på att göras mera modern.

Sten Berglund

Litteratur

- Easton, D.: *A Systems Analysis of Political Life*. New York, Wiley 1965.
- Holsti, O.: *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities*. Reading, Mass. Addison-Wesley 1969.
- Levy, M. Jr.: *The Structure of Society*. New Jersey, Princeton University 1966.
- Merton, R.: *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, Free Press 1968.
- Sjöblom, G.: *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund, Studentlitteratur 1968.
- Vedung, E.: *Det rationella politiska samtalet*. Stockholm, Aldus/Bonniers 1977.

Genmäle

Mina kommentarer till Sten Berglunds anmälan koncentrerar sig till två av hans huvudinvändningar: 1) avhandlingens frågeställningar kräver ett annat synsätt och 2) avhandlingens huvudbegrepp kännetecknas av oklarhet både på de teoretiska och operationella planen.

Berglund hävdar i avsnitt 2.1 att ämnesvalet (samspelet mellan ideologi och taktik) kräver en annan approach än den använda.

I inledningen konstaterar jag att avhandlingen handlar om samspelet mellan ideologi och valtaktik. Samtidigt framhålls att det är ideologi och inte valtaktik som står i centrum för avhandlingen. Huvudintresset är alltså inriktat på ideologi, och jag försöker utveckla och empiriskt tillämpa ett funktionellt perspektiv för att analysera partiideologier. Det funktionella perspektiv som anläggs i avhandlingen innebär att man undersöker vilka uppgifter en ideologi har och hur den utnyttjas i ett partis verksamhet. Detta perspektiv tillämpas på ett område inom ett partis verksamhet, nämligen valrörelser.

Vidare klargörs i inledningen och i kapitel 1 att ett huvudsyfte med avhandlingen är att belysa hur det taktiska utnyttjandet av en ideologi i valrörelser kan påverka dess innehåll. För att belysa detta är det nödvändigt att *beskriva* partiets taktik. Och en stor del av avhandlingen ägnas åt att med hjälp av valpropaganda rekonstruera SAP:s valstrategier. Syftet är alltså först och främst att kartlägga hur ideologiska uttalanden taktiskt utnyttjas på väljararenan för att sedan se om man kan spåra några återverkningar på ideologin: dels förskjutningar i innebörden hos olika begrepp, dels förstärkningseffekter. Syftet är inte att förklara varför SAP:s valstrategier har utformats som de gjorts – ett syfte som Berglund tycks vilja tillskriva avhandlingen. I varje fall förefaller han önska att det hade varit ett av syftena. Sammanfattningsvis vill jag hävda att med den huvudinriktning och de frågeställningar som avhandlingen faktiskt har är det funktionella synsätt som anläggs både ändamålsenligt och adekvat.

I samma avsnitt klagar Berglund över att ämnesvalet och materialet (SAP:s valpropaganda under tre valrörelser) aktualiserar en rad frågeställningar som inte får den uppmärksamhet de förtjänar. I detta sammanhang efterlyses t ex en diskussion (såsom Berglund uttrycker det) om huruvida SAP:s strategi var den av partiet prefererade strategin eller huruvida det var en strategi som helt eller delvis tvingades på partiet genom att andra partier grep det taktiska initiativet.

För mina syften är det mer eller mindre likgiltigt om SAP:s strategi var den prefererade strategin eller inte. Det viktiga är att kartlägga huvuddragen i partiets strategi och vilken roll ideologiska uttalanden spelade i den strategin. Dessutom – med lite eftertanke verkar fråge-

ställningen något egendomlig. Finns det någon partistrategi som inte åtminstone delvis tvingas på ett parti genom andra partiers agerande? Vidare innehåller avhandlingen en hel del information om valstrategiernas offensiva och defensiva drag.

Det medges att genom att bara beskriva och inte förklara SAP:s valstrategier lämnas flera intressanta frågor obesvarade. En avhandling kan emellertid inte ge svar på alla frågor som har anknytning till dess ämnesområde. Det viktiga är att en avhandling ger svar på de huvudfrågor som uttryckligen ställs i avhandlingen. Såvitt jag förstår, kritiserar Berglund inte avhandlingen på den punkten i sin anmälan. Inte heller invänder han att huvudfrågeställningarna är ointressanta. I stället verkar det som om han vill lägga till ett antal frågeställningar.

Den andra huvudanmärkningen i anmälan är att huvudbegreppen i avhandlingen (ideologi, valpropaganda, funktion) är oklara både på ett teoretiskt och operationellt plan. En del av de oklarheter som Berglund upplever beror helt enkelt på ett felaktigt antagande som han gör sig skyldig till. I avsnitt 2.3 "Elektoral politik eller valpropaganda" sätter Berglund ett likhetstecken mellan elektoral politik och valpropaganda. Han förklarar att avhandlingen ytterst "handlar om samspelet mellan partiideologi och elektoral politik eller, om man så vill, mellan partiideologi och valpropaganda. Det förutsätter i sin tur att båda begreppen avgränsas från varandra både teoretiskt och empiriskt. Så sker emellertid inte."

Men är valpropaganda verkligen ett huvudbegrepp i avhandlingen? Valpropaganda diskuteras bara på ett par ställen, främst i samband med en beskrivning av undersökningsmaterialet. Och, viktigare, handlar avhandlingen ytterst om samspelet mellan ideologi och valpropaganda? Tidigare har Berglund sagt att avhandlingen handlar om samspelet mellan ideologi och taktik. Den senare formuleringen kommer närmare sanningen än den förra.

Avhandlingen handlar ytterst om samspelet mellan ideologi (dvs innehållet i ideologiska uttalanden) och taktiska funktioner (dvs olika taktiska användningar av ideologiska uttalanden i valrörelser). Huvudbegreppen som måste avgränsas från varandra både teoretiskt och operationellt är inte ideologi och valpropaganda – utan ideologi och taktiska funktioner. Hela första kapitlet behandlar just detta problem.

I den teoretiska diskussionen om ideologi formuleras en preliminär definition på ett mycket tidigt stadium i kapitel 1. Där betonas det att kärnan i definitionen är normativa idéer om samhället (dvs idéer om hur samhället bör vara beskaffat) samt föreställningar om verkligheten som är förknippade med de normativa idéerna. Syftet med detta första försök till begreppsbestämning

var att markera att ideologins funktioner inte ingår i definitionen.

Senare preciserar jag att den ideologi som ska undersökas är en partiideologi. Den definieras som en samling idéer som anammas av ett parti och som anger partiets syn på samhället, dess grundläggande mål och värderingar om hur samhället bör vara beskaffat, samt medlen att nå desamma.

På det operationella planet anknyter jag till denna definition. Ideologiska uttalanden i valpropagandan består av utsagor som innehåller beskrivningar av partiets syn på samhället, grundläggande mål och medel. Vidare förklaras att jag *huvudsakligen* (sid 17, inte "enbart" som påstås av Berglund) har klassificerat uttalanden som ideologiska om deras sakinhåll kan föras tillbaka till de mål, medel och samhällsuppfattningar som kom till uttryck i partiets viktigaste ideologiska skrifter för perioden, dvs 1944 års partiprogram och Arbetarrörelsens efterkrigsprogram. Jag har också tagit med uttalanden om mål och medel som inte hade någon direkt motsvarighet i programmen, t ex uttalanden som påminde om folkhemmet har betraktats som ideologiska.

Berglund invänder att detta sätt att operationalisera ideologi är för snävt. Hans invändning kan till stor del bero på den påtalade felläsningen, dvs att operationaliseringen innebär att enbart uttalanden vilkas innehåll direkt motsvarar partiprogrammet räknas som ideologiska. Som framgår att det föregående stycket, består metoden att operationalisera ideologi av två moment: 1) uttalande som innehåller beskrivningar av partiets syn på samhället, grundläggande mål och medel samt 2) sådana uttalanden som kan föras tillbaka till partiets viktigaste ideologiska skrifter, partiprogrammet o dyl. Angående det sistnämnda momentet, bör det kanske också understrykas att jag avsiktligt har valt ordet "parallels" som har nackdelen att vara vagt, men som har den fördelen att det rymmer mycket. Och i avhandlingen finns det gott om exempel på ideologiska uttalanden vilkas innehåll avviker från partiprogrammets. Med andra ord, och tvärt emot vad Berglund påstår, är ideologi på det operationella planet betydligt mer än uttalanden som är identiska med det senaste partiprogrammet. Vidare tror jag att Berglund drar en förhastad slutsats om metodens användbarhet på grund av att han har uppfattat ideologi som endast det som är identiskt med partiprogrammet.

Ett sista påpekande om Berglunds anmälan ska göras. Det finns flera exempel på hur en anmälan inriktad nästan uteslutande på kritik lätt leder till småaktigheter och formalistiska synpunkter. Det gäller också Berglunds anmälan. Jag nöjer mig med ett par exempel.

Berglund beklagar att jag inte har berört skäl som talar emot de undersökta valrörelserna (avsnitt 3.1).

Som skäl emot 1948 års val nämner han att det var det första svenska valet under det s k kalla kriget. Menar han att detta skäl emot 1948 års val skulle väga lika tungt som de skäl som talar för en analys av detta val? Beträffande 1944 års val anmärker han att det ägde rum mitt under pågående världskrig. Denna invändning skulle kanske ha fog för sig, om den hade riktats mot 1940 års val då man klart kan se att kriget satt sina spår på partiernas valpropaganda, på valdeltagandet och på valutgången. Sådana spår är svåra att upptäcka i 1944 års val. Invändningen mot 1946 års val är mycket formalistisk till sin karaktär. Det var ett kommunalval och inte ett riksdagsval. Berglund verkar bortse från att det fanns ett "kommunalt samband" före 1970. På 40-talets mitt finns det uttalanden som vittnar om att SAP:s ledning tillmätte framgångar i landstings- och stadsfullmäktigeval nästan lika stor betydelse som en seger i ett riksdagsval (se t ex Socialdemokratiska partistyrelsen, berättelsen för år 1946, sid 53).

Samma sorts bagatellartade och formalistiska invändningar återkommer när Berglund diskuterar undersökningsmaterialet. Huvudsakligen består materialet av valtryck som producerats på centralnivå och för SAP:s del finns det förteckningar över partiets valpropaganda. Berglund anser att jag har låtit SAP bestämma vad som skall eller inte skall räknas som partipropaganda genom att använda dessa förteckningar. Och han ställer sig tveksam till att propaganda som producerats av LO, SSU, SSKF och SKSF ska betraktas som partipropaganda. Hans tveksamhet grundar sig på ett något tvivelaktigt resonemang: "de (LO, SSU osv) kan också mycket väl tänkas vara ute efter att öva press på SAP *snarare* än efter att värva röster" (min kursivering).

För det första, verkar antagandet mindre troligt i det strategiska läge som rådde; under denna period var SAP hårt trängt både från höger och vänster och 1948 stod regeringsmakten på spel. För det andra, om man hyser samma betänkligheter som Berglund, framgår det ofta av texten och notapparaten när det är fråga om propaganda framställd av LO eller partiets sidoorganisationer. För det tredje, utgör denna propaganda bara en liten bråkdel av undersökningsmaterialet.

Slutligen vill jag utveckla några funderingar kring den vedertagna formen för en anmälan. En fakultetsopponent har av tradition till uppgift att kritiskt granska en avhandling och att ifrågasätta allt; från teoretiska perspektiv till små detaljer. En sådan uppgift leder lätt till att en anmälan blir en kritik för kritikens skull och till att den övergår till "a ritual in negativism and fault-finding". I alla fall är det inte ovanligt att en opponents anmälan i Statsvetenskaplig Tidskrift till övervägande del består av kritiska synpunkter med kanske en eller två

meningar om avhandlingens förtjänster.

Med detta är inte sagt att man skall ta bort en anmälsans kritiska funktion. Istället menar jag att den bör kompletteras samt att man bör se upp för dess avigsidor och försöka eliminera dem.

En fördel med den kritiska inriktningen är att den kan vidga och även spränga en avhandlings analysram genom att ifrågasätta en författares grundläggande antaganden. Inte heller ska det förnekas att opponenter ofta kommer med kloka anmärkningar på väsentliga punkter som om de hade beaktats skulle ha inneburit en förbättring av avhandlingen. Dessutom finns det exempel på att en fakultetsopponents kritik senare har vidareutvecklats.

En nackdel med en anmälan som enbart syftar till en kritisk granskning är att det finns en tendens till att hävda att den ena punkten efter den andra kunde ha förbättrats. På sätt och vis är denna sorts kritik en ganska lätt uppgift. Allting kan ju förbättras. Bedömningsgrunden då blir någon hägrande bild av den perfekta avhandlingen (vad den än må vara). Genom att koncentrera sig på detta slags kritik kan man lätt försumma en annan viktig måttstock för att bedöma en avhandling, nämligen tidigare avhandlingar och forskningsresultat. En värdering av en avhandling blir ganska olika om den bedöms efter vad som kunde ha gjorts eller efter vad som tidigare har gjorts. Alltför ofta finns det inget eller bara ett mycket begränsat försök att sätta en avhandling in i ett större sammanhang för att bedöma om och hur den har bidragit till forskningen inom dess ämnesområde.

Mer beklagansvärd är emellertid tendensen att bara lyfta fram svagheter, ibland förmenta svagheter, och de negativa sidorna hos en avhandling. Denna tendens kan urarta till en betoning på formalistiska och småaktiga anmärkningar.

Är inte tiden mogen att tänka om? Ska en anmälan huvudsakligen bestå av en uppräknings av invändningar och negativa synpunkter?

Diane Sainsbury

Slutreplik

Diane Sainsbury tar min anmälan till utgångspunkt för en uppgörelse med de fakultetsopponenter, som låter kritiken urarta i formalism, småaktighet m m. Jag känner mig inte träffad. Min anmälan av hennes avhandling bär nämligen varken formalismens eller småaktighetens, men väl storsinnetens, prägel. De kritiska synpunkterna anföras lågmält och med all den respekt, som tillkommer en allvarligt syftande forskare som vuxit samman med sitt avhandlingsarbete. Jag tar däremot hennes genmäle till intäkt för att klarspråk alltid lönar sig bäst och replikerar i enlighet därmed.

Mina invändningar mot avhandlingen kan sammanfattas i tre punkter.

- (i) Det teoretiska perspektivet kan ifrågasättas som alltför snävt. De frågeställningar, som författaren gör till sina, kräver ett dynamiskt synsätt både på det politiska partiet med alla dess interna målkonflikter och på det politiska systemet med alla dess komplexa interdependenciesrelationer.
- (ii) Huvudbegreppen i avhandlingen – ideologi, valpropaganda liksom även funktionsbegreppet – kan kritiserars för oklarheter på både de teoretiska och operationella planen.
- (iii) Metoden kan kritiserars, därför att den är för mjuk eller, om man så vill, författaren, därför att hon vill pressa fram mera ur materialet än vad som synes befogat.

De två sista invändningarna är allvarliga. För att ett påståande eller en slutsats skall kunna accepteras som uttryck för något mera än en författarens högst subjektiva vetande, krävs nämligen att forskningsprocessen går att följa steg för steg. Det låter sig inte göra om begreppsapparaten är luddig, mätinstrumenten trubbiga och undersökningsmetoden intuitiv. Diane Sainsburys avhandling är såsom framgår av min anmälan öppen för kritik i alla dessa avseenden; och dess vetenskapliga värde är då också – för att nu tala i klartext – tveksamt.

Genmålet gör inte saken bättre. Invändningar, som rör urval och material (val av år, val av källor m m), avfärda som bagatellartade och formalistiska; och kritik av konceptuell natur, t ex anmärkningarna mot uttolkningen av ideologibegreppet, ses som ett uttryck för felläsningar. Ett mera lättsinnligt försvar är i själva verket svårt att föreställa sig. Diane Sainsburys forskningsresultat blir ju knappast mera tillförlitliga genom att hon uppfattar reliabilitetsproblemet som bagatellartade; och läsaren kan inte gärna göras ansvarig för det, som är oklart sagt och – får man förmoda – även oklart tänkt.

Diane Sainsbury vet naturligtvis bäst själv vad hon menar; och det är då bara att konstatera att det lilla metodavsnittet (på sid 17 i avhandlingen) innehåller betydligt mera än vad som framgår av texten. Hon förklarar där att hon i allmänhet, kanske *huvudsakligen* (den engelska termen är *generally*) har klassificerat kampanjuttalanden som ideologiska om deras sakinnehåll kan föras tillbaka på de mål, medel och samhällsuppfattningar som kom till uttryck i partiets viktigaste skrifter för perioden, dvs 1944 års partiprogram och arbetarrörelsens efterkrigsprogram. Några andra alternativ ges inte; och det ligger då också nära till hands att tolka den reservation, som ligger i termen huvudsakligen, såsom

ett uttryck för stilistiska egenheter hos författaren snarare än som någonting annat. Så är emellertid inte fallet. Av genmälet framgår nämligen att Diane Sainsbury som ideologiska har räknat även ett antal kampanjuttalanden utan motsvarighet i programskrifterna. Vilka uttalanden och varför anges däremot aldrig annat än antydningssvis.

Det är självfallet en svaghet, men knappast någon avgörande svaghet. De verkligt allvarliga problemen uppkommer först i samband med bearbetningen av kampanjuttalandena. Diane Sainsbury använder sig därvid av ett klassifikationsschema (sid 16 i avhandlingen), som saknar skärpa, och av en analysmetod, som närmast kan betecknas som intuitiv. Det finns ingen anledning att i detalj rekapitulera de invändningar, som anförs i anmälan. Klart är emellertid att klassifikationskategorierna överlappar med varandra på bekostnad av schemats användbarhet som sorteringsmekanism. Klart är även att det i avhandlingen finns åtskilliga exempel på dåligt underbyggda utsagor och problemen blir självfallet inte mindre bara därför att man – såsom Diane Sainsbury – försöker tuga ihjäl dem.

Det står den enskilde forskaren fritt att bestämma inriktningen på sin forskningsverksamhet. Diane Sainsbury väljer i allt väsentligt att arbeta på en deskriptiv nivå. Deskription kan emellertid vara mer eller mindre teoretisk; och om Diane Sainsburys framställning gäller att den i alltför stor utsträckning präglas av ad hoc överväganden. Den skulle ha vunnit på att repliera på de moderna partiforskningen. Samspelet mellan ideologi och taktik eller, om man så vill, mellan ideologi och valpropaganda utspelar sig trots allt inte i ett tomrum; och Diane Sainsbury torde som statsvetare vara tämligen ensam om att se de kontextuella faktorerna som likgiltiga.

Det är möjligt att Diane Sainsburys avhandling – som hon själv antyder – inte är sämre än andra avhandlingar i sin speciella genre. Det säger emellertid mera om den aktuella forskningstraditionen än om avhandlingen i sig. De många och stundtals allvarliga bristerna i Diane Sainsburys avhandling blir ju varken färre eller mindre förödande bara därför att hon inte är ensam om att synda på nåden.

Sten Berglund

GRAHAM K. WILSON: *Unions in American National Politics*. London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd. 1979.

Litteraturen om amerikansk fackföreningsrörelse är vid det här laget tämligen stor, om än ej voluminös. Ämnet har många aspekter, och de flesta har numera behandlats i bokform. Men det är vissa aspekter, som under åren visat sig vara mer populära än andra. Dit hör särskilt biografier över enskilda, ofta karismatiska, fackföreningsledare¹ samt monografier över speciella, ofta omstridda, fackförbund.² Däremot saknas fortfarande, egendomligt nog, en aktuell och samlad redogörelse över den amerikanska fackföreningsrörelsens utveckling i stort under efterkrigstiden.³

Även litteraturen om fackets inblandning i och syn på amerikansk politik är hittills förhållandevis sparsam. Standardverket är ännu statsvetaren J. David Greenstones *Labor in American Politics*, vars första upplaga nu har tretton år på nacken.⁴ Där hävdas bl a att det var först under 30-talets New Deal-period, som den organiserade fackföreningsrörelsen i USA på allvar började engagera sig i politiken. Efter att länge ha låtit sig vägledas av den mångårige ledaren för AFL (American Federation of Labor), Samuel Gompers, och dennes närmast politikfientliga attityd, börjar man nu – delvis inspirerad av de nya industriförbunden i CIO, Congress of Industrial Organizations – betrakta politisk aktivism som ett viktigt medel för att förbättra förhållandena för de egna och för samhällets sämre ställda grupper.

Denna nyorientering kom så småningom att innebära, att facket i USA blev mycket positivt inställt till tanken på en välfärdsstat och införandet av skilda välfärdsreformer. Strax kom det att ingå i en allians med det demokratiska partiet, en allians som vanligtvis inneburit att facket ställt upp bakom demokraternas kandidater i kongress- och presidentval. Greenstone liknar detta samarbete med alliansen mellan fackföreningar och socialdemokratiska partier i Västeuropa.

Detta perspektiv – att facket i USA gradvis blivit alltmer involverat i politiken och idag är mera aktivt än kanske någonsin på den politiska scenen – är den bärande tesen i en betydligt färskare bok i samma ämne, engelsmannen Graham K. Wilsons *Unions in American National Politics*. Det är en enkel och fin liten bok (168 sidor), med klar uppläggning och ett läsvärt språk. Men den är inte invändningsfri (vilken bok är det?), vilket den följande genomgången kommer att ge besked om.

Wilson's egentliga ärende, framgår det, är att ifrågasätta och i möjligaste mån ta död på ett antal seglivade myter, som florerar om den fackliga rörelsen i USA. Dessa myter, som han menar odlas av såväl akademiker som aktivister av liberalt eller konservativt snitt, ger upphov

till följande frågor, som Wilson vill pröva sanningshalten i:

Är det riktigt att amerikanska fackföreningar endast spelar en obetydlig roll i politiken? Är det riktigt att deras engagemang blott tar sikte på vissa begränsade mål, vilka enbart gynnar dem själva eller deras medlemmar? Och i vilken utsträckning stämmer det att fackföreningarna har stöttat konservativa syften? (s. 16).

Olyckligtvis klargörs det aldrig, vilka det är som sprider dessa och liknande myter. Analysen hade vunnit på att explicit knyts till ståndpunkter och argument hos några centrala författare, som uttalat sig om dessa frågor.

För att få svar på sina frågor söker Wilson beskriva fackets inblandning i politiken allt sedan 50-talets mitt. Speciella kapitel ägnas fackföreningarnas engagemang i president- och kongressval, deras förhållande till demokratiska partiet och deras egen lobbyverksamhet. Dessutom tar han upp vilken förankring den fackliga politiken har hos medlemmarna. Två korta kapitel berör den amerikanska arbetsrättslagstiftningen samt fackets attityder i utrikespolitiska frågor.

Det bör inte förvåna någon, att Wilsons resultat och slutsatser går på tvärs med de inledningsvis uppställda myterna. Hans kungstanke är att fackföreningsrörelsen i USA inte är unik. Den avviker inte på något grundläggande sätt från facken i t ex Skandinavien, England eller Förbundsrepubliken Tyskland. Facket i USA spelar stor roll i politiken, menar författaren vidare. Det har engagerat sig minst lika mycket i allmänna sociala och ekonomiska frågor som i spörsmål av speciell vikt för facket och dess medlemmar. Inte heller kan den fackliga rörelsen betecknas som politiskt konservativ, annat än möjligen i vissa internationella frågor.

Sådant är, i korthet, Wilsons budskap. Stämmer det? Ja och nej. Det är lätt att överdriva skillnaderna mellan den fackliga rörelsen i USA och den i andra jämförbara västländer, däri har han rätt. Men det får inte innebära att man försummar att notera de skillnader som ändå finns.

I det inledande översiktskapitlet, något oegentligt betitlat "American Labour Today", pekar Wilson mera i förbigående på en del drag, som måste ses som tämligen specifika för just amerikansk fackföreningsrörelse: heterogeniteten, splittringen mellan, och ibland inom, olika fackförbund, den ytterst decentraliserade organisations- och förhandlingsstrukturen, den för västvärlden unikt låga organisationsgraden (antalet organiserade arbetare, exklusive jordbrukare, har sedan 1945 gått ner från dryga 35 procent till något över 20 procent),⁵ den ojämna fackliga organisationsgraden, branschmässigt som geografiskt (hälften av AFL-CIO:s medlemmar åter-

finns i sex stora industristater i öst, väst och i mellanvästern) m m.

Därtill kommer naturligtvis den mest iögonfallande skillnaden av dem alla: frånvaron av ett amerikanskt politiskt arbetarparti av det slag, som haft sådan betydelse i större delen av Västeuropa allt sedan seklets början.⁶ Jag vill mena att Wilson, i sin iver att tillbakavisa föreställningen om en "American exceptionalism", en helt egen och unik amerikansk utveckling, tar något för lätt på dessa och andra skillnader mellan USA och flertalet västländer i övrigt.

Mera bekymmersamt är att författaren så påtagligt överdriver det fackliga inflytandet över politiken i dagens USA. "No other organisation, certainly none of the business organisations, can match the amount of money or the quality of the lobbyists and electoral action personnel available to the AFL-CIO, the UAW (United Automobile Workers) and the liberal unions", heter det sammanfattningsvis (s. 147).

Det är en slutsats som med fog kan ifrågasättas. Wilson förefaller inte att ha uppmärksammat framväxten av s k politiska aktionskommittéer (Political Action Committees, PACs) under 70-talet, vilka gjort det möjligt för bolagen att ge stora kampanjbidrag till välvilligt inställda kandidater i val.⁷ Överhuvudtaget är det egendomligt att Wilson spikar sin slutsats utan att ha gjort någon jämförelse mellan fackets påtryckningsresurser å ena sidan och andra grupper - främst affärsvärldens - lobbyverksamhet å den andra.

Huvudproblemet är att Wilsons analys bygger på delvis föråldrade och inaktuella data. Författaren kan till nöds försvara sig med att boken skrevs för några år sedan; förordet är daterat augusti 1978. Men redan då, innan Ronald Reagan var påtänkt som USA:s näste president, fanns det klara tecken i skyn som pekade på en utveckling närmast motsatt den som Wilson antyder: att den fackliga rörelsen i USA gradvis håller på att förlora sitt inflytande i politiken och kanske på sikt riskerar att helt tillintetgöras som politisk kraft.

Vad jag speciellt har i tankarna är ett antal fackliga problem, vilka successivt förstärkts under 70-talets senare hälft. Dessa kan lämpligen indelas i interna respektive externa fackliga problem. De förra rör bl a den fortsatta medlemsavtappningen i redan existerande fackliga bastioner samt försummelser från den fackliga ledningens sida att rekrytera medlemmar bland unga arbetare, bland de växande tjänstemannagrupperna och bland kvinnor och svarta.⁸

De externa fackliga problemen gäller för det första den väldiga flykt av jobb och kapital, som ägt rum under de senaste 20 åren och som främst är ett resultat av de stora affärsbolagens aktioner. Det är fråga om en gigan-

tisk industriell exodus, som gått från de stora industristäderna i nordöst och i mellanvästern till södern eller – allt oftare – utomlands, där lönerna är låga och fackliga organisationer knappt existerar. Denna flykt av kapital och jobb har hårt drabbat sysselsättningen i delstater som New York, Massachusetts och Ohio och klart försvagat facket ställning.⁹

För det andra rör de externa problemen en verksamhet som går under benämningen "union-busting". Den är initierad av arbetsgivarna och går ut på att försvaga facket genom att dels försvåra bildandet av nya fackföreningar, dels söka få bort redan existerande fackliga organisationer på olika arbetsplatser. I de organisationskampanjer som föregår bildandet av en fackförening använder sig arbetsgivarna av stora summor och skickliga företagskonsulter, vilka har till uppgift att övertyga de anställda om att de inte behöver någon fackförening på jobbet. Verksamheten har numera fått en grasserande spridning och ingår enligt initierade bedömare som en central del i "kriget mot arbetarrörelsen" i dagens USA.¹⁰

Inget av dessa problem behandlas av Wilson, trots att de alla på olika sätt bidragit till att minska fackets inflytande såväl i politiken som i samhället i stort.

Min kritik riktar sig dock inte mot Wilsons tes om att den fackliga rörelsen i USA blir alltmer inblandad i politiken. Men denna inblandning – det är det viktiga – har idag en företrädesvis defensiv karaktär, och sker utifrån en position av tilltagande svaghet.

Erik Åsard

Noter

- ¹ Illustrativa exempel är Joseph Goulden, *Meany* (Atheneum, 1972) och Melvyn Dubovsky & Warren Van Tine, *John L. Lewis: A Biographical* (The New York Times Book Company, 1977).
- ² Se t ex Seymour Martin Lipset, Martin A. Trow & James S. Coleman, *Union Democracy. The Internal Politics of the International Typographical Union* (Free Press, 1956) och Robert D. Leiter, *The Teamsters Union* (Bookman Associates, Inc., 1957).
- ³ Det senaste översiktsverket är, såvitt jag vet, Jack Barbash, *American Unions: Structures, Government and Politics* (Random House, 1967, första uppl. 1956).
- ⁴ J. David Greenstone, *Labor in American Politics* (The University of Chicago Press, 1977, första uppl. 1969).
- ⁵ Om den fackliga organisationsgraden i olika västländer, se Walter Korpi, *Den demokratiska klasskampen. Svensk politik i jämförande perspektiv* (Tiden, 1981), 30–34.
- ⁶ Detta problem diskuterades redan i Werner Sombarts klassiker *Why is there no Socialism in the United States?* (M.E. Sharpe, Inc., 1976, första gången utgiven år 1906), 41 ff.
- ⁷ G. William Domhoff, *The Powers That Be. Processes of Ruling Class Domination in America* (Vintage Books, 1979), 144–152; Alan Soudakoff, "Corporate Money Stalks Capitol Hill", *Harvard Crimson* 15/5 1979.
- ⁸ Se vidare Jeremy Rifkin & Randy Barber, *The North Will Rise Again. Pensions, Politics and Power in the 1980s* (Beacon Press, 1978), 19–26.
- ⁹ *Ibid.*, 30–34; Barry Bluestone, Bennett Harrison & Lawrence Baker, *Corporate Flight. The Causes and Consequences of Economic Dislocation* (A Progressive Alliance Book, Washington, D.C., 1981).
- ¹⁰ Paul Goldman & Donald R. Van Houten, "Uncertainty, Conflict and Labor Relations in the Modern Firm II: The War on Labor", *Economic and Industrial Democracy* 1980:2, 263–287.

Till redaktionen insända skrifter

Anders Agell, Samboende utan äktenskap. Publica
Gunnar Boalt–Ulla Bergryd, Political Value Patterns and Parties in Sweden. A & W International
Erik Damgaard, red, Partigrupper, representation og styrning. Schultz
Gunnar Eliasson et al, eds, Business Taxation, Finance and Firm Behavior. A & W International
Gunnar Eliasson et al, eds, Studies in Labor Market Behavior. A & W International
Hans Fog–Staffan Helmfrid, Kulturlandskap och samhällsförändring. Liber
Förenta nationernas generalförsamling 1981. Aktstycken utg av Utrikesdepartementet Ny Serie 1:a, 35
Agne Gustafsson, Kommunal självstyrelse, Tredje omarb uppl Liber
Runa Haukaa m fl, red, Kvinneforskning: Bidrag till samfunnssteori. Universitetsforlaget, Oslo
Helga Maria Hernes, Staten–kvinner ingen adgang? D:o
Hans-Henrik Holm, Hvad Danmark gør . . . Politica
Håkan Holmberg, Folkmakt, folkfront, folkdemokrati. A & W International
Julian Lider, Towards a Nuclear Doctrine. The 1950s. The Swedish Institute of International Affairs
Kerstin Lindholm–Kjell Askeland, Vad är socialt arbete? Publica
Erik Noreen, Den nordiska balansen.. Institutionen för freds- och konfliktforskning, Uppsala
Rolf Nygren m fl, Samhällsdokumentation inför framtiden. Liber
Karen Siune, Valgkampe i TV og radio. Politica
Kekke Stadin m fl, Kvinnor och män och forskning. UHÄ-rapport 1982:4
Sveriges statliga publikationer. Urvalsförteckning. Riksdagsbiblioteket
Emin Tengström m fl, I stället för tillväxt. Liber
Erland Waldenström, Spelet om fonderna. Norstedts
Kari Waerness, Kvinneperspektiver på sosialpolitikken. Universitetsforlaget, Oslo
Joseph Zitomersky, ed, On Making Use of History. Esselte Studium

Medarbetare i StvT

Bo Bengtsson är verksam vid Statens institut för byggnadsforskning i Gävle
Fil dr *Janerik Gidlund* är anställd vid Statsvetenskapliga institutionen och docent *Anders Westlund* vid
Statistiska institutionen i Umeå
Anders Gullberg arbetar vid Nordiska institutet för samhällsplanering i Stockholm
Fil dr *Björn Beckman* är knuten till Statsvetenskapliga institutionen i Lund
Dr jur *Rüdiger Kipke* ist wissenschaftlicher Assistent an der Universität Siegen und wiss. Mitarbeiter bei der
SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, Bonn
Fil dr *Sven Linderöth* är föreståndare vid Fojo i Kalmar
Jon Pierre doktorerar i statskunskap i Lund
Diane Sainsbury är knuten till Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm, och *Sten Berglund* är docent i
statskunskap i Umeå
Erik Åsard är docent i statskunskap i Uppsala

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1982!

Ordinarie abonnenter – sätt in 75 kr på postgiro nr 27 95 65-6

Studentabbonenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga instituti-
onerna.

Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressförändring
(numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).