

terna. Denne har förespeglat en ny kampanj 1984.

Phillips teser synes tillspetsade. Man skall akta sig för att underskatta partiernas uthållighet – de är dock över 100 år gamla – och väljarnas känsla för "common sense". Det är emellertid intressant att han som 1969 gav ut en bok om "The Emerging Republican Majority" i dag är pessimist i fråga om konservatismens ideologiska budskap: utbudsekonomiska excesser och 10 procents arbetslöshet satte stopp för den drömmen. Detta problem är inte USA det enda industrilandet som står inför. Var finns lösningen? Och när kommer konjunkturuppgången? Var finns den nye Keynes och den nye Roosevelt? Frågorna upprepas ständigt men – än så länge – utan svar.

Stockholm i december 1982
Mats Bergquist

Beslutsprocesser om vatten – nyinitierad forskning

Inledning

Så länge vatten var en självklar tillgång för alla och flödade ymnigt och klart, så behövdes varken regler, lagar och beslut om det tillgängliga vattnet eller administration för vattenbehandling. Bilden förändrades dock gradvis. I takt med den industriella utvecklingen och i takt med nya metoder inom jordbruket blev det klara vattnet allt grumligare. Då vattenledningsnätet i de växande städerna byggdes ut, reservoarer för kraftverk anlades, irrigationen fick allt större omfång etc räckte vattnet inte alltid till åt alla inom vissa geografiska områden. Konflikter mellan olika grupper uppstod, t ex mellan dem som ville bygga om och reglera vattenflödena och dem som ville behålla naturen i så ursprungligt skick som möjligt, mellan dem som ville använda sjöar och åar för utsläpp av varjehandas avfall och dem som ville ha vattnet fritt från föroreningar och i stället nyttja vattnet för konsumtion, mellan dem som ville ha vattenlandskapen för rekreation med bla bad, segling och fritidsfiske och dem som såg vattnet som ett transportmedel och som möjlighet för yrkesfiske och kassodling av fisk. Antalet konfliktorsaker har hela tiden ökat och kommer med all sannolikhet att öka än mer i framtiden. Under utpåglande torrperioder, som sommaren 1982, är det påtagligt att motsättningarna skärps mellan de olika intressegrupperna.

Det har därför blivit nödvändigt att reglera vattenanvändningen. Vem skall få göra vad och när med vattnet? Var, när och hur mycket får ett vattendrag förorenas? På vilket sätt och av vem skall vattnet renas? Hur skall

kostnaderna för reningen täckas? Var och hur får ett vattenflöde regleras? Vilken vattennivå bör en sjö ha vid olika årstider? Hur fort och med hur stora flytetyg får man färdas på vattenvägarna? Hur skall fisket bedrivas och kan det vara fritt fram för kassodling? Listan på frågor om vattenhandhavandet kan göras mycket längre.

Eftersom beslut om vattnets nyttjande och skötande behövs, så måste man bestämma sig för vilken myndighet som skall reglera och övervaka vad. Således behövs en övergripande och landsomfattande lagstiftning om vattenfrågorna.

Den nuvarande lagstiftningen kan betecknas som ett laga-och-lappverk. Problem och konflikter har man sökt lösa vartefter de uppstått. Många olika myndigheter har varit inkopplade. Denna historiska utveckling är helt naturlig och den vanliga i ett samhälle av den typ Sverige representerar. Dock måste man konstatera att laga-och-lappa-metoden i det långa loppet är mycket otillfredsställande.

För det första är det vanligen svårt att se vilka konsekvenser olika småingrepp i samhället har på andra delar än de som är aktuella. Det kan ibland visa sig att de sammanlagda effekterna blir så negativa att man efteråt kan ifrågasätta om den första åtgärden överhuvud borde ha företagits.

För det andra blir i det långa loppet laga-och-lappa-metoden alltid en dyr metod. Antalet åtgärder måste ständigt ökas och det som var bra för stunden måste kanske göras om senare.

För det tredje är metoden psykologiskt föga tilltalande. Medborgarna utsätts ständigt för obehag av olika slag, vet inte hur snabbt eller ens om obehagen kommer att avlägsnas och har svårt att bedöma framtiden och har därmed ingen reell grund att stå på när det gäller förberedelser och planering.

I stället för laga-och-lappa-förfarandet behövs en övergripande reglering som i möjligaste mån förhindrar att olägenheter och konflikter uppstår och som, om de ändå uppträder, ger riktlinjer för hur man skall komma tillrätta med dem innan de fått verka för länge och åstadkommit för stora skador. Ett övergripande regelsystem blir ekonomiskt billigare än laga-och-lappa-metoden.

Ett sådant övergripande regelsystem bör tydligt ange hur samhället principiellt ser på vattenhandhavandet och hur vattenfrågorna skall tacklas i praktiken. Varje medborgare kan då i viss mån själv bedöma vad han kan och får göra med vatten och vilka samhälleliga konsekvenser hans åtgärder förmodligen medför. Han kan därför planera på ett säkrare, tryggare och mer rationellt sätt. I anslutning till det övergripande regelverket om vatten bör en vattenmyndighet inrättas, där all behövlig expertis på vattenfrågor kan samlas och samordnas.

Ny forskning i Linköping

Hur denna övergripande lagstiftning och hur detta statliga departement eller verk skall se ut är omöjligt att beskriva i detalj idag. För att belysa dessa problemställningar har temat Vatten i natur och samhälle, Universitetet i Linköping, initierat forskning rörande nuvarande beslutsprocesser i vattenfrågor. Det är först när vi kan beskriva de problem och konflikter som finns idag, när vi kan redogöra för den befintliga vattenpolitiken och har kartlagt de relevanta beslutsprocesserna och analyserat deras förtjänster och brister, som vi kan ta oss an den oerhört viktiga och mycket samhällsnyttiga uppgiften att föreslå modeller för vattenhandhavandet i framtiden.

Vid studiet av svenska vattenbeslutsprocesser har vi valt att börja på regional nivå för att senare gå vidare till lokal och central nivå. Med region i vattenfrågor betecknas i detta sammanhang ett avrinningsområde. Lokala beslutsprocesser gäller delar av ett avrinningsområde exempelvis de delar som faller inom en kommun. De centrala beslutsprocesserna gäller hela riket och kan även beröra grannländer. Framför allt den finsk-svenska vattenkommissionen bör nämnas som en instans.

MSV – Motala Ströms vattenvårdsförbund

Det föreföll oss naturligt att börja med den region där universitetet i Linköping ligger. Det ger oss korta kommunikationer och vi kan förvänta oss goodwill från berörda instanser, eftersom det är "deras" universitet som utför forskningen. Motala ströms avrinningsområde omfattar i stort sett hela Östergötland, delar av norra Småland, en bit av Närke och en bit av Västergötland. Här finns ett samarbetsorgan, Motala ströms vattenvårdsförbund (MSV), och vi antog att vi lika gärna kunde börja att följa beslutsprocesserna här som någon annanstans.

Man kan å ena sidan tänka sig att MSV är en stillsam diskussionsklubb och i beslutshänseende en papperstiger. Å andra sidan kan man tänka sig att det är inom MSV som de olika intressena i vattenfrågor möts, som argumenten slipas av mot varandra, som de olika aktörerna får blick för möjliga allianser och som grunderna för de formella beslutsprocesserna bildas. Huruvida MSV reellt sett är en viktig beslutsinstans eller inte får den framtida forskningen utvisa.

Varför MSV?

Att börja studiet av beslutsprocesser med ett vattenvårdsförbund tycks ha många fördelar. Dessa förbund är relativt små med jämförelsevis ringa resurser och med tämligen väl avgränsade uppgifter. De är också relativt sett nya företeelser. Ett vattenvårdsförbund är därför hanterligt för forskaren. Vattenvårdsförbunden befinner sig i ett brytningsskede. Skall de utvecklas till vatten-

förbund och få offentlig-rättslig ställning (något som antyds i nuvarande lagstiftning)? I alla händelser kommer vattenvårdsförbunden med i beslutsprocesserna om vattenhandhavande idag och kommer med all sannolikhet att göra det inom en överskådlig framtid. Vattenvårdsförbunden kan knappast förbigås vid studiet av beslutsprocesser som har vatten till objekt.

Vattenvårdsförbunden är intressanta ur flera synpunkter. Medlemmarna består av såväl offentlig-rättsliga som privaträttsliga intressenter. Medlemmarna har olika bakgrund och olika målsättningar. Konfliktstudier ligger därför nära till hands. Genom att medlemmarna kommer från samhällets olika sektorer så blir ett vattenvårdsförbund förmodligen en bra utgångspunkt att vid ett senare skede i forskningen följa beslutstrådar ut i samhället i övrigt.

Något om MSV

MSV bildades 1955. Antalet medlemmar var 1982 43 och har i korrigerade jämförelsetal (när hänsyn tas till bl a kommunsammanslagningar och kommunupplösningar) hela tiden varit i sakta stigande. Medlemmar är förutom samtliga kommuner i Östergötland även kommunerna Tranås, Aneby och Nässjö i Småland. Diskussioner om anslutning pågår även med Vimmerby. Andra medlemmar är exempelvis avrinningsområdets större industrier. Bland bolagen kan nämnas Bråvalla kraft AB, Celloplast AB, AB Cloetta, Dow Chemical AB, Fiskeby AB, Holmens Bruk AB, Strömme-Sweden AB samt Vielle Montagne i Närke. Bland övriga medlemmar finns exempelvis Östergötlands läns landsting och Vårdanstalten Romanäs i Tranås.

Många presumptiva medlemmar finns, t ex inom jordbrukssektorn. De areella utsläppen har diskuterats inom förbundet sedan början av sextioalet och har intensifierats under åttiotalet i takt med att de diffusa utsläppen utgör allt större andel av föroreningarna i de berörda vattendragen.

MSV finansieras genom medlemsavgifter. Avgiftens storlek och därmed antalet röster varje medlem har samvarierar. Spännvidden i röstintehavet ligger mellan 2 och 25, alltså graderad rösträtt. Röstlängd upprättas till varje årsmöte. Förmodligen skulle en medlem som ville skaffa sig fler röster kunna göra detta genom att betala en större medlemsavgift. De verkliga diskussionerna om medlemsavgifterna tycks dock ha gått i motsatt riktning. Alla är intresserade av att betala minsta möjliga avgift och avgiften har t o m under vissa perioder sänkts. 1982 gjordes en smärre höjning men i gengäld lovade styrelsen att avgiften skulle ligga still 1982–1984. Löftet bygger på att MSV gjort en upphandling av mätning, lagring och bearbetning av resultaten från kontrollpunkterna för ett fast pris under en treårsperiod.

Hur avgifterna bestäms har varit en stor diskussionsfråga. Flera olika principer vid fastställandet är möjliga. Ur "demokratisk" aspekt har ifrågasatts om röstinnehavet skall vara graderat. Vid fastställandet av röstetalen och avgifterna har styrelsen sökt undvika ny diskussion. I stället överför man röstetalet från ett år till nästa. Nya medlemmars röstetal anpassas till de befintliga. Ett studium av var olika medlemmar står i avgiftsproblematisken kan avslöja konflikter.

MSV utför bl a bakteriologiska, fysikalisk-kemiska och limnologiska undersökningar. 110 provtagningspunkter finns spridda inom hela avrinningsområdet. MSV sköter upphandling av konsult som gör provtagningsarna, utför analyser och sammanställer resultaten. SMHI lagrade fram to m 1981 alla undersökningsresultat i sin dator, utförde viss databehandling av råmaterialet och avgav kvartals- och årsrapporter. Länsstyrelsen bearbetar vissa av resultaten och lämnar kommentarer till MSV:s årsredogörelse. Vilka MSV:s uppgifter är och borde vara tycks ständigt stå under debatt.

Man bör dock här omedelbart konstatera att de olika rapporterna i stort sett utgörs av sammanställningar av råsiffrorna från provtagningspunkterna. Någon djupare analys görs inte. Att materialet skulle kunna bearbetas på ett helt annat och mer sofistikerat sätt tycks det inte råda delade meningar om. Varför så inte sker är därför en intressant fråga.

Grundläggande frågeställningar

De tre frågekomplex som ligger till grund för den teoretiska upplägningen av denna planerade undersökning är följande. Frågorna inom varje komplex kan formuleras om och nya frågor kan läggas till.

A. *Hur är MSV formellt uppbyggd?* När kom det till? På vilket sätt? Varför just då? Speciella svårigheter vid bildandet? Vilka var de bakomliggande krafterna? Vad har MSV för målsättning? Har målen förändrats under åren? Hur handlägger MSV sina ärenden? I vilket förhållande står MSV till befintlig lagstiftning?

Vid ett djupare studium av MSV skulle man även kunna ställa frågorna om MSV passar in i samhället i stort och i vilket kulturklimat MSV verkar. Här blir onekligen miljöfrågorna centrala och vi kommer osökt över till ekopolitik och ekofilosofi. Vad har beslutsfattarna inom MSV och MSV:s omgivning för inställning till naturen, till det ekonomiska systemet och till problemen hur framtiden skall utformas?

B. *Hur effektivt är MSV?* (Såväl intern som extern aspekt åsyftas.) Lever MSV upp till sin målsättning? Är intressenterna nöjda? Är MSV:s administration adekvat uppbyggd för handläggningen av de förekommande

ärendena? Har MSV något inflytande över vattenförvaltningen inom Motala ströms avrinningsområden? Är detta eventuella inflytande generellt eller specifikt? Om det senare är fallet: På vilka områden eller sektorer har MSV inflytande? Kan MSV:s administration och inflytande förbättras? Om ja: Vilka åtgärder ligger närmast till hands?

I förläggningen av denna forskning uppkommer frågor av betydligt svårare grad. MSV:s stadgars målparagraf (§ 1) säger att "förbundet skall verka för god vattenvård" och "tillvarataga medlemmarnas intressen". I fem punkter anges hur detta skall gå till. Vad ligger bakom dessa allmänna fraser? Vilken samhällsyn förutsätter MSV:s verksamhet? Vi kommer åter in på de etiska frågorna, frågor av en dimension som den behavioristiska samhällsforskningen (typ David Easton) knappast ens snuddat vid.

C. *Intressekonflikter inom MSV.* Hur går aggregerings- och artikuleringsprocesserna till? Vilka intressekonflikter har förekommit inom MSV? Står privaträttsliga medlemmar mot offentligrättsliga? Står medlemmar som använder vattendrag och sjöar huvudsakligen för tåkt mot medlemmar som huvudsakligen använder vattendrag och sjöar för utsläpp? Står rika (vad menas med det?) medlemmar mot fattiga? Har konflikter som uppstått kunnat lösas? I så fall på vilket sätt? Finns det konflikter inom MSV idag? Hur söker man bilägga dem? Ser MSV ut att gå mot endräkt eller mot polarisering?

Det finns skäl att tro att konflikter inte är ovanliga när det gäller beslut om vatten. Gång på gång har det vittnats om den bristande samordningen inom detta område. Fler än tio lagar innehåller stadgar med betydelse för vattnets kvalitet och kvantitet. För att tala med Malin Falkenmark: Skilda lagar tillämpas av olika myndigheter. Behövlig samverkan saknas ofta i ärenden som behandlar ett och samma avrinningsområde. "Den betydande bristen på samordning mellan lagar, myndigheter och beslut är oroande i ett längre tidsperspektiv." – "Kort sagt saknas idag en övergripande, rättsligt genomförbar målsättning för ett helt avrinningsområde som underlag för en samordnad mark- och vattenplanering." – Falkenmark tillägger att vissa lagar främst utgår från typen ingrepp (vattenlagen, byggnadslagen) medan andra främst utgår från effekter (miljöskyddslagen, hälsovårdsstadgan). "De rättsliga styrmedlens milda 'vanvett' illustreras av att ingrepp, som styrs av vissa lagrum, leder till effekter som styrs av andra."

Då planering saknas tillgrips punktåtgärder för att rätta till uppkomna olägenheter, ett mycket olyckligt sätt att agera. Att lappa efteråt innebär att skilda intressenter kommer i motsatsställning till varandra och det blir svårt att komma överens. Varje aktör rättar sig

nämigen efter de förhållanden som är för handen vid beslutstillfället och det blir praktiskt taget omöjligt att efteråt göra ingrepp i de rådande förhållandena utan att det får konsekvenser för de flesta eller alla aktörer.

Har man inrättat sig efter ett system så vill man ofta att de givna förutsättningarna skall gälla även framöver. Med planering kan intressenterna lättare komma överens, dvs innan de har investerat i olika fysiska projekt, lagt ner arbete för att bygga upp och inrätta sig i ett visst system, låst sig i bestämda attityder. Alltså: Bristande planering i ett samhälle leder nästan ofelbart till konflikter. Eftersom vattenplanering saknas bör konflikter uppstå inom beslutsprocesserna som har vatten till föremål. Till detta skulle jag vilja tillägga att min preliminära uppfattning av MSV är att långtidsplanering är något som det definitivt ännu ej gripit tag i.

Om man tränger bakom dessa frågeställningar så kan man måhända finna att konflikter ytterst bottnar i olika samhällssyn, i etiska ställningstaganden. Företrädere visa av MSV:s medlemmar ett vinstintresse och andra en kollektiv samhällssyn?

De tre frågekomplexen hänger ihop. Intressekonflikterna (frågekomplex C) kan ses mot bakgrund av MSV:s uttalade målsättning (frågekomplex A) och MSV:s praktiska tillämpbara målsättning (frågekomplex B). Vid närmare studium finner man snart att nästan alla frågor inom ett frågekomplex är avhängigt några frågor inom de andra två frågekomplexen och går vi riktigt på djupet når vi inom varje problemkomplex de etiska grundfrågorna: människors syn på samhället och syn på sin roll i det.

Metod- och teknikdiskussion

De tre frågekomplexen får bilda utgångspunkt för metod- och teknikdiskussionen, som kommer att röra sig på ett nypositivistiskt plan. Observera att vi i denna diskussion lämnar den "förlängda" forskningen, som har mer hermeneutisk prägel. Vi vet alltså ungefär vad det är för slags kunskap vi söker. Hur skall vi nå den? Frågekomplex A är en inledande kartläggning av MSV:s "yttre" utseende. Här kan man således lämpligen utgå från en informationsteoretisk modell varvid MSV betraktas som en del av ett kommunikationssystem. Informationen sägs flyta i kanaler.

De två övriga frågekomplexen tar upp attityder till och om MSV, behandlar inflytandeaspekter och vill säga något om vad som faktiskt sker i kanalerna. Vid det därpå följande stadiet i forskningsprocessen är en systemanalytisk modell lämplig. Den informationsteoretiska modellen ger en ganska statisk bild av undersökningsföremålet medan den systemanalytiska modellen söker ge en dynamisk bild. Den informationsteoretiska modellen talar om vilka variabler som finns och uppskattar vissa

värden på variablerna. Den systemteoretiska modellen vill visa att när man ändrar vissa variabler så har det konsekvenser för andra variabler.

Informationsteoretisk modell

Först måste bestämmas (a) vilka beslutscentra som skall sättas i fokus och (b) vilka kanaler mellan MSV (som en central administration) å ena sidan och övriga relevanta beslutscentra å andra sidan som skall kartläggas.

Redan här uppstår olika problem. Skall MSV:s medlemmar räknas in i MSV eller skall man säga att de utgör maktcentra utanför MSV? Som så ofta i dynamiska samhällssystem finns det inget givet svar på frågor av denna typ. Låt oss ta Östergötlands läns landsting som exempel. Det är en av MSV:s medlemmar, men är också så mycket mer. Landstinget är ett viktigt beslutscentrum i den regionala beslutsprocessen och som sådant inom vissa samhällssektorer betydligt inflytelserikare än MSV. Man måste dock på ett tidigt stadium av undersökningen bestämma sig: Skall man mäta kanaler mellan MSV och landstinget eller skall man låta landstinget utgöra en del av MSV? Modellen får ju olika utseende beroende på vilket ställningstagande man tar.

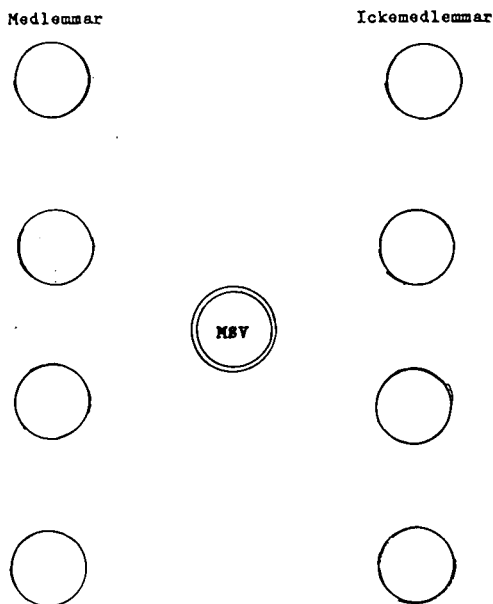
Vilka av MSV:s 43 medlemmar bör explicit komma med i den informationsteoretiska modellen? Modellen får inte göras så otymplig att den blir oanvändbar för sitt syfte, nämligen att säga något om de informationskanaler som finns i den regionala samhälleliga beslutsprocessen. Ett urval måste alltså ske. Även vid bestämmandet av vilka kanaler som går mellan MSV och icke-medlemmar måste (av samma skäl) ett urval göras. Kriterier för urvalet bör då vara att de beslutscentra vilka är viktiga för MSV tas med i modellen. Vad menas med viktiga? Här har vi ett exempel på en fråga som vi aldrig kan ge ett slutgiltigt svar på. Frågeställningen uppenbarar också ett av all forsknings grundläggande dilemman. Urvalet av beslutscentra kommer att påverka undersökningsresultatet. Tyvärr kan det bli svårare än så. Om ett av undersökningens syften är att fastlägga vilka viktiga beslutscentra som finns utanför MSV och som MSV har viktiga kontakter med och det av resurstekniska skäl är nödvändigt att lägga upp en undersökning som utgår från ett ställningstagande om vilka beslutscentra som är viktiga att undersöka, så har vi kommit in i en ond forskningscirkel: Vi förutsätter vissa förhållanden som vi sedan vill undersöka hur de är. Vi förutsätter vissa kunskaper om det som vi vill skaffa oss kunskaper om. Våra förutsättningar och antaganden kommer helt enkelt att påverka undersökningsresultatet.

Ett urval måste dock göras. Cirkulariteten skall dock hållas medveten och i möjligaste mån pareras. I vårt konkreta fall får vi gå ut och göra informella intervjuer

med personer vi har anledning tro kan ha välgrundade uppfattningar om vilka beslutscentra på regionalplanet som är viktiga för MSV. Metoden löser alltså inte det grundläggande dilemmat men är ett försök att undvika påtaglig subjektivitet.

Den gardering vi kan göra i detta fall är att dela in såväl medlemmar som icke-medlemmar i olika kategorier och se till att varje kategori finns representerad. Förslagsvis indelas MSV:s medlemmar i tre huvudkategorier: kommuner, företag och övriga. Eventuellt kan delkategorier behövas. Eftersom konfliktstudier är tänkta i ett senare stadium av forskningen kan det var lämpligt att redan i detta skede göra en indelning efter intressen. Vi får nu en första struktur av följande utseende (figur 1).

Figur 1. MSV:s centrala administration med olika kategorier medlemmar och icke-medlemmar.



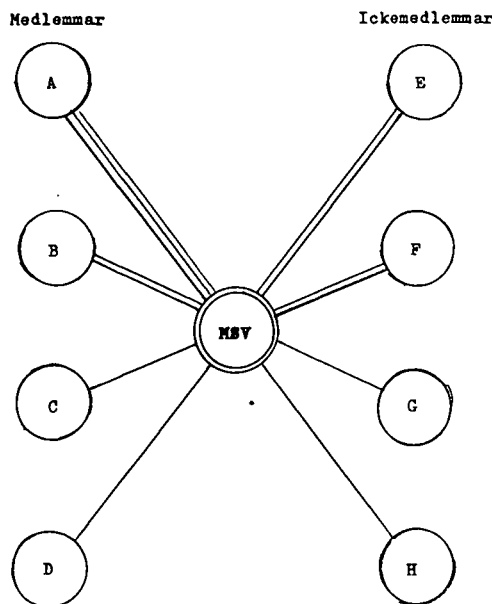
Nästa steg blir att se vilka kanaler som skall studeras. Även här måste ett urval ske. Utöver de tidigare nämnda svårigheterna tillkommer här praktiska svårigheter. Kanalerna bör vara av det slaget att de i någon bemärkelse kan mätas eller uppskattas (vilket inte behöver vara i numeriska tal). Frågor organisationsforskaren ställer sig är sådana som: Har organisationen en väl fungerande registratur med diarieföring där man kan dela in ärendena efter avsändare eller adressat, efter ämne osv? Har organisationen en automatisk telefonväxel som kan användas till registrering av samtal? Deltar organisationen

i vissa samarrangemang med andra beslutscentra? I de fall man kan få "objektiva" fakta och man tror att de kan säga något så bör man skaffa in sådana fakta.

Det kan ju hända att mer "objektiva" fakta av ovan antytt slag inte står till buds eller att om de går att samla in inte är inpassningsbara i modellen. Då måste forskaren söka sig andra vägar. Enkäter, intervjuer och deltagande observationer är då tre framkomliga vägar. De ovan omtalade "objektiva" fakta måste nästan alltid kompletteras med omdömen av olika slag för att vara till något större värde. Här uppstår då ett annat problem för forskaren. Vilka vägar står i realiteten öppna för forskaren? Organisationen kanske inte vill genomföra någon telefonundersökning. Personalen sätter sig mot detta. MSV som en privaträttslig organisation lyder inte under offentlighetsprincipen och behöver inte lämna ut något från sitt arkiv. Man vill kanske inte ha någon utomstående som deltar i styrelsesammankomster och olika förhandlingar.

Efter komplettering med kanaler får vår modell följande utseende (figur 2).

Figur 2. Antalet kanaler mellan MSV och andra beslutscentra varierar.



Det finns kanaler mellan olika beslutscentra. Dessa kanaler skall nu närmare beskrivas. Vilka är envägskanaler och vilka är tvåvägskanaler, där diskussion och debatt förekommer? Exempelvis skulle årsmötet kunna ses som en kanal där MSV kan diskutera med enskilda medlemmar och de med varandra.

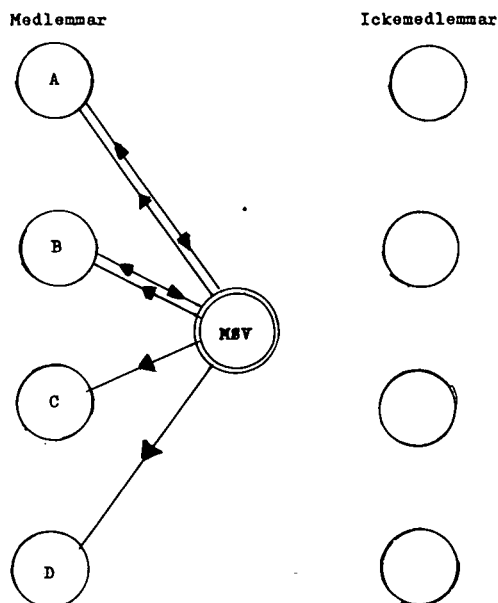
En envägskanal mellan MSV och medlemmarna skulle kunna bestå av fortlöpande information som kansliet sammanställer och sänder ut till medlemmarna. Till denna information skulle rekommendationer kunna knytas, vilket ger en ny dimension åt kanalen. Med pilar kan i modellen anges om kanalerna är envägs- eller tvåvägsförbindelser (figur 3).

Kan de olika kanalerna ges någon inbördes vikt? Man skulle kunna se hur ofta samma slags kanal utnyttjas mellan olika beslutscentra. Kontakterna mellan MSV och A är nästan daglig. Kontakten mellan MSV och B inskränker sig till det minsta möjliga. Kanalerna har då ytligt sett olika inbördes styrka. Denna del av vår modell skulle alltså få detta utseende (figur 4).

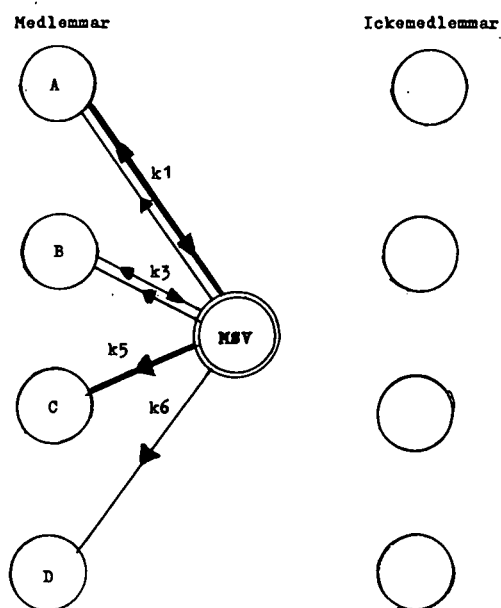
En viktning på liknande grund skulle då också kunna ske mellan kanaler av olika slag. Det är rimligt att anta att en kanal som används nästan dagligen generellt sett är viktigare för systemet än en kanal som används endast någon gång om året. (De empiriska studierna får visa om det finns undantag.) Denna viktning följs upp av enkäter eller intervjuer, där olika beslutsfattare får uttala sin mening om kanalernas vikt. Vi skulle alltså få en modell av följande utseende (figur 5).

En modell av antytt slag har sitt största värde i att den kan hjälpa till att strukturera den forskning som vill försöka fastställa maktrelationer, inflytande, konflikter och samarbete (allianser, koalitioner). Man kan därför

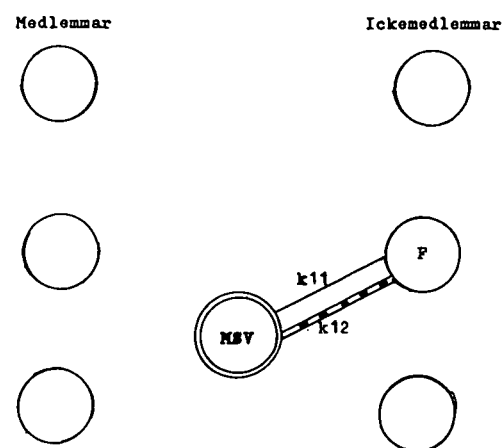
Figur 3. Kanal med en pil betecknar envägsinformation, med två pilar tvåvägsinformation.



Figur 4. Kanalernas nyttjandegrad anges med tjocklek. Kanalerna k1 och k5 är frekventare än kanalerna k3 och k6.



Figur 5. Kanalernas relativa betydelsefullhet bedöms. k12 anses vara viktigare för MSV än k11.



se den informationsteoretiska modellen som en potentiell systemteoretisk modell på så sätt att en informationskanal mellan A och B möjliggör för A att direkt influera B och (om det är en tvåvägskanal) för B att direkt influera A. Skulle A och B inte ha några kontakter med varandra så har de inte heller några möjligheter att direkt påverka varandra.

Informationskanalerna är därmed dispositionsbegrepp på samma sätt som exempelvis bräcklighet är ett dispositionsbegrepp. Ett glas är bräckligt, men det betyder inte att det måste gå sönder. Tappar man det bräckliga glaset i golvet kan det gå sönder. En informationskanal behöver inte ge något inflytande. Rätt utnyttjad kan informationskanalen bli ett styrmedel.

Vid studiet av beslutsprocesser och eventuella förbättringar av befintliga beslutsprocesser är dispositionsbegreppet en nyckelterm. Vattenfrågorna är sådana att helhetssynen måste läggas för att vettiga beslut skall tas. För att åstadkomma vettigt beslut måste kanaler etableras mellan de beslutscentra som skall samverka för att helhetssynen skall nås. Genom den informationsteoretiska modellen kan man se var inte ens möjligheten för att besluten skall växa fram i helhetssynen finns. Beslutscentra X och Y måste samordna sina åsikter på ett tidigt stadium, innan de låst sig i fasta positioner. Om ingen kanal går mellan X och Y, så är alltså det första man måste göra för att förbättra beslutsprocessen att öppna en kanal mellan X och Y.

I det behavioristiska betraktelsesättet anges att all information har påverkan av något slag. Det är nog riktigt. Ett sådant konstaterande räcker inte i detta sammanhang. Det blir nödvändigt att gå ett steg längre och försöka närmare bestämma när, hur och varför visst inflytande uppstår. Vad har gjort att A har tagit ställning för V1 och inte för V2? Har B influerat A till detta? Vill vi ha fram faktorer som varit avgörande för A:s ställningstagande och som vi då anser "förklarar" A:s agerande, så räcker inte den informationsteoretiska modellen till. En systemteoretisk modell kan däremot hjälpa oss en bit på traven.

Systemteoretisk modell

I den systemteoretiska modellen kan MSV ses som en moderator där olika intressen strålar samman. MSV:s roll blir då att aggregera medlemmarnas intressen, att ta reda på vad varje enskild medlem vill, vad som är gemensamma intressen, var majoritets- respektive minoritetsuppfattningarna ligger, söka bilägga konflikter och söka föra samman medlemmarna till ett för alla fruktbart samarbete.

MSV får också en artikulerande roll. Förbundets intressen skall föras vidare till icke-medlemmar, exempelvis till myndigheter för att påverka lagstiftningen. MSV blir då en aktör i en större samhällelig beslutsprocess. Artikuleringen kan vara riktad mot myndigheter på såväl central som regional nivå (tex lantbruksnämnden), mot vissa samhällsgrupper (tex lantbrukare) och mot allmänheten (tex genom massmedierna). I det sistnämnda fallet kan artikuleringsintresset helt enkelt vara att söka göra MSV känt, att det finns till och vad det gör.

MSV:s förmåga till aggregering och artikuleringen hänger ihop med hur förbundet är uppbyggt och vilka resurser det har. Här har vi alltså en förbindelselänk mellan alla tre frågekomplexen A, B och C.

Ett beslutsystem utsätts alltid för påfrestningar (i det följande benämnt stress) som gör att det inte fungerar på ett fullt tillfredsställande sätt. Det finns flera stresslindrande faktorer vilka gör att ett system fungerar, att beslutsprocesserna inte hänger upp sig och några av dem kan i en sådan här undersökning uppmärksammas på ett tidigt stadium. En del av de stresslindrande faktorerna kan helt enkelt definieras som kanaler. Ett exempel är personalunion. Andra stresslindrande faktorer är processer inbyggda i beslutsystem och individanknutna, tex enighetssträvan, anteciperering och karisma. Enighetssträvan eller kompromisstendens återkommer jag till längre ner. Elitstudier har i sådana här sammanhang fått en renässans under sextio- och sjuttioalet.

Fallstudier

För att fylla den informationsteoretiska modellen med substans får man som ovan antytt utföra mätningar av olika slag. För att fylla den systemanalytiska modellen med substans räcker det inte med ytterligare mätningar utan det blir nödvändigt att ta upp fallstudier.

Beslutsprocesser

Fallen ses lämpligen som beslutsprocesser. Ärendets inbyggda kronologi får utgöra grunden för hur det beskrivs i sin vandring från instans till instans, hur det behandlas, hur det förändras, vilket inflytande olika aktörer har osv.

Vid studium av beslutsprocesser kan olika analysmetoder användas. Man kan se beslutsprocessen som regel-användning, problemlösning, konfliktlösning, konkurrensmarknad (lånad från nationalekonomin), ideologibunden, intressestyrd, panparticipation eller som atomära processer. De olika metoderna utgör endast startpunkt för studiet av beslutsprocesser och ingen av dem kan ge en heltäckande bild av vad en samhällelig beslutsprocess är. Metoderna är inte fristående från varandra utan griper in i varandra. Forskningens uppläggning blir dock olika beroende på vilken metod man utgår från.

Konfliktlösning

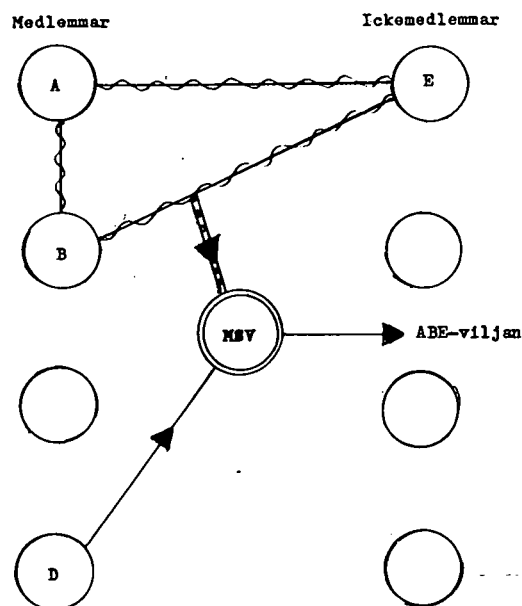
Eftersom MSV består av medlemmar som har delvis olika intressen så kan konfliktlösningsmetoden vara lämplig utgångspunkt för analys av beslutsprocesserna inom MSV. Medlemmarna kommer då i fokus. De viktigaste slagen av olika intressen som förekommer kartläggs. Medlemmarna grupperas efter intressen i den

speciella beslutsprocess som skall studeras. Varje intressgrupps teoretiska styrka i beslutsprocessen beräknas. Härvid kan vi ha nytta av de data som samlats in för att fylla den informationsteoretiska modellen, t ex antal och relativ betydelse av informationskanalerna och position. Dessutom beräknas t ex intressenternas kunskap inom beslutsområdet (även rörande själva beslutsprocessen), dess ekonomi och personalresurser samt tas eventuella elitteoretiska aspekter upp.

Man kan nu tänka sig att beslut fattas genom att konflikter löses. Exempelvis kan det ske genom att den starkaste aktörens vilja blir rådande. Man kan också tänka sig att olika intressenter förenar sina resurser och tillsammans blir starkare än vad varje intressent är ensam. Man säger att allianser eller koalitioner bildas. Denna beslutsmetod har speciellt utvecklats i anglosaxiska och romanska länder, där konfrontationer inom beslutsprocesserna är vanlig. Den som är starkast kör alltså helt enkelt över den svagare. I en organisation röstar man om de olika förslagen och det förslag som får fler röster vinner och genomförs. Minoriteten får anpassa sig efter majoriteten. En sådan aggregeringsprocess benämns vanligen "primitiv".

Situationen kan illustreras på följande vis (figur 6). Alliansen ABE kommer överens om något som D inte kan gå med på. Beslut fattas inom MSV. ABE:s vilja slår igenom. På medlemsidan finns det sålunda kanaler mellan intressenterna, kanaler som kan vara oberoende av MSV:s existens.

Figur 6. A, B och E bildar allians för att motarbeta D:s önskemål. MSV:s beslut blir därefter.



I de nordiska länderna och särskilt i Sverige ser man litet annorlunda på konfliktlösning. Man söker i första hand lösa konflikter genom att kompromissa. Målet är då inte att söka skaffa sig majoritet och sedan köra över minoriteten utan att få fram ett förslag som alla eller så många som möjligt kan ställa sig bakom. Omröstning behöver då inte ske. Paradoxalt nog kan man säga att det finns en stresslindrande faktor inbyggd i stressfaktorn konflikt.

I fråga om MSV kan man i detta sammanhang se hur ofta omröstningar sker i beslutsorganen. Man kan också fråga om metoder (t ex bordläggning, återremittering, hänskjutning till beredningsorgan eller utskott) eller organ (speciell kommitté, konferens) finns för att lösa konflikterna. Man kan lösa svar på frågor som: I vilken mån söker man inom MSV lösa konflikter genom kompromisser? Hur lyckas man? I vilken konflikttyp visar sig kompromissen inte vara en framkomlig väg? Man kan gå vidare med frågor som: Uppstår det inom MSV konflikter av ett mer konfrontatoriskt slag? Förekommer mer eller mindre permanenta allianser? Formas de efter styrkeförhållandena? Om man på ett tillfredsställande vis skulle kunna mäta intressenternas styrka, kan man då också förutsäga vilka allianser som kommer till stånd och därmed kunna förutsäga resultatet av beslutsprocessen?

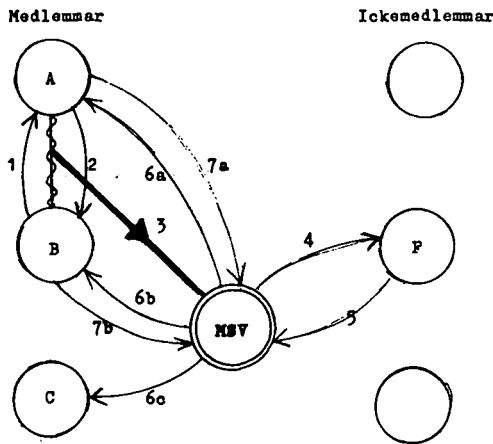
Dynamisk modell

Den empiriska delen av undersökningens informationsteoretiska stadium skall ligga till grund för utveckling av den systemteoretiska modellen, vilken är tänkt att vara ett hjälpmedel att förklara MSV:s agerande. Modellen är kopplad till konfliktteori, vilken i sin tur är kopplad till spelteori. Modellen kan skisseras på följande vis.

Bland medlemmarna A, B, C uppstår konflikt, exempelvis om hur medlemsavgiften skall beräknas eller missnöje med att MSV inte gör tillräckligt för att hålla kontroll över de diffusa utsläppen. B tar kontakt med A (1), som svarar positivt (2). Alliansen AB bildas. AB framför sitt missnöje till MSV genom olika kanaler (3). Inom MSV uppstår stress och uppgifterna inom MSV omprioriteras eftersom stressen måste lindras för att MSV skall fungera väl (figur 7).

MSV vidtar nu åtgärder, låter en expertgrupp utarbeta nya riktlinjer för beräkning av medlemsavgifterna eller söker genom olika kanaler påverka myndigheter (F) att lagstifta om de diffusa utsläppen (4). Expertgruppen eller myndigheten löser sina uppgifter och ger MSV vad det behöver (5). MSV går tillbaka till A, B och C och kan med de vidtagna åtgärderna bilägga konflikten bland medlemmarna (6a, 6b och 6c). Alliansen AB upplöses och A och B uttrycker sin belåtenhet till MSV (7a

Figur 7. Beslutsprocesser i dynamisk modell med alliansbildning. Siffrorna förklaras i texten.



och 7b). Stressen inom MSV lindras och förbundet kan omprioritera sina uppgifter.

Konflikter inom medlemskåren förorsakar stress inom MSV, vilket i sin tur leder till att MSV fungerar dåligt. Ett dåligt fungerande MSV leder till ökat missnöje. (Kanske man först var missnöjd med hur MSV sökte lösa problemen med de diffusa utsläppen och när man inte ser något resultat blir man missnöjd med medlemsavgifterna.) Ökat missnöje bland medlemmarna leder till flera konflikter. En ond cirkel har uppstått i systemet.

MSV bör alltså vara uppbyggt så att det är anpassningsbart till omgivningen och lyhört för medlemmarnas önskemål. Nöjda medlemmar kommer inte i konflikt med varandra. (Visserligen kan kanske uttaxeringen bland medlemmarna diskuteras, men så länge de anser sig få valuta för sina pengar uppstår inga problem.) Med fullt stöd från medlemmarna har MSV möjlighet att fungera bra och genomföra program som ytterligare stärker samhörighets känslan bland medlemmarna och stödet till förbundet. MSV har kommit in i en god cirkel.

Med den systemteoretiska modellen kan visas att variabelförhållanden råder. Ändringar på ett ställe i modellen förorsakar ändringar på andra ställen (vilka kan registreras empiriskt). Den systemteoretiska modellen tillåter analyser av var, när, hur och varför stress i systemet uppstår.

Summary in English

The Department of Water in Environment and Society at the University of Linköping in Sweden has initiated a new research program undertaking the task of studying and analysing decision-making processes (as well as the

impact of general opinions on these procedures) concerning treatment of water, the distribution and purification of water, the regulation of water ways and lakes, the construction of power plants and dams, the supervision of industries dependent upon water, and the consequences of acid rain and agricultural fertilization on various types of water bodies.

The project has chosen to focus its initial examination on the *Motala River Association for Water Care (MSV; Motala ströms vattenvårdsförbund)* which is an interest organization composed of some forty members consisting of municipalities, industrial companies and other which use water in the district for intake, recipient, transportation, recreation, fishing etc.

Naturally, different interests emerge and clash and the Projekt will analyze how the decision-making processes solve regional problems and execute a planning strategy to merge opposite standpoints.

Empirical data is to be furnished by surveys, interviews, research in archives, and on-the-spot observation. Contact channels will be charted, subjects categorized, decision-making processes analyzed etc. The amassed material will, at the onset, be adapted to suit an information theory model, and, at a latter stage in the project, it will be adapted to a systems theory model.

The long-term purpose of the Projekt is to suggest to and advise authorities, companies and the general public as to the means of bettering water management in order to become more far-sighted and thus achieve cost reduction and pollution abatement.

Rolf Ejvegård

Selektiv litteratur

- Caplow, Theodore. Further Development of a Theory of Coalitions in the Triad. *American Journal of Sociology* 64, 1959.
- Caplow, Theodore. *Principles of Organization*. Harcourt, Brace & World, Inc. New York 1964.
- Castensson, R & Thelander, A-L. Vattenresursplanering och administrativa nätverk. Institutionen för teknisk vattenresurslära. Rapport nr 3030. Universitetet i Lund 1980.
- Castensson, R. Mark-vattenkonflikter – avgränsning av planeringsområden samt översiktlig beskrivning och analys av markanvändningen inom kommuner i Kävlingeåns avrinningsområde. Institutionen för teknisk vattenresurslära. Rapport nr 3042. Universitetet i Lund 1980.
- Castensson, Falkenmark, Lohm, Widstrand. Vatten i natur och samhälle. Liber läromedel 1980.
- Castensson, R & Thelander, A-L. Vombsjöområdet. Arena för mark/vattenkonflikter. Institutionen för

- teknisk vattenresurslära. Rapport nr 3047. Universitetet i Lund 1981.
- Cuzzort, R.P. *Humanity and Modern Sociological Thought*. Holt, Rinehart and Winston, New York 1979.
- Dotne-Lindgren, Falkenmark, Jagner, Lohm, Svanberg, Widstrand. Vatten i natur och samhälle. Vattenkvalitet och vattenbeskaffenhet – en problemöversikt för den TEMA-orienterade forskningsorganisationen vid Linköpings universitet. TEMA. Problemöversikt 2, 1979.
- Falkenmark, M. Markanvändning – vattenkvalitet. Samspelet i fysisk planering. Forskningsrådsnämnden rapport 82:3. Stockholm 1982.
- Falkenmark, M. Vattenintressen och vattenkonflikter i södra och mellersta Sverige. Vatten 1979:1.
- Lohm, U (editor). *Water Legislation and Realities of Natural Laws*. University of Linköping. Department of Water in Environment and Society. Rapport B1, 1982.
- Motala ströms vattenvårdsförbund. Samordnad vattendragskontroll i Östergötlands län. Årlig rapport. 1955 tom 1982.
- NOU 1982:3. Maktutredningen. Slutrapport. Universitetsförlaget. Bergen 1982.
- Olsen, J m.fl. Politisk organisering. Universitetsförlaget. Oslo 1980.
- Schaar, C. Naturskyddsbegreppet i Sverige. Ursprung, historik och innebörd. Meddelanden från Växtekologiska institutionen. Lunds Universitet. Nr 35. Lund 1978.
- Scheynius, I.J. Ansvarsfördelning mellan miljöskyddsprövande och planprövande myndigheter. 17 fallstudier. Byggnadsforskningen rapport 17:1979. Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm 1979.
- Svärd, S-E. Icke-beslut – maktens andra ansikte. Fackföreningsundersökningen 6, Norstedts. Stockholm 1982.
- Thelander, A-L. Medborgarsamverkan i planeringen av Kävlingeåns vattenresurser. Förutsättnings-teorier-metoder. Institutionen för teknisk vattenresurslära. Rapport nr 3041. Universitetet i Lund 1980.
- Vattenområdesplan för sjön Sommen. Ledningsgruppen för Sommenplaneringen. K-konsult 1981 11 13. Teta-tryck Tranås 1981.
- Vattenplanering. Betänkande av vattenplaneringsutredningen. SOU 1980:39.
- Westerlund, S. Miljöeffektbeskrivningar. Del 1: Reglerna och tillämpningen i USA. Bakgrundsrapport 4. Delrapport 2: Regler och förutsättningar i Sverige. Bakgrundsrapport 5. Naturresurs- och miljökommittén 1981.
- Westerlund m.fl. Miljöeffektbeskrivningar. Del 3: Sammanfattning och kommentarer. Bakgrundsrapport 6. Naturresurs- och miljökommittén 1981.
- Vinacke, E & Ackoff, A. *An Experimental Study of Coalitions in the Triad*. American Sociological Review 22, 1957.

Norden en kärnvapenfri zon (forts)

Förslagen om att upprätta en kärnvapenfri zon i Norden har nu väckt åtskilligt rabalder i Norge, Danmark, Sverige och Finland, såväl inrikespolitiskt som i relationerna mellan länderna. Saken kan ur ett perspektiv betraktas som en kraftmätning mellan å ena sidan de krafter som tenderar att svetsa samman den nordiska enheten ytterligare till förmån för ett vidgat säkerhetspolitiskt samarbete, å andra sidan de splittrande tendenser som följer bl a av ländernas olika säkerhetspolitiska orienteringar. Norden idag är säkerhetspolitiskt splittrat; det är en truism.

Ur ett annat perspektiv har diskussionerna ett nära samband med situationen i Europa och proteströrelserna mot de eurostrategiska missilerna. Ur detta perspektiv finner vi en hel del av svaren på frågorna om varför diskussionerna är så brännande idag, ur det första perspektivet en hel del av svaren på hur detta har gått till.

På det officiella planet ligger för närvarande frågan på is. Utrikesminister Lennart Bodströms rundfrågning vintern 1982 fick ett mycket svalt mottagande i Norge och Danmark. Hur som helst har det förekommit en hel del utredningsverksamhet och debatt. Här kommer jag att visa på ett axplock ur den rika skörden litteratur i zonfrågan.

Den danska regeringen tillsatte i januari 1981 ett Sikkerheds- og nedrustningspolitisk Udvalg (SNU), som på eget initiativ efter en del intern oenighet beslöt sig för att genomföra en utredning om dansk säkerhetspolitik och konsekvenserna av en kärnvapenfri zon i Norden. Studien har kommit ut i bokform med titeln "Dansk sikkerhedspolitik og forslagene om Norden som en kernevåbenfri zone". Kommittén är formellt oberoende av regeringen, men reflekterar å andra sidan genom sin sammansättning maktstrukturen i dansk partipolitik och statsförvaltning. Medlemmarna representerar utrikesministeriet, samtliga folketingspartier, försvaret, forskningen samt massmedia. Det är därför kanske inte förvånande att utgångspunkten tas i dansk säkerhetspolitisk doktrin och att slutsatserna kommer mycket nära den tidigare markerade officiella ståndpunkten. För den som vill orientera sig i dessa frågor är boken alldeles ypperlig. Kommittén behandlar olika strategiska aspekter på kärnvapenproblematiken; det säkerhetspolitiska mönstret i Norden; de olika förslag som lagts fram om kärnvapenfria zoner och hur begreppet behandlats i FN; den historia av initiativ som tagits för en kärnvapenfri zon i Norden samt slutligen en systematisk genomgång av olika aspekter och konsekvenser av en zon vad beträffar dansk säkerhetspolitik.

Det dominerande perspektivet är militärstrategiskt. Alldeles säkert finns det starka argument för detta, ska-