

## Översikter och meddelanden

### Diskussionsinlägg om maktutredningens medborgarundersökning

Maktutredningens medborgarundersökning såsom den rapporteras i Olof Peterssons, Anders Westholms och Göran Blombergs bok *Medborgarnas makt* (Carlsson Bokförlag, Stockholm 1989, 390 s.) är synnerligen väl gjord. Den är metodiskt grundlig, den bygger på god kunskap om existerande teori om medborgaraktivitet och makt samt den ger en mängd information om det svenska samhället. Inte desto mindre kommer jag att ta min utgångspunkt i en mycket osäkrare undersökning. Min avsikt är att ställa frågor som undersökningen framkallar snarare än att framföra kritik av detaljer.

Det finns en finländsk maktutredning, eller rättare sagt två. Maktutredningarna i Finland påbörjades i stort sett samtidigt som den internationellt kända norska maktutredningen. De var ingalunda ointressanta men de förblev okända utanför Finland inte bara på grund av att resultaten publicerades praktiskt taget enbart på finska utan också på grund av att utredningarna omedelbart blev föremål för starka politiska konflikter av den typ som var vanliga inom det akademiska livet på början av 1970-talet. De politiska konflikternas övergripande karaktär lade en hämsko på forskarnas intresse för rapportering av resultaten och forskarna var antagligen ganska glada över att slippa uppdraget sedan de hade rapporterat det nödvändigaste.

Utredningarna i Finland initierades inte av regeringen utan av det samhällsvetenskapliga forskningsrådet men direktiven var mycket lika dem som gavs både den norska och svenska maktutredningen. Att det blev två maktutredargrupper i stället för en, var ett resultat av att det redan vid tillsättningen uppstod politiska konflikter. De två grupperna utförde sedan sina uppdrag i högsta grad oberoende av varandra och med olika tyngdpunkter. Den radikalare gruppen, ledd av sociologer och kallad Tandem, analyserade särskilt statens och näringslivets anknytningar, medan den mindre radikala gruppen, ledd av statsvetare och kallad Deta, var särskilt intresserad av koncentrationstendenser inom både den offentliga och privata förvaltningen. Resultaten var

ingalunda oviktiga men de hade inte på långt när den bredd och inte heller den utförliga dokumentation som utmärker den svenska maktutredningen. Den svenska maktutredningen är också i jämförelse med den norska både ifråga om empiri och teoretiska hänvisningar mycket heltäckande, rentav massiv. Den svenska maktutredningen representerar en sådan medvetenhet och överblick av forskningsfältet som knappast ens var möjliga när de norska och finländska maktutredningarna gjordes. Förträffligheten gör dock att man har anledning att ställa frågan om en maktutrednings ändamål och syfte. Det skall jag göra genom att hänvisa till ett av den finländska Deta-undersökningens huvudresultat.

### *Förvaltningens mellanskikt som maktbärande*

En av huvudteserna i Deta-gruppens slutrapport var att det under de senaste decennierna har skett en oerhörd expansion av särskilt mellanskiktet och planeringsmaskineriet inom den offentliga förvaltningshierarkin och att detta mellanskikt i en ganska liten grad är utsatt för offentlig kontroll. Det är frågan om de myndigheter som i praktiken kanaliserar den offentliga förvaltningens informationsströmmar, utför och utarbetar datorisering, uppgör statistik, i praktiken utför stads- och trafikplanering, organiserar vård- och välfärdstjänster m m. I motsats till mellanskiktet är toppen av förvaltningshierarkin utsatt för en stark offentlig kontroll. Departementens och ämbetsverkens högsta ledning har en politisk förankring och, såsom i allmänhet är fallet inom de nordiska länderna, är politiska beslut och handlingar utsatta för en ständig diskussion och demokratisk kontroll. Inom mellanskiktet, som till synes bara tillämpar allmänt accepterade politiska principer, sker i det fördolda den verkliga utbyggnaden av de modeller och handlingsrutiner som faktiskt påverkar och styr medborgarnas vardagsliv.

Deta-gruppens resultat gällde Finland men hur är läget i Sverige? Det kan för det första konstateras att den offentliga sektorn är större i Sverige än i de övriga nordiska länderna. Det är också en ganska allmän uppfattning att det svenska planeringsmaskineriet är myck-

et effektivt och att den har skapat modeller som medborgarna följer. Det är frestande att anta att förvaltningens mellanskikt är mäktigt särskilt i Sverige. Den offentliga sektorn är ovanligt stor, medborgarna är förhållandevis lydiga och förvaltningstekniken är väl utvecklad. Jag finner heller ingenting i medborgarundersökningens resultat som direkt skulle motsäga att förvaltningens mellanskikt har stor makt just i Sverige.

Den svenska maktutredningen och särskilt den nu diskuterade medborgarundersökningen visar ovedersägligt att svensken är aktiv som medborgare. Han har alltså i genomsnitt en hög kompetens när det gäller att påverka sin situation, att författa besvärsskrivelser, att kontakta myndigheter osv. Rapporten om medborgarnas makt innehåller inte komparativa data men det är ganska säkert att svenskarna också vid en internationell jämförelse har en ovanlig administrativ kompetens och förmåga att hävda sina intressen gentemot offentliga myndigheter på det sätt såsom denna kompetens har definierats vid medborgarundersökningen. Det framgår också att svenskarnas kompetens klart har ökat under den senaste tjugooårsperioden. Både den höga andelen administrativt kompetenta och ökningen av dem är klart belagda i medborgarundersökningen. Man frågar sig emellertid om denna problemställning faktiskt är den viktigaste när man i Sverige skall undersöka medborgaraktivitet och medborgarkompetens. Anta att svenskarnas kompetens att hävda sin rätt sker inom ganska snäva gränser eller m a o inom de gränser som förvaltningens mellanskikt i sin ganska oantastade visdom har utstatat.

#### *Varför görs maktutredningar?*

Det finns som sagt också anledning att ställa frågan om ändamålet med en maktutredning. Det är alldeles klart att den svenska maktutredningen representerar en hög kvalitetsnivå inom internationell statsvetenskap. Det är minst lika klart att samhället Sverige vid konventionella jämförelser av demokratins förankring, graden av jämlikhet och omfattningen av medborgarinflytande placerar sig synnerligen högt. Detta har också tidigare framgått vid internationella jämförelser och resultaten bekräftas och bejakas vid maktutredningens medborgarundersökning. Svenskarna är samhälleligt aktiva, tar kontakter, skriver insändare, demonstrerar och är inriktade på att hålla sig väl informerade samt i högsta grad angelägna om att följa den demokratiska processens spelregler. Även om maktutredningen och medborgarundersökningen mycket sakligt också redogör för i vilka avseenden medborgarskapet är ofullständigt förverkligat blir huvudresultatet eller huvudbilden den att Sverige är mycket bra i demokrati. Man frågar sig om det är fruktbart att ställa frågorna så att resultaten

blir av denna typ i all synnerhet som också tidigare undersökningar visat att Sverige har uppnått en hög grad av både välfärd och politisk demokrati. I detta avseende finns det en viss likhet mellan den svenska maktutredningen och det tidiga 1960-talets amerikanskt ledda stora internationella jämförelser, som ganska systematiskt visade hur USA är bäst i politisk demokrati. Borde inte, frågar man sig, begrepp såsom makt, medborgarinflytande, jämlikhet osv, i första hand användas såsom kritiska begrepp så att man klart inriktar sig på att analysera de sociala former där dessa saknas eller är svagt förverkligade. I första hand skulle det innebära att internationella jämförelser av graden av demokrati och demokratisk participation blir allra viktigast vid analyser av samhällen, där politisk demokrati mer eller mindre saknas. Vid den svenska maktutredningen, som såsom sagt representerar en hög samhällsvetenskaplig nivå, skulle en skarpare samhällskritisk orientering ha inneburit en klarare och varför inte också en ensidigare inriktning på företeelser som är särskilt problematiska från demokratins och medborgarinflytandets synpunkt. Jag skall börja med att framhålla tre problem, som kvarstår även efter det att man visat att de svenska medborgarna är aktiva.

#### *Har folkrörelseaktiviteterna fått vika för individualiserade aktiviteter?*

Den första frågan har att göra med den svenska välfärdsstatens ovedersägliga framgång. Problemet ligger i att inga sociala former är bestående. I själva verket brukar de naggas i kanten ganska snart efter det att de har blivit väletablerade. "Nothing fails like success" är inte en tom fras utan en sats som beskriver viktiga processer i institutioners liv. Den svenska välfärdsstaten drevs fram av folkrörelserna, särskilt av arbetarrörelsen och socialdemokratin. En central målsättning var att staten institutionellt skulle garantera välstånd och möjligheter till sociala aktiviteter för medborgarna. Den processen är i stort sett fullbordad. De svenska välfärdsinstitutionerna täcker en stor mängd livssfärer och den omfattar kan man säga praktiskt taget hela befolkningen. Frågan är nu vad som har blivit kvar att sträva efter. Har inte luften gått ur folkrörelserna som i stort sett har fått vad de eftersträvat? Även om medborgarundersökningen nu visar hur det svenska folket är politiskt aktivt är det frågan om ganska splittrade och individualiserade aktiviteter. Man deltar i demonstrationer, man kan författa besvär och man följer med massmedia, men man frågar sig ändå om inte den sorts systematiska arbete för samhällsförbättringar, som förekom inom de gamla folkrörelserna, nästan har försvunnit. Många vittnesbörd tyder bl a på att särskilt ungdomen är allt mindre inresserad av aktiviteter av denna typ. Författarna till

”Medborgarnas makt” försäkrar att alienationen inte är stor i det svenska samhället. Det förefaller ändå att vara ganska tydligt att det är de individualiserade och inte de i folkrörelserna förankrade medborgaraktiviteterna, som har ökat. Maktutredarna gör inte heller någon egentlig analys av vad de individuella medborgaraktiviteterna innebär. Man frågar sig exempelvis om inte deltagande i demonstrationer i ett land, där statsministern går med i demonstrationståg, är en ganska dålig indikator på självständig medborgaraktivitet. I vilket fall som helst är det numera frågan om ett ganska konventionellt beteende med allt mera minimerade risker. Hur som helst, vad som saknas är en noggrannare analys av innebörden av medborgarnas samhällsengagemang. Medborgaraktiviteten har enligt resultaten ökat, men företeelser kan knappast beskrivas endast kvantitativt. Individualiseringen av medborgaraktiviteten ger en antydning om att det samtidigt har skett en kvalitativ förändring i medborgarengagemanget. Individualiseringen och den samtidiga försvagningen av förankringen till folkrörelserna kanske gör medborgarmakten svagare, medborgarna må nu sedan tåga med i hur många demonstrationståg som helst.

#### *Varför beaktas bara protesten men icke sortin?*

Det andra problemet har också att göra med förstatligandet av institutionerna för att uppnå välfärds mål samt garantera individernas välfärd. Förstatligandet har som sagt varit en central process i uppbyggnaden av den svenska välfärdsstaten men förstatligandet har gjort att vissa former av medborgarreaktioner har minskat i betydelse. Den också i ”Medborgarnas makt” citerade Albert Hirschman har i en för alla samhällsvetare känd, finurlig boktitel ställt ”Sorti och Protest” eller ”Exit and Voice” mot varandra. När det gäller statliga verksamhetsformer finns egentligen bara protesten att tillgå. Om det endast finns statliga skolor kan man så att säga inte ”ta sin Mats ur skolan” och placera honom i en privat skola. Däremot kan man givetvis både författa besvär och gå i demonstrationståg mot skolan. Nu är ”exit” och ”voice” inga politiskt oskyldiga termer. I stort sett föredrar vänstern protesten och åtminstone den moderata högern sortin. Problemet kring Exit och Voice är också aktuellt genom att de borgerliga partierna i dag driver inte bara på privatisering utan i ännu högre grad på att man borde öka möjligheterna till konkurrens och därmed till sorti. Det vore därför viktigt att i en svensk maktutredning analysera vad det innebär när möjligheterna till sorti på många områden har försvunnit medan möjligheterna till protest står kvar. I medborgarundersökningen analyseras sex medborgarroller, nämligen medborgarnas aktivitet såsom boende, kapitalvarukonsument, patienter, småbarnsföräldrar,

skolbarnsföräldrar och förvärvsarbete. Det är egentligen endast som kapitalvarukonsument medborgarna har en mer eller mindre fullständig möjlighet till sorti. Ifråga om boende och förvärvsarbete finns det i princip och ofta också i praktiken möjligheter till sorti.

När maktutredarna ställer frågor om medborgaraktiviteten räknar de dock egentligen endast med protesten som medborgaraktivitet. Ifråga om boendet utfrågas respondenterna om de haft kontakter med hyresgästföreningar, deltagit i medlemsmöten, varit aktiva tillsammans med grannarna, medan de förvärvsarbete utfrågas om de varit i kontakt med skyddsombud, haft förtroendeuppdrag på arbetsplatsen, tagit kontakt med arbetsgivaren i frågor om förhållandena på arbetsplatsen osv. Sortin som medborgaraktivitet är mer eller mindre bortlämnad. Medborgarundersökningens författare för i bokens åttonde kapitel en mycket intressant diskussion om medborgardygdena. Också här betonas egenskaper som mer eller mindre utesluter sortin som ett acceptabelt medborgaralternativ. Det är möjligt att det är rimligt att göra så när man i dagens samhälle analyserar medborgaraktivitet och dygder men det nästan totala bortlämnandet av sortin som social aktivitet skulle enligt min uppfattning kräva en uttrycklig argumentering.

#### *Kan kravet på att vara medborgare bli alltför starkt?*

Också mitt tredje problem har ett samband med den administrativa kompetensen. Det framgår av medborgarundersökningen att svenskar har ett stort mått av civilturage. De författar besvär, kontaktar myndighetspersoner och går med i demonstrationståg. Frågan är om det inte i Sverige existerar en enorm press på att vara just medborgare. Att vara vettig, att undvika starka konflikter om målsättningar och att vara socialt aktiv förefaller att i Sverige vara enormt starka övergripande värden. Min fråga är nu om det i Sverige existerar ett tvång att vara medborgare inom de gränser som en förnuftig statsapparat och kanske socialdemokratin har utstakat. Min fråga är alltså om det i Sverige finns en alltför stor press på att de politiska rättigheterna faktiskt måste utövas? En allmänare fråga är om det rentav kan finnas samhällstillstånd, där den till spelreglerna bundna medborgaraktiviteten eventuellt har blivit alltför stor. Jag är inte säker på att det är rimligt att ens ställa en sådan fråga, men om det finns sådana samhällen, börjar Sverige vara en god aspirant på att höra till dem. I en berömd socialantropologisk uppsats om hemliga samfund i Oceanien framhöll Camilla Wedgwood att det finns två typer av samhällen där mänsklighetens typiskt individualistiska aspirationer undertrycks. Dessa är å ena sidan despotier och å andra sidan

sådana demokratier, där pressen på medborgaraktivitet är ovanligt stor. Dyliga samfund utmärks av att människor, som vill syssla med individualistiska verksamheter såsom exempelvis Meccano-byggeri har det svårt, att tendenser till skapande förändringar undertrycks och av att hemliga sällskap tenderar att uppstå. Resultaten i "Medborgarnas makt" ger inte, det måste erkännas, klara belägg för att Sverige utgör denna typ av samhälle. Vad man däremot saknar är kvalitativa analyser av medborgarkompetensens och medborgaraktivitetens innebörd. Anta att medborgaraktiviteten faktiskt är så konventionell som jag har dristat mig att försiktigt föreslå. Då hjälper det inte att analysera medborgaraktiviteten genom att mäta omfattningen av olika aktiviteter. Man borde närmare analysera innehållet av aktiviteterna och särskilt studera också människor som helt eller i stor utsträckning är totalt ointresserade av konventionell politik.

#### *Finns det en socialdemokratisk hegemoni?*

I början av mitt inlägg hänvisade jag till den finländska Deta-undersökningen. Den innehöll ett direkt påstående om vem eller vilka som har makt i samhället. I Medborgarundersökningen har man underlåtit att direkt säga vem som har makt. Det är kanske rimligt att göra så i medborgarundersökningen. Man är ute efter att beskriva medborgaraktivitet och medborgardygder medan avsikten inte är att peka ut dem som har makt. Å andra sidan leder strävan att undvika ett utpekande av makthavare till att vissa problem eventuellt blir försummade. Jag har redan framhållit att medborgarundersökningen inte klart påvisar medborgarnas faktiska möjligheter att göra sig gällande mot förvaltningens mellanskikt. Medborgarna kan protestera mot politiska beslut men de framgår ändå inte om och hur mycket de kan påverka sina angelägenheters behandling.

Ett annat öppet problem är om det finns någon form av hegemoni i det svenska samhället? Finns det eventuellt ett synsätt som är så starkt att alla är beredda att acceptera dess premisser och regler för samhällsförhållanden? Mer än något annat samhälle i världen är Sverige ett socialdemokratins samhälle. Det svenska samhällets framgång är onekligen också en framgång för den svenska socialdemokratin. Vid läsningen av medborgarundersökningen kan man inte undgå att tycka att maktutredningens medborgarundersökning i många avseenden utgår från socialdemokratins människoideal. Det är ingenting ont i detta, men värdeförankringen borde analyseras i någon av Maktutredningens kommande publikationer. Det är mycket vanligt att man ute i världen antar att det råder en socialdemokratisk hegemoni i Sverige. Jag påstår inte med säkerhet att så är

fallet, men jag påstår att den svenska Maktutredningen inte kan lämna denna fråga obesvarad.

#### *Fordrar rättigheterna till ekologisk balans och ren miljö helt nya analytiska grepp?*

Den aktuella miljöproblematiken representerar nya problem. Det är inte så att medborgarundersökningen direkt försummar miljön. Bland medborgarnas politiska aktiviteter räknas deras handlingar och protester för sin miljö som viktiga exempel. Frågan är om man kan analysera rättigheterna till ren miljö och medborgardygden till förmån för en god miljö på samma sätt som man analyserar andra politiska rättigheter? Medborgarnas möjligheter att förverkliga sin fritid och sig själva är i dag klart beroende av miljö och ekologi. Detta krav faller emellertid utanför den franska revolutionens stolta paroller, frihet, jämlikhet och broderskap. Det är inte mera bara frågan om människans lojalitet med andra symbolskapande varelser utan med lojalitet med allt levande i naturen. Miljörättigheterna faller också utanför T. J. Marshalls berömda tredelning i civila, politiska och sociala rättigheter. Det är frågan om en ny rättighet.

Det är inte heller lätt att beskriva maktutövningen på miljöområdet i konventionella termer då maktutövningen på området är mycket diffus. Vår miljö påverkas av händelser långt utanför våra egna gränser. Man kan förstås tala om ett tekniskt-industriellt komplex som den egentliga makthavaren men det kan vara en alltför lätt utväg att skylla på något så opåtagligt och diffust. Miljön påverkas i högsta grad av medborgarna själva. Till de värsta inhemska nedsmutsarna hör privatbilismen, som i dag utövas av en stor mängd snälla medborgare. Det har i flera undersökningar visat sig att det finns en märklig diskrepans mellan människors faktiska handlingar och deras attityder i miljöfrågor. Medborgaraktiviteterna i fråga om miljö kräver kanske sin helt speciella analys och troligen också helt nya begrepp. En sådan analys finns inte i Medborgarundersökningen, vars förträfflighet jag för övrigt inte alls betvivlar. Den ger en stor mängd information men den framkallar såsom alla goda undersökningar också nya frågor.

*Erik Allardt*