

111 2009/4 Innehåll

Uppsatser

- Anders Ivarsson Westerberg – Torbjörn Nilsson: De dolda makthavarna – politiska tjänstemän i stad och stat.* 323
- Andreas Bergh– Gissur Erlingsson – Mats Sjölin: Egoism, grupployalitet och korruption i svensk kommunalpolitik: Lärdomar från spelteori och experimentell samhällsvetenskap.* 347

Översikter och meddelanden

- Hans E. Andersson: Vad är överstatlighet?* 375

Statsvetenskapliga förbundet

- Helena Olofsdotter Stensöta: Förbundsredaktören har ordet* 385
- Magnus Hagevi: Nu kommer Surveyinstitutet* 389

Litteraturgranskningar

- Johansson Heinö, Andreas: Hur mycket mångfald tål demokratin? Demokratiska dilemman i ett mångkulturellt Sverige. Anm. av Kjell Goldman. Replikskifte* 391
- DiGasper, Sofia Wennberg: Natural Resource Management in an Institutional Disorder. The Development of Adaptive Co-Management Systems of Moose in Sweden. Anm. av Erling Berge.* 404
- Statsvetenskaplig tidskrift 2009 register* 413

Statsvetenskaplig tidskrift

Ny följd, årg 89. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen med stöd av Vetenskapsrådet. **redaktionssekreterare** Mats Sjölin (ansvarig utgivare) **bitr redaktionssekreterare** Björn Badersten **förbundsredaktör** Helena Olofsdotter Stensöta **redaktionsråd** Christina Bergqvist, Uppsala universitet, Niklas Eklund, Umeå universitet, Mikael Gilljam, Göteborgs universitet, Ann-Cathrine Jungar, Södertörns högskola, Mats Lindberg, Örebro universitet, Carina Lundmark, Luleå tekniska universitet, Ulf Mörkenstam, Stockholms universitet, Björn Badersten, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare, Mats Sjölin, Växjö universitet, redaktionssekreterare, Helena Olofsdotter Stensöta, förbundsredaktör **teknisk redaktör** Bengt Lundell

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år **prenumerationspris** 2009 370 kr **enstaka nummer** 95 kr **medlemmar** i Statsvetenskapliga förbundet och **studenter** erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker via hemsidan, genom insättning av avgiften på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller genom meddelande till tidskriftens expedition

Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av källan förbjudes

Adress Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund **telefon** 0470-708217 (Sjölin) 046-222 0159 (Badersten) 046-222 1071 (Lundell) **telefax** 046-222 4006

e-post statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se **hemsida** www.statsvetenskapligtidsskrift.se

tryck Studentlitteratur, Lund 2009 ISSN 0039-0747

■ www.statsvetenskapligtidskrift.se

Besök Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida www.statsvetenskapligtidskrift.se. Där finns bl. a.:

- Utförliga anvisningar till författare om utformningen av manuskript för Statsvetenskaplig Tidskrift (kan hämtas hem som pdf-dokument).
- Tidigare årgångar av Statsvetenskaplig Tidskrift i fulltextformat – med sökfunktion till artikelarkivet. För närvarande finns artiklar i fulltext tillbaks till år 1998. Materialet kommer successivt att utökas.
- Information om innehållet i kommande nummer och en aktuell utgivningsplan för Statsvetenskaplig Tidskrift.
- Information om prenumerationspriser och möjlighet att teckna prenumeration på Statsvetenskaplig Tidskrift.
- Kontaktuppgifter till redaktionen och redaktionsrådet för Statsvetenskaplig Tidskrift.
- Enklaste möjligheten till prenumeration på tidskriften.

■ De dolda makthavarna – politiska tjänstemän i stad och stat

ANDERS IVARSSON WESTERBERG – TORBJÖRN NILSSON¹

In the shadow of power – the political appointees at central and local level

In recent Swedish political debate a former anonymous group has been noticed, political appointees in the political executives. In media they are often characterized as politicians and in the last decades an expansion of them has taken place, both at governmental and municipal level (Stockholm). However, studies of this key group are surprisingly few.

The study is related to “politicization”, a concept widely used in international political science. Not only the expansion (and the recent feminization) of the group is here discussed. Even more important is the changing patterns of careers and the creation of staffs of political appointees that surround the politicians.

The changes can be viewed as an effort from the politicians to regain control of the bureaucracy. By studying this, at least in Sweden, neglected group, the concept on politicization also is developed.

I. Politiska tjänstemän i politiken

På senare år har en tidigare anonym grupp fått huvudroller i uppmärksammade politiska händelser, eller “affärer” om man så vill.² Statssekreteraren Lars Danielsson, Göran Perssons högra hand i statsrådsberedningen, fick lämna sin post som en följd av regeringens handläggning av tsunamikatastrofen julen 2004. I Katastrofkommissionens granskningsarbete var hans agerande en nyckelfråga. Ulrica Schenström, med motsvarande position i Fredrik Reinfeldts borgerliga alliansregering, mötte samma öde senhösten 2007 efter en blöt krogkväll med en journalist när hon hade jouransvar. Också i mindre spektakulära sammanhang, på rikspolitisk och kommunal nivå, figurerar politiska tjänstemän som rådgivare, samordnare, utredare eller kontaktpersoner med massmedia. Ett exempel från Stockholms kommunalpolitik är förberedelserna inför trängselskattförsöket. Ytterst förvaltningsmässigt ansvarig var den politiskt tillsatte stadsdirektören, Bosse Sundling (S). En informell beredningsgrupp till-

1 Fil dr Anders Ivarsson Westerberg och professor Torbjörn Nilsson är verksamma vid Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola

E-post: anders.ivarsson.westerberg@sh.se

torbjorn.nilsson@sh.se

2 Artikeln är ett resultat av Ivarsson Westerbergs arbete inom projektet *Gammalt statsverk i nya nätverk – svensk förvaltning i kontinuerlig förändring 1940–2005* (Östersjöstiftelsen) och Nilssons inom samma projekt samt *Makten i Stadshuset – partier och politik i fullmäktige efter 1945* (Kommittén för Stockholmsforskning).

sattes också direkt efter valet 2002 för att lotsa frågan i hamn, bestående av de styrande partiernas (S, MP, V) politiska sekreterare (Gullberg & Isaksson 2008).

Tidigare verksamma politiska tjänstemän pekar också gärna på betydelsen av dessa grupper. För att citera Göran Långsved, länge såväl politisk som opolitisk tjänsteman i Stockholm:³

Jag har upplevt att borgarrådssekreterarna är en av de absolut viktigaste funktionerna i Stadshuset, näst politiker och borgarråd och sedan har vi en stadsdirektör med sina biträdande. Det är så att säga trojkan, om man nu kan kalla dem för det.

En statssekreterare svarade så här på frågan om statssekreterarna hade möjlighet att påverka politiken:

Jag vill påstå att i de flesta fall så är det ju statssekreteraren som är den centrala, även den politiska befattningen på departementet. För statsråden blir väldigt upptagna med att göra allt det här yttre som också hör till statsrådsrollen, att vara ute, att klippa band, att hålla tal, att träffa väljarna och så där. Medan statssekreterarna faktiskt kan se till så att det produceras politik.

I kommuner, landsting och i rikspolitiken har de politiska staberna kring de ledande politikerna successivt vuxit. Allt fler politiskt sakkunniga, pressekreterare och rådgivare medverkar vid utformning och genomförande av politiska förslag. Stockholms stadshus hade 1945 endast 9 politiska tjänstemän och regeringskansliet 11. År 1975 var motsvarande siffror 22 respektive 25, år 2008 63 respektive 139.⁴

De politiska tjänstemännen är ett slags medlare eller mäklare mellan de administrativa och de politiska nivåerna (Molander mfl 2002, s 24). Som sådana är de nyckelpersoner för att genomföra politiska beslut och se till att förvaltningstjänstemännens texter och förslag jämkas samman med de politiska intentionerna. De politiska tjänstemännen är partipolitiska, tillsätts i en sluten process och kopplas till den politiker som har ansvar för området eller frågan. Således är borgarrådssekreterarna knutna till ett specifikt borgarråd i Stockholms stadshus och avgår tillsammans med denne. På samma sätt är det med statssekreterarna i Regeringskansliet.

De politiska tjänstemännen ses alltså som politiker, de tycks ha inflytande över politiska beslut och de har som grupp vuxit i antal. Trots detta har forskningen i mindre grad uppmärksammat denna politiskt intressanta grupp, åtminstone på svensk botten. De politiska tjänstemännen är inte bara intressanta i sig, deras funktion ger möjlighet till studier som berör den mer övergripande frågan om politisk styrning och om

3 Citaten om Stockholmspolitiken är hämtade från s.k. vittnesseminarier som arrangerats av Samtidshistoriska institutet vid Södertörns högskola. Långsved uttalande ingår i Nilsson 2009. Statssekreteraren är från Ivarsson Westerberg 2009b.

4 Uppgifterna om borgarrådssekreterarna och statssekreterarna i artikeln är hämtade från *Stockholms kommunalkalender* respektive *Statskalendern* årgångarna 1945–2008. Andelen politiska tjänstemän i förhållande till den totala tjänstemannakåren är liten. I Regeringskansliet var andelen 1947 4,2 %, en andel som minskade med kansliets expansion under 1950- och 1960-talen. Andelen ökade igen från 1980-talet, snabbare än den allmänna expansionen och siffran är 2008 5,5 %. I Stadshuset är jämförelser över tid svårare på grund av organisationsförändringar. Jämför man med stadens samtliga anställda är dock gruppens andel ungefär dubbelt så stor som 1945.

politisering av kommunal och statlig förvaltning. Syftet med denna artikel är att undersöka denna politisering i stad och stat.

Politisering

Vad är då politisering, och hur har man sett på politiseringsbegreppet inom forskningen? Att förvaltningen i allt högre grad politiseras är en ofta förekommande uppfattning som förs fram av såväl forskare som journalister och debattörer (Rouban 2002). Politisering och närliggande områden som rekrytering av politiskt anställda (political appointees) och särskilda rådgivare (special advisers) har varit föremål för debatt i internationell statsvetenskaplig forskning, främst amerikansk (Lewis 2008). Att den mesta forskningen om politisering varit amerikansk är inte så konstigt, eftersom politiseringen är institutionaliserad i det amerikanska förvaltningssystemet genom s.k. spoils system. Vid varje amerikanskt regeringsskifte byts ca 3 000 ledande tjänstemän i den amerikanska förvaltningen ut (Cohen 1998). Detta har givit upphov till en forskningsgenre om hur de olika presidenterna utnämner sina politiska tjänstemän, och vilken effekt detta får för förvaltningen och politiken (Pfiffner 1987, Spence 1997, Mulgan 2007, Lewis 2007, 2008).

Men diskussioner om politisering tycks också ha blivit allt mer omfattande sedan i mitten av 1990-talet, och fått en ökat spridning utanför den amerikanska (Meyers 1985, Derlien 1996, Rouban 2002). Främst handlar det om att man noterat en ökning i antalet politiskt anställda i Australien, Storbritannien, Finland, Frankrike, Tyskland, Japan och Spanien (Derlien 1996, Suleiman 2003) och Nya Zeeland (Eichbaum & Shaw 2007), men frågan har också diskuterats utifrån en komparativ ansats där man lyft fram skillnader i politisering mellan olika länder (Peters & Pierre 2004).

Enligt Rouban (2002) finns det tre allmänt accepterade synsätt på vad politisering är.

För det första har politisering traditionellt setts som en avvikelse från användningen av meritokratiska rekryteringsprinciper. Peters & Pierre (2004) definierar t.ex. politisering som ”skiftet från meritbaserade till politiskt baserade kriterier i urval, befordran, rekrytering, belöning och disciplinering av anställda inom offentlig sektor”. Det vill säga att ett vanligt synsätt är att se politiska utnämningsprocesser som själva kärnan i politiseringen. Oftast menar man då att det sker utnämningar med partipolitiska hänsynstaganden till högre positioner inom förvaltningen, och att det sker i allt större omfattning (Sandahl 2003). Det är denna typ av *partipolitisering* som vi oftast får höra talas om i den offentliga debatten, då det riktas kritik mot utnämningen av generaldirektörer eller liknande av den sittande regeringen (*Dagens Nyheter* 19/5 2006). Andra politiska utnämningar är de politiska tjänstemännen som anställs i direkt anslutning till de styrande politikerna och deras staber. Diskussioner om detta slags politisering baseras oftast på studier av rekryteringen där man räknar antalet personer eller de poster som blir föremål för politiska utnämningar (se t.ex. Bertelli & Feldmann 2006). Antalet politiska utnämningar eller antalet politiskt anställda (ibland i relation till antalet ”vanliga tjänstemän”) utgör då ett mått på politiseringen i förvaltningen.

Politisering i form av rekrytering har ofta också ansetts vara negativt laddat eftersom det ibland i den allmänna debatten menas att man använder utnämningar som belöningar eller för att skaffa arbete åt partivänner eller släktingar (*Dagens Nyheter* 18/9 2004). Då ses politisering som ett slags korruption, vilket skapar en särskild politisk elit – ”den politiska adeln” (Isaksson 2002). Nära liggande diskussioner är också diskussionen om klientelism (Papakostas 1999, Rouban 2002).

För det andra kan politisering innebära att förvaltningstjänstemännen själva deltar som partipolitiskt aktiva, och därigenom påverkar politikens implementering. Denna andra form av öppen partipolisering har vi inte sett särskilt mycket av i Sverige, men väl i en mer subtil form. Jon Pierre (2004) menar att det som tycks förklara politiseringen i Sverige är en organisationskultur som poängterar delade värderingar snarare än formella politiska utnämningar. Det råder en samsyn – ett delat synsätt bland de högre nivåerna i byråkrati och politik. Denna samsyn utgör ett viktigt kitt som fäster samman politik och administration i Sverige. En illustration till detta är regeringsskiftet 1976 då den nya politiska ledningen i Utbildningsdepartementet skulle presentera sig för personalen och möttes av ”en skog av röda nålar”, dvs att flertalet av tjänstemännen bar partinålar från Socialdemokraterna (Levin 1983). Detta behöver nödvändigtvis inte betyda att de var aktiva medlemmar i det Socialdemokratiska partiet, utan kan tolkas just som en manifestation av lojaliteten med den socialdemokratiska skolpolitiken. Denna typ av lojalitet med den politiska sakfrågan finns särskilt bland tjänstemän inom områden som miljöpolitik, jämställdhetspolitik och andra sociala frågor. Tjänstemannarollen kan då betecknas som ”aktivist”, en politiker i tjänstemannakläder, som är lojal med politikområdet snarare än regeringspartiet (Premfors & Sundström 2007:152).

Politisering kan således handla om att det finns en ökande ideologisk samstämmighet mellan politiker och de högre förvaltningsnivåerna. Detta kan vara ett resultat av urvalet av kandidater till generaldirektörsposter där både meriter och politisk samsyn utgör kriterier.

För det tredje kan politisering också definieras med utgångspunkt i diskussionen om förhållandet mellan politik och förvaltning (administration) eller mellan politiker och tjänstemän, vilket länge har varit ett centralt tema för statsvetenskapen. Det klassiska idealet är att politik och förvaltning är tydligt åtskilda och har olika roller i den parlamentariska styrningskedjan (Lundquist 2001). Byråkratin (förvaltningen, administrationen) ska utföra det som politikerna talar om för dem (Weber 1922, Wilson 1887). Det finns ett ideal om en tydlig gränsdragning i både teori och praktik, vilket uttrycks teoretiskt i t.ex. den s.k. principal-agentteorin (Molander m.fl. 2002) och praktiskt i administrativa styrmodeller som t.ex. statsförvaltningens mål- och resultatstyrning (Sundström 2003). Politisering som begrepp innebär ju att något förändras – något blir mer politiserat, i detta fall i meningen att gränsen mellan politik och förvaltningen förskjuts så att förvaltningens makt ökar på bekostnad av politikens (Jacobsen 1997). Politisering berör således den normativa och konstitutionella gränsdragningen mellan policyskapande politiker och förmodat neutrala byråkrater (Pierre 2004). Denna typ av politisering kan vi kalla *förvaltningspolitisering*, eftersom det är förvaltningstjänstemännen som i kraft av sin position som experter driver intressen. Ett inslag i detta är att vissa myndigheter intar en starkare politisk profil och för fram poli-

tiska frågor inom sitt område. Ett exempel är Konkurrensverket som i hög grad driver konkurrenspolitik med utgångspunkt i EU:s agenda på området. Detta innebär att politisering i praktiken inte nödvändigtvis behöver drivas fram av politiker, utan lika gärna av tjänstemän som tar sig politiska roller eller av andra mer strukturella orsaker.

Ser man politisering på det sättet innebär begreppet att det handlar om innehållet i arbetet. Om t.ex. förvaltningstjänstemän i allt större utsträckning tar sig an uppgifter som tidigare legat på politikernas lott sker en politisering. Företrädare för denna syn på politisering har ett processperspektiv på förvaltningen och den mest extreme i detta avseende är Michael Lipsky och hans begrepp ”Street-level bureaucracy” (1981) där gräsrotsbyråkraterna som utför de offentliga tjänsterna närmast medborgaren är att betrakta som den politiske utformaren. Det är i själva mötet mellan byråkraten och medborgaren som politiken skapas. Således kan politisering innebära ett slags decentralisering av politiskt beslutsfattande till lägre förvaltningsnivåer där förvaltningstjänstemännen fyller innehållet i de politiska målformuleringarna. Detta är också innehållet i många av de New Public Managementreformer som genomförts under de senaste decennierna i flera av västvärldens förvaltningar (Pollitt & Bouckaert 2001, Christensen & Lægreid, 2001). Även om det inte entydigt går att påstå att NPM leder till politisering, finns det flera fall som tyder på detta (Rouban 2002, Suleiman 2002).

När det gäller de politiska tjänstemännen är politisering alltid en partipolitisering av den första innebörden, eftersom de antas dela partiets åsikter och rekryteras utifrån en politisk samstämmighet. Detta kan ibland vara svårt att veta när man ska rekrytera förvaltningstjänstemän till politiska tjänster, vilket beskrivs av förre statsministern Göran Persson (Fichtelius 2007). När vi undersöker politisering senare i artikeln är det den typen av partipolitisering vi avser.

Politiseringens motiv och konsekvenser

I litteraturen om politisering är en ofta återkommande diskussion att politisering är ett sätt att försöka ta kontroll över den allt mer självständiga byråkratin (Whitford 2002). Politisering blir därför ett viktigt styrmedel från regeringars sida för att se till att de politiska förslagen genomförs på det sätt som man tänker sig. David Lewis (2008) som studerat amerikanska presidenters utnämningsspolitik menar att politiseringen dels beror på att presidenten vill skaffa sig kontroll över byråkratin (Calvert mfl 1989), dels att det handlar om den ordinarie utnämningsspolitiken där ett antal tjänster byts ut på politiska grunder. Han menar vidare att det finns ett tydligt samband mellan en försvagad prestation i förvaltningen och en ökad politisering, dvs att politiserar man så monterar man ned kompetensen i lika hög grad i förvaltningen.

Huruvida politiseringen leder till en bättre eller sämre förvaltningseffektivitet har varit en central fråga inom politiseringsforskningen åtminstone sedan 1980-talet i USA (Lewis 2007). Men särskilt har denna debatt uppkommit till följd av hanteringen av orkanen Katrinas härjningar 2005, där man ansåg att den stora andelen politiskt anställda inte kunde hantera katastrofen (jmf det svenska Regeringskansliets krishantering efter Tsunamin). Några orsaker till varför förvaltningseffektiviteten skulle försämrats är att en politisering leder till en ”amatörförvaltning” (Cohen 1994) där professionaliteten minskar, att de politiskt anställdas lojaliteter splittras (Furlong 1998),

att perspektivet blir kortsiktigt (Wood & Marchbanks 2007), eller att de politiskt anställdas råd blir sämre (Mulgan 2007). Ofta kommer man i denna litteratur fram till att antalet politiskt anställda borde minska (Cohen 1994), och att strategier för politisk kontroll skadar myndighetsprestationer. Exempelvis när lagstiftare och myndigheter har olika syn eller uppfattning, tenderar lagstiftaren att reducera myndigheternas självständighet (och utrymme) genom fler regler, stärkta administrativa procedurer, kontroller etc. Detta kan leda till att man begränsar utveckling och användning av byråkraternas expertis (Lewis, 2007).

Detta synsätt ligger i linje med den aktuella svenska debatten där tillsättning av opolitiska tjänstemän i ledningen av Regeringskansliets departement är en lösning som förordats från flera håll på senare tid. I en debattartikel (*Dagens Nyheter* 29/4 2007) om Regeringskansliets organisation för Saco:s samhällspolitiska chef Gunnar Wetterberg fram denna synpunkt, och i senaste utredningen om förvaltningens organisation finns samma förslag (SOU 2008:118, s 76).

En fråga som diskuteras i mindre omfattning i politiseringslitteraturen är huruvida politiseringen är förenlig med en representativ demokrati. Lennart Lundquist menar att den ökade omfattningen av utnämningen av vad han kallar politruker i förvaltningen kan vara ett demokratiskt problem (Lundquist 2001).

Några slutsatser och iakttagelser kan göras utifrån genomgången av och diskussionen om den internationella forskningen om politisering. För det första är det ett mångtydigt begrepp med flera olika innebörder. Men oftast menar man med begreppet att fler rekryteras och utnämns på politiska meriter till poster inom förvaltningen. Metoden är att räkna huvuden och jämföra över tiden. Problemen med detta är att man fokuserar på de högsta posterna i förvaltningen som t.ex. ”permanent secretary”, ”chief executive” och liknande toppositioner. Med få undantag (Pierre 2004 och Mulgan 2007) resonerar man sällan om dem som befinner sig på nivåerna under de högsta. Man fokuserar också sällan på de processer och kriterier som gör att personer med vissa ideologier och idéer rekryteras till särskilda poster. Antagandet är att en partirekryterad automatiskt kommer att driva en partilinje. Även om man kan hävda att det finns en sådan kausalitet så är det inte säkert att detta håller. De kvalitativa aspekterna diskuteras inte (Eichbaum & Shaw 2008). Ett problem med att räkna antalet politiskt anställda kan också vara att man inte ser till vad de faktiskt gör eller vilka roller de har. När det gäller de politiskt anställda tjänstemännen kring de centrala politiska beslutsfattarna kan deras arbete innehålla både mer eller mindre politiserade roller. Just rollbegreppet kan användas för att beskriva fördelningen mellan uppgifter och ansvar mellan politiker och tjänstemän (Downs 1967, Mellbourn 1979, Ehn 1999, Brewer & Maranto 2000, Poulsen 2005). Dessa roller skapas ofta i relationen till den ansvarige politikern och kan skifta mellan olika situationer, men en övergripande iakttagelse är att de allt mer politiserats (Wallin mfl 2001).

För det andra tycks begreppet vara underutvecklat, dvs att begreppet är oprecist. Eftersom politisering har olika dimensioner måste en bedömning om graden av politisering hänföras till vilka dimensioner som avses. För det tredje är begreppet kontextberoende, dvs att politisering betyder olika saker över tiden och i olika samhällen. Detta har uppmärksammats och diskuterats inom den komparativa forskningen om politisering (Rouban 2002, Peters & Pierre 2004), men är värt att poängteras. Detta

innebär att man för att använda politiseringsbegreppet med någon precision måste definiera betydelsen av den egna användningen. Det innebär också att man måste diskutera begreppet i relation till det sammanhang där man avser att undersöka politiseringen eller diskutera dess innebörd. I det följande ska vi tala om på vilket sätt vi avser att studera politiseringen i stad och stat.

Att studera de politiska tjänstemännen

Studien av de politiska tjänstemännen kan placeras inom den forskningsinriktning där man ser politisering som en förändring i antalet politiskt anställda, men går djupare än att bara räkna antalet huvuden. Vi ställer också frågor om vilka de är och hur deras karriärvägar ser ut samt studerar dem över tid, vilket ansluter till vad Rouban (2002) anser vara en angelägen utveckling av politiseringsforskningen.

När vi talar om politiska tjänstemän menar vi de tjänstemän som har en roll som både tjänsteman och politiker. Numera tillsätts de utanför ordinarie tjänsteordning på egna avtal. Inom Regeringskansliet omfattas följande av det så kallade politikeravtalet: statsråd, statssekreterare, politiskt sakkunniga, informationssekreterare, planerings- och stabschefer samt politiska assistenter. I Stockholms stad är benämningarna borgarrådssekreterare, biträdande d:o, assistenter, pressekreterare, kanslichef, politiska sekreterare, stadsdirektör samt vice d:o.⁵

I den här studien riktas sökljuset mot de politiska tjänstemän som står närmast den renodlat politiska makten, borgarrådssekreterarna i Stockholms stadshus och statssekreterarna i Regeringskansliet. Det finns två skäl till detta. Det första är att dessa funktioner antas vara viktigast ur politiskt synpunkt genom deras närhet till ministrar och borgarråd. Det andra skälet är metodologiskt: de är jämförbara mellan riksnivå och lokal nivå, de utgör ungefär lika stora grupper och deras karriärer är möjliga att spåra i källorna.

De empiriska frågorna är vilka de politiska tjänstemännen är, hur tillväxten ser ut, var de kommer ifrån, vilken utbildning de har eller vart de går när de lämnat sin tjänst. Övergår de till att bli vanliga tjänstemän? Är deras arbete en språngbräda mot en politisk eller en administrativ karriär? Även genusperspektivet är utforskat. Att andelen kvinnor i beslutande församlingar har ökat är en sak, men hur är det bland de politiska tjänstemännen? På vardera av dessa områden görs jämförelser mellan stat och stad, mellan Regeringskansliet och Stockholms stadshus.

När det gäller metod och källmaterial har vi haft en kartläggande ambition och utgått från Stats- respektive Kommunalkalendern för åren 1945–2008. De uppgifter som finns att tillgå från dessa källor är befattningsnamn, ålder, kön och utbildning. För att kartlägga personernas karriärvägar har vi därutöver använt ett antal andra källor, där information samlats om varje person bit för bit som ett slags pussel: Vem är det?, Svenskt Biografiskt Lexikon, Fakta om folkvalda, artikelsök, medicarkivet m.m.

5 Även andra befattningar har tidvis förekommit, som finanspolitisk direktör (2000–2002) och stabsdirektör (från 2007).

II. Statssekreterare och borgarrådssekreterare

I de följande avsnitten undersöks statssekreterarna och borgarrådssekreterarna 1945–2008 utifrån en rad synvinklar: Ursprung och anställningsform, expansion, fördelningen män – kvinnor, ålder och utbildning, tidigare och senare yrkeskarriärer samt slutligen eventuell överlappning mellan stad och stat för de båda grupperna. Vid några tillfällen tas också de politiska tjänstemännen som helhet upp. Centralt är också jämförelsen mellan den rikspolitiska och kommunala (Stockholm) nivån.

Ursprung och anställningsform

Statssekreterarämbetet inrättades 1917. Ursprungligen var tanken att de skulle avträda sin tjänst samtidigt som statsrådet. Medan de vanligt anställda ordinarie departements tjänstemännen fick lön kom statssekreterarna att arvoderas. Den strikt partipolitiska inriktningen slog emellertid inte igenom. Därmed inte sagt att det inte fanns politiska statssekreterare, utan snarare att detta antingen var underförstått eller att statssekreterarna i första hand var administrativa tjänstemän. Praxis blev att statssekreteraren satt kvar även då ministern avgick. Till det bidrog också det långa socialdemokratiska maktinnehavet från 1932. Först i samband med det borgerliga maktövertagandet 1976 ställdes frågan på sin spets, vilket innebar en vändpunkt i politiseringen av statssekreterarna (Bergström 1987, Larsson 1996).

Vid regeringsskiftet 1976 ersattes alla statssekreterare utom kabinettssekreteraren Sverker Åström, och därmed tydliggjordes deras politiska roll. Vad skulle man göra med socialdemokraternas avgångna statssekreterare? Avgående statsministern Olof Palme och tillträdande Thorbjörn Fälldin träffade en överenskommelse ”om personalfrågor i samband med regeringsskifte”, det s.k. politikeravtalet (Ds B 1981:19). Båda parter hade intresse av att den personal i Regeringskansliet som berördes skulle behandlas väl. I praktiken innebar avtalet att en tillträdande regering skulle skaffa nya arbeten åt i första hand statsråd och statssekreterare. Thage G Peterson beskriver i sina memoarer hur han själv och Kjell-Olof Feldt fick rollen som ”lyxarbetsförmedlare” efter valet 1976 då de förhandlade med statssekreteraren i Statsrådsberedningen Gösta Gunnarsson om jobb åt de avgående statssekreterarna (Peterson 1999). Denna lyxarbetsförmedling avskaffades 1994 på förslag av den borgerliga regeringen och ersattes av en tvåårig inkomstgaranti för statssekreterarna (Skrivelse 1994/95:224).

Tjänsten som borgarrådssekreterare infördes i Stockholm 1940. Liksom andra politiska tjänstemän som senare tillsattes, såväl i Stockholm som i andra kommuner, hade de till skillnad från i staten samma anställningsvillkor som övriga tjänstemän. Kommunerna fick allt fler tunga uppgifter som en följd av den offentliga sektorns utbyggnad. 1950- och 1960-talens kommunsammanslagningar innebar samtidigt färre förtroendevalda och ett större avstånd till väljarna. Bakom lagen om kommunalt partistöd (SFS 1969:596) låg en oro för att informationen till medborgarna skulle bli lidande. Att lösa problemet genom fler politiska tjänstemän, anställda på samma grundvalar och med anställningstrygghet som andra tjänstemän, vållade dock nya problem. Från fackligt håll riktades kritik mot att politisk tillhörighet räknades som en merit. Följden blev segdragna överklaganden. Dessutom ansågs anställning av politis-

ka sekreterare som en otillåten form av att använda det kommunala partistödet. (Pierre & Rosengren-Gårdbäck 1988).

Fremst Socialdemokraterna och Vpk var positiva till att anställa politiska sekreterare (en term som täcker in sakkunniga, pressekreterare och andra grupper). 1983 tillkom Lagen om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner (SFS 1983:565). Vanligt anställningsskydd skulle inte gälla denna grupp. De fick inte heller anställas för längre tid än utgången av nästkommande valår. Däremot kan de anställas på nytt efter ett för deras partier lyckosamt valresultat. I Stockholm fortsatte man dock med att anställa borgarrådssekreterare på gammalt sätt ytterligare några år. Skyldigheten för Stockholms stad att erbjuda nya arbeten finns inte längre kvar, även om många rekryteras till höga tjänstemannaposter ändå. Liksom på riksplanet finns i stället systemet med avgångsvederlag. I Stockholm får en politisk tjänsteman som varit anställd minst två år ett avgångsvederlag på sex månadslöner, vid minst tre år utbetalas nio månadslöner och slutligen vid minst fyra år tolv månadslöner. Avgångsvederlaget medges enbart vid majoritetsskiftet och större rotel- eller kansliombildningar. Det minskas med inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete.

De politiska tjänstemännens expansion

Hur många personer är det då vi talar om? När det gäller politiska tjänstemän i Regeringskansliet är det ungefär 140, och i Stockholms stad drygt 60 stycken. Sett över tid har det skett en betydande expansion av de politiska tjänstemännen. (I diagrammet har särskild uppmärksamhet ägnats åt 1990-talet eftersom perioden kan ses som en brytningstid).

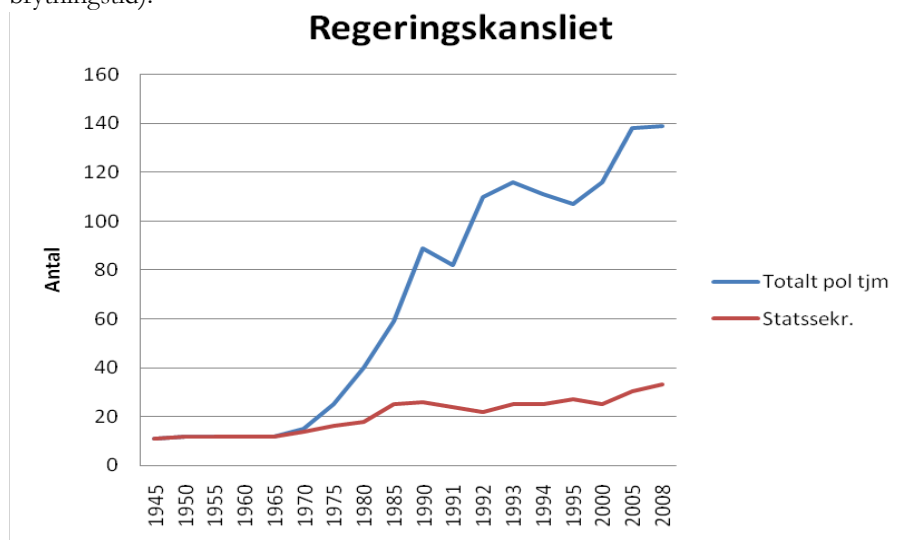


Diagram 1. Förändring i antal politiska tjänstemän och statssekreterare i Regeringskansliet 1945-2008. Observera att de först i 1983 års Statskalender samlas under denna titel. Tidigare hade de diverse andra titlar (Bergström 1987). Efter valet 1982 kan denna grupp därför sägas ha blivit institutionaliserad.

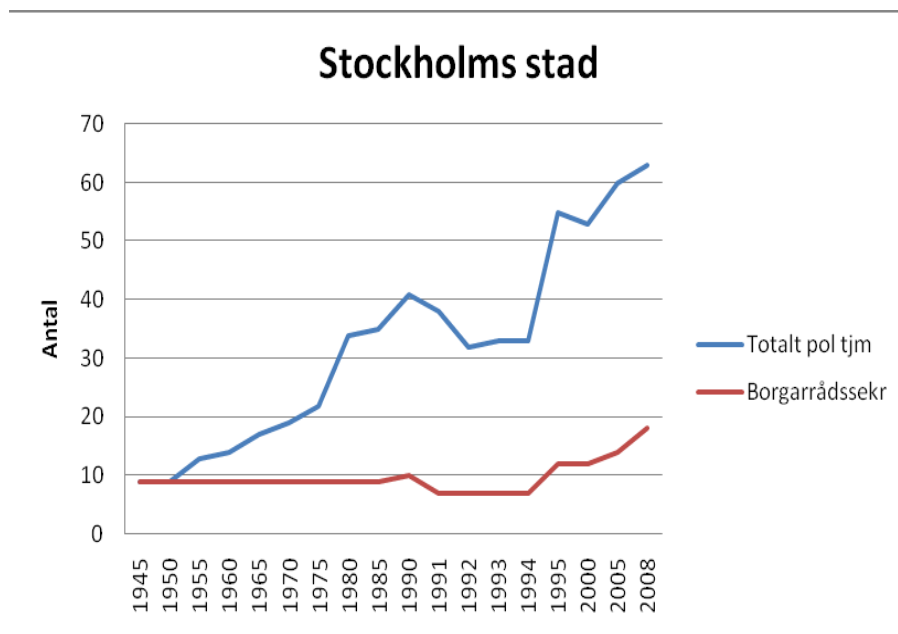


Diagram 2. Antal politiska tjänstemän och borgarrådssekreterare i Stockholms stadshus 1945–2008.

För våra undersökningsgrupper, statssekreterarna och borgarrådssekreterarna, är expansionen inte så dramatisk, även om det rör sig om en tredubbling respektive en fördubbling sedan 1945. Före 1970 kan principen i Regeringskansliet sägas vara ”en statssekreterare per departement”, men det förändras i takt med dels en förändrad departementsstruktur, dels ett ökat antal statsråd. Idag finns det oftast fler än en statssekreterare vid varje departement, och åtminstone en per statsråd. För de ordinarie borgarrådssekreterarna gäller i huvudsak en per rotel samt ett antal tjänster för oppositionen. Antalet borgarråd skiftar mindre över tid. Huvudorsaken till ökningen från 1995 är övergången till majoritetsstyre då poster som oppositionsborgarråd inrättades med tillhörande staber, inklusive borgarrådssekreterare. De senares ställning är inte främst avhängig av gruppens storlek, utan av att den allmänna expansionen av politiska tjänstemän har gjort att de runt omkring sig fått biträdande borgarrådssekreterare, assistenter, pressekreterare, kanslichefer, pressansvariga och andra politiskt tillsatta medarbetare.

Mest påtaglig är den totala ökningen av politiska tjänstemän, som numera ingår i staber med de två grupperna som högsta tjänstemän. Här innebär expansionen en tolvdubbling (11 till 139) respektive en sjudubbling (9 till 63). På riksnivå skedde en fördubbling mellan 1980- och 1990-talen, och ytterligare en påtaglig ökning ägde rum i början av 1990- och i början av 2000-talen. Till viss del sammanfaller ökningen med regeringsskiftet. Stockholm uppvisar en jämnare trend fram till 1990 då antalet politiska tjänstemän sjunker något, för att åter ta ett rejält kliv uppåt i mitten av årtiondet.

Män och kvinnor

Är borgarrådssekreterare och statssekreterare ett manligt eller kvinnligt yrke? Sett till den sammanlagda könsfördelningen är det fler män som suttit på de posterna. Av totalt 324 statssekreterare 1945–2008 är andelen kvinnor 21 procent, bland de totalt 214 borgarrådssekreterarna 30 procent under samma period. Men andelen har varierat över tiden och successivt ökat från 1970-talet. När det gäller statssekreterarposten var den en ointaglig manlig bastion fram till 1970-talet, trots att det under samma tid funnits ett antal kvinnliga statsråd. Den första kvinnliga statssekreteraren var Inga Thorsson som 1974 blev statssekreterare för nedrustningsfrågor i Palmes regering. Men såväl Thorbjörn Fälldins som Ola Ullstens regeringar 1978–1979 nöjde sig med en kvinnlig statssekreterare. Andelen växlade sedan mellan 5 och 16 procent fram till Ingvar Carlssons i fråga om statsråd jämställda regering 1994. Bland statssekreterarna var det emellertid inte varannan damernas, utan ”var tredje damernas”. Som mest har det funnits 40 procent kvinnliga statssekreterare, under Göran Perssons regering, men är nu tillbaka på en tredjedel i Fredrik Reinfeldts.

Att det gått så långsamt med den numerära jämställdheten bland statssekreterarna kan till viss del förklaras av den osynlighet som präglat yrkesrollen. Statsråden är ju ansiktet utåt och där finns det ett politiskt värde i sig att visa upp en jämställd regering. Men inom det egna kansliet är det svårare att utmana de manliga strukturerna. Enligt Regeringskansliets årsbok arbetar fler kvinnor än män, 58 mot 42 procent i Regeringskansliet (Regeringskansliets årsbok 2005:160), men könsfördelningen ser olika ut för de olika personalgrupperna. Det finns stora skillnader i kategorierna ”baspersonal” och ”chefer”. Bland den förra guppen är andelen kvinnor 76 procent, och bland chefer 34 procent. Det går möjligen därför att förklara att andelen kvinnor bland statssekreterarna följer de allmänna könsstrukturer som finns i kansliet. Då statsråden rekryterar sina egna statssekreterare kan man också se ett samband mellan kvinnliga statsråd och statssekreterare. Det är förmodligen ingen slump att andelen kvinnliga statssekreterare har varit högst under de senaste regeringarna då andelen kvinnliga statsråd också varit som högst.

Fram till 1970-talet var borgarrådssekreterarna alla män. Den första kvinnliga politiska tjänstemannen i stadshuset över huvud taget var socialdemokraten Ruth Wächter som 1959 blev biträdande sekreterare vid socialroteln. Första kvinna som borgarrådssekreterare (kulturroteln) blev dock folkpartisten Inger Claesson, 1973. Andelen kvinnor steg under de närmaste decennierna, precis som var fallet med statssekreterarna. Ökningen var dock snabbare, och på sikt mer omvälvande. Efter 1994 års val var kvinnorna i klar majoritet. Andelen 2008 uppgår till 60 procent. Dessutom är de flesta politiska gruppleddare kvinnor. En tid var till och med alla gruppleddare kvinnor. Också andelen kvinnor bland statssekreterarna har ökat, med en tydlig stegring vid 1990-talets mitt. Sedan dess har andelen varit mellan 30 och 40 procent.

Denna skillnad mellan statssekreterarna på riksnivå och borgarrådssekreterarna i Stockholm återkommer för övrigt i de politiska församlingarna. Jämfört med den samtida riksdagen har kvinnorna i Stockholms fullmäktige relativt sett hela tiden varit fler. Att kvinnorna utgjorde en dryg fjärdedel omedelbart efter det andra världskriget, en andel som riksdagen nådde först 1979, kan troligen kopplas till den äldre synen på kommunalpolitik som mindre politisk. Det återspeglas för övrigt i den begreppsmäs-

signa skillnad som skapades redan under rösträttsstriden från 1800-talets slut mellan "politisk rösträtt" (till riksdagen) och "kommunal rösträtt" (till kommunfullmäktige och landsting). Dessutom omfattar den kommunala verksamheten områden som traditionellt kunde sammanbindas med kvinnorollen, sjukvård, skola och socialvård. Numera är dock skillnaderna mellan Stockholms fullmäktige och riksdagen små. I riksdagen är 47,3 procent av ledamöterna kvinnor, i Stockholms fullmäktige 51,8 procent.

Skillnaderna mellan partierna i Stockholms fullmäktige har inte varit särskilt stora. Socialdemokraterna och Folkpartiet, partier som traditionellt har drivit jämställdheten hårdare, har ett liknande mönster som Högern/Moderaterna. Kommunisterna i gamla SKP var inte särskilt kvinnovänliga, 4 av 17 ledamöter 1947. Efter vänsterradikaliseringsperioderna på 1960- och 1970-talen har Vpk/V däremot legat före de andra. Kvinnodominansen i partiets nuvarande partigrupp är påtaglig, 8 av 9 fullmäktigeledamöter är kvinnor. Stockholmspartiet och Miljöpartiet hade redan vid inträdet i fullmäktige regler om 50-50 på sina riksdagslistor. Principen om "varannan damernas" har sedan fått stort genomslag hos partierna vilket borgar för en fortsatt jämn könsfördelning, såvida inte den kvinnliga frammarschen fortsätter.

Ålder och utbildning

Genomsnittsåldern hos statssekreterarna har ökat över tid. Den låg relativt stabil på strax över 40 år fram till 1990 och har sedan ökat för att nu ligga på 45 år. Ökningen har förmodligen att göra med statssekreterarnas roll som högste administrativa chef i departementen och samtidigt förmedlande länk mellan den politiska ledningen och den administrativa staben. Det kan helt enkelt bero på den ökade komplexiteten i arbetet och i ärendena som kräver en större erfarenhet och kompetens än för 30-40 år sedan. Regeringskansliet har vuxit kraftigt sedan dess, medan antalet statssekreterare i stort sett legat kvar på samma nivå. Visserligen har också de politiskt sakkunniga och assistenterna blivit fler, men resultatet är ändå att statssekreterarna är chefer för en större personalstyrka än tidigare. Resonemanget utgår alltså ifrån att det finns ett samband mellan kompetens och erfarenhet och ålder, vilket inte alltid behöver vara fallet.

Borgarrådssekreterarna är genomgående något yngre än statssekreterarna, men det är svårt att urskilja några trender över tid. Däremot är spannvidden i ålder numera en helt annan. Från att ha varierat mellan ca 28 och 40 år finns nu både yngre och betydligt äldre borgarrådssekreterare. När det gäller antal år på posten som statssekreterare varierar de med mandatperioderna, och sammanfaller ganska väl med dem. Under de senaste regeringarna har de varit ungefär fyra år. Tiden som politisk tjänsteman i Stockholms stadshus varierar de senaste femtio åren mellan fem och sex år.

Både borgarråds- och statssekreterare är oftast högt utbildade. I Kommunal- och Statskalendrarna är informationen om utbildning eller titlar emellertid inte fullständig. Så gott som alla statssekreterare har universitetsutbildning, och flera av dem har också forskarstudier bakom sig. Ungefär 13 procent har magisterutbildningar eller licenciat- och doktorexamen. När det gäller inriktning på utbildningen är det, där det är angivet i Statskalendern, flest jurister (jur kand) följt av allmän universitetsutbild-

ning (fil kand) och ekonomer (civilekonomer). Bland borgarrådssekreterarna dominerar också juristerna följt av socionomer och allmän universitetsutbildning. Uppdelat på politisk bakgrund kan man något hårdtagat säga att Högersns/Moderaternas borgarrådssekreterare är jurister, medan Socialdemokraternas är socionomer. Som helhet är båda grupperna högt utbildade, en del har också forskarstudier i bagaget. Däremot ger materialet inget stöd för att den traditionelle juristutbildade förvaltningstjänstemannen skulle ha ersatts av någon annan utbildningsbakgrund, t.ex. som civilekonom. Uppfattningen att ”ekonomismen” har tagit över brukar annars hävda detta (Hugemark 1994).

Var kommer de ifrån?

En ansevärd del av borgarrådssekreterarna, var tredje (72 st), har först anställts som vanliga tjänstemän i staden. Åtminstone i äldre tid kan dock rekryteringen ändå ha varit politiskt motiverad. I många fall är tiden som vanlig tjänsteman påtagligt kort och ganska snart har personen övergått till att bli borgarrådssekreterare. Det är inte orimligt att tanken redan från början har varit att slussa in personen som politisk tjänsteman. Anställning inom partier/ungdomsförbund förekommer som bakgrund i 19 fall (även här kan det finnas ett mörkertal). Därefter kommer arbete inom organisationer av annat slag, tio stycken. Även där finns det ibland mer tydliga politiska kopplingar (jurist på Metall, ombudsman HSB, näringslivsorgan) och journalister/redaktörer, åtta stycken.

Ibland möter man i litteraturen eller i tidningsartiklar påståendet att alltför av de politiska tjänstemännen rekryterats direkt från partiernas ungdomsförbund (”politiska broilers”). Uppgifterna i stadshusmaterialet räcker inte för att vare sig bekräfta eller avvisa den uppfattningen. En del kan t.ex. ha haft ledande positioner utan att ha varit anställda inom politiken. Uppgifterna om tidigare verksamhet är också så knapphändiga att några säkra slutsatser inte kan dras. Att bakgrunden är mer blandad jämfört med 1940- och 1950-talen är dock tydligt. Då hämtades nästan alla borgarrådssekreterare inom Stadshuset. Detta förekommer fortfarande, men i högre grad kommer de från politiken eller medievärlden.

När det gäller statssekreterarnas bakgrund kan man konstatera att de borgerliga överlag har varit mer politiska i meningen att de haft uppdrag inom den egna partiorganisationen, kommunalpolitiken eller genom att de varit aktiva i ungdomsförbunden. De socialdemokratiska statssekreterarna har å sin sida oftast en bakgrund i Regeringskansliet. Här spelar rimligen partiets långa maktinnehav in. Vanligast var detta i Palmes andra regering 1982–1986 där två tredjedelar av statsråden kom därifrån. I den nuvarande regeringen kommer ungefär en tredjedel från Regeringskansliet eller statsförvaltningen. Både de borgerliga statsråden och deras statssekreterare har oftare än sina socialdemokratiska kolleger arbetat inom den privata sektorn. I Fredrik Reinfeldts nuvarande regering kommer fyra av tio från den privata sfären.

Överlag visar resultatet också att statssekreterarna ofta innehaft en post som politisk sakkunnig. Särskilt markant är detta i Göran Perssons regering där över hälften av statssekreterarna hade en sådan bakgrund. När det gäller bakgrund i Regeringskans-

liet som helhet utmärker sig Ingvar Carlssons regering 1994 där över 80 procent av statssekreterarna hade arbetat i kanslihuset tidigare.

Så hur ska man nu karaktärisera karriärvägarna på riksplanet – vägarna till makten? En övergripande iakttagelse är att de borgerliga och de socialdemokratiska grovt sett kan sägas ha två olika slags huvudsakliga vägar till makten. För de borgerliga går vägen genom partiorganisationerna, riksdagen och kommunalpolitiken, och för de socialdemokratiska är vägen bredare eftersom de också kommer från olika funktioner inom statsapparaten och inte minst Regeringskansliet. Detta är i och för sig inget överraskande eftersom Sverige till övervägande del haft socialdemokratiska regeringar som kunnat ”skola in” personer på politiska tjänster i Regeringskansliet och utnämnt dem till generaldirektörer och statliga chefer. Således kan lång tid i politisk maktställning till viss del förklara varför karriärvägarna ser ut på ett visst sätt. Att ha haft regeringsmakten och kunnat utnämna personer till andra poster i staten innebär att kretsen av möjliga kandidater till de höga posterna utvidgas. I Erik Fichtelius intervjubok med Göran Persson (Fichtelius 2007:59-60) finns ett citat om hur Persson gick tillväga vid utnämningar som tydligt belyser detta:

Min arbetsmetod är den att jag börjar med att upprätta en bruttolista [...] Då går man i generaldirektörskretsen, i domarkretsen, på universiteten, man går till de stora intresseorganisationerna, i riksdagen, kanske också i medierna, och så får man ihop en lista på fyrtio-femtio personer...

Att de borgerliga inte har rekryterat på samma sätt förklaras av att de borgerliga regeringsperioderna ligger utspridda över tiden, nio år mellan avgången för Fälldins tredje regering och Carl Bildts tillträde, tolv år mellan Bildts och Reinfeldts. Detta gör att personer som har erfarenhet från tidigare regeringsperioder, eller har suttit på högre poster i staten och samhället, har svårt att återrekryteras vid nästa borgerliga regeringsperiod.

Vart tar de vägen?

Ett tydligt mönster för borgarrådssekreterarna är att många inte bara börjar som vanliga tjänstemän utan att de i ännu högre grad (över hälften, 109 st) fortsätter som sådana efter tiden som politisk tjänsteman. Eftersom 25 fortfarande sitter på politiska poster är andelen egentligen högre (58 %). Undersökningen ger alltså en tydlig bild av att Stockholms stad fungerar som en egen arbetsmarknad för gruppen.

Ändå är trenden vikande. Färre stannar idag kvar i stadens tjänst. En karriär som hög tjänsteman i Stadshuset är inte längre ett närmast självklart karriärsteg. Delvis spelar här de förändrade anställningsförhållandena in. Staden tar inte automatiskt ansvar för samtliga politiska tjänstemän. Däremot rekryterar förvaltningar och bolag gärna de som anses mest framstående.

Vart tar kvinnorna respektive männen vägen efter tiden som politisk tjänsteman? Här ingår alla borgarrådssekreterare (förutom de 23 som fortfarande har olika politiska tjänster) från 1970. Totalt rör det sig om 191 personer. Eftersom den kvinnliga andelen steg märkbart efter 1994 har de delats in i borgarrådssekreterare som tillträdde mellan 1973 och 1994, resp från 1994 till idag. Totalt blir det 58 respektive 91 perso-

Tabell 1. Fortsatt stadshuskarriär efter tiden som politisk tjänsteman.

Tillträdesår	Män Antal	%	Kvinnor Antal	%	Samtliga Antal	%
1973–1994	26/46	57	7/12	59	33/58	57,5
1994–	14/30	46	10/36	28	24/66	36

ner. Därav bortgår dock 25. Grupperna blir därför ganska jämnstora, 58 respektive 66.

Även om talen är ganska små visar åtminstone den senare periodens resultat på skillnader mellan könen (tabell 1). En klart mindre del av kvinnorna fortsätter i Stads-
huset. Sedan kan det ju diskuteras vad det innebär. Några av dem som valt andra banor har fått andra viktiga tjänster (sakkunnig i regeringskansliet, statssekreterare, kulturchef i annan kommun). Exakt vad de som lämnat Stockholms stad gör är dock svårt att säga. Säkra uppgifter finns bara för personer som blir kvar (genom *Kommunalkalendern*).

Positionen som borgarrådssekreterare är i begränsad utsträckning en språngbräda till att bli borgarråd. Av totalt 78 borgarråd sedan 1945 har tolv (nio socialdemokrater, tre borgerliga) varit politiska tjänstemän dessförinnan (15,5 %). Nio har varit borgarrådssekreterare (11,6 %). Andelen borgarrådssekreterare som blivit borgarråd är således 4,2 procent (9 av totalt 214 stycken), en andel som får anses vara låg.

Statssekreterarna går i de allra flesta fall vidare till högre chefspositioner i staten eller näringslivet. Att bli generaldirektör verkar vara den naturliga karriärvägen efter statssekreterartiden, men är vanligare för de socialdemokratiska statssekreterarna. De borgerliga går istället oftare vidare till privata verksamheter. Något hårdraget kan man säga att statssekreterarna i socialdemokratiska regeringar blir chefer i staten medan de borgerliga blir chefer i näringslivet. Undantag är de statssekreterare som är höga jurister. De fortsätter i allmänhet som jurister inom domstolsväsendet, som t.ex. justitieråd eller kammarrättspresidenter.

Vi kan också se att statssekreterarna mer sällan fortsätter inom den partipolitiska sfären efter sin statssekreterartid. Detta gäller inte för dem som senare blir statsråd, vilket mest förekommer i de socialdemokratiska regeringarna. Totalt sett har ungefär 15 procent av statssekreterarna senare blivit statsråd, men för socialdemokratiska statsråd gäller att ungefär var tredje tidigare varit statssekreterare.

Det är heller inte särskilt vanligt att fortsätta sin karriär internationellt eller inom EU. Det var vanligare för statssekreterarna i de borgerliga regeringarna på 1970–1980-talen att bli ambassadörer eller få internationella uppdrag än under senare tid.

Stad – stat

Överlappningen stad – stat är begränsad. Bara sex av borgarrådssekreterarna har under sina karriärer också haft posten som statssekreterare: Carin Fischer, FP, Carl-Anders Ifvarsson, FP, Jan O Karlsson, S, (senare även minister), Rolf Skillner, FP, Charlotte Svensson, S, och Gunnar Svensson, S. Därutöver finns några som haft andra politiska tjänster inom regeringskansliet/departementen, främst som sakkunniga. Socialdemokratiens ledande man i Stockholm på 1950- och 1960-talen, Hjalmar Mehr, avslutade för övrigt sin yrkeskarriär som landshövding och statlig utredningsman. Några enstaka exempel på vanliga tjänstemannakarriärer inom staten finns också.

Rikspolitiska karriärer är inte heller vanliga. Förutom Jan O Karlsson urskiljer sig två moderata partiledare, varav den senare också statsminister, Yngve Holmberg och Fredrik Reinfeldt. Ett antal riksdagsledamöter finns också representerade. Ytterligare några före detta borgarrådssekreterare har blivit kommunalråd i andra kommuner. Men som helhet är övergången från stad till stat sällsynta. Det mentala avståndet mellan Stadshuset och Kanslihuset verkar vara betydligt längre än den knappa kilometer av geografiskt avstånd indikerar.

III. Politisering i stad och stat

Hur ser då politiseringen ut i stad och stat? För det första kan vi se en ökning av antalet politiskt anställda både i stad och i stat. Det framgår tydligt att borgarrådssekreterarna och statssekreterarna, liksom de politiska tjänstemännen i stort, har blivit fler. Ökningstakten kan variera, olika brytpunkter skönjas för staden respektive staten, men den långsiktiga *expansionen* sammanfaller. Både borgarrådssekreterare och statssekreterare omges numera också av en stab av andra politiska tjänstemän.

Då vi jämför storleken på den ordinarie tjänstemannaorganisationen med de politiska tjänstemännen framgår också att andelen politiska tjänstemän ökat. En slutsats är således att de svenska politiska beslutsfattande institutionerna politiserats, om man utgår från det politiseringsbegrepp som definierar politisering som antalet personer som utses på politiska grunder. När det gäller de nyckelgrupper vi undersökt, borgarrådssekreterare och statssekreterare, är emellertid inte expansionen uppseendeväckande stor. Det handlar om en ganska svag ökning i antal personer (jfr Pierre 2004). Vi hävdar att det ändå kan ses som en politisering. Dels leder dessa två kategorier staber med andra politiska tjänstemän som expanderat desto mer, dels framgår politiseringen när vi undersökt vilka som hamnar på dessa positioner. Det är lika viktigt att undersöka de kvalitativa aspekterna hos de politiska tjänstemännen (Eichbaum & Shaw 2008).

Vi kan se att rekryteringen till borgarrådssekreterare och statssekreterare i högre grad än tidigare sker från annat håll än den vanliga tjänstemannaorganisationen. Partiernas, mediernas och organisationernas folk hamnar i Stadshuset, medan statssekreterarna i allt högre utsträckning redan har verkat som politiskt sakkunniga i regeringskansliet. Detta innebär att trots att ökningen i antal varit ganska liten, så har de personer som hamnat på dessa positioner numer allt oftare en politisk bakgrund. Positionen i sig kan sägas ha politiserats: Ämbetsmannarollen har bytts till en politisk funk-

tion. Särskilt tydligt är detta för Stockholms del eftersom partipolitiseringsen av Stads-
huset (liksom de flesta andra kommuner) kom igång på allvar först från 1940-talet.⁶

Homogeniteten som tidigare fanns i fråga om personernas ålder, utbildning, kön
m.m. är idag borta. Påtagligt är skiftet i könsfördelningen där en tydlig förändring är
vad vi har kallat *feminiseringen*. Andelen kvinnor har, sedan de väl gavs inträde i för-
samlingen, ökat successivt. Skillnaden är att utvecklingen började tidigare i Stock-
holms stadshus och att kvinnorna där efter en framryckning på 1990-talet numera ut-
gör majoriteten av borgarrådssekreterarna. Statssekreterargruppen, uppenbarligen en
mer traditionalistisk manlig bastion, fick sin första kvinna 1974. Vid 1990-talets mitt
tilltog den kvinnliga andelen som sedan dess utgjort 30-40 procent. Sett i ett allmänt
svenskt perspektiv är det snarare stadshuset som sticker ut än kanslihuset.

När det gäller ålder och utbildning kan vi se en större spridning bland dem som re-
kryteras. Det är tydligt att formella meriter som t.ex. antal år i förvaltningen eller en
viss typ av utbildning, t.ex. juridisk, inte är lika obligatorisk för att få dessa arbeten.

Karriärerna efter den politiska tiden är också intressanta att studera. Även om an-
delen politiska tjänstemän som blivit kvar i stadens tjänst har minskat – något som
gruppens expansion också rimligen bidragit till – hamnar många ändå som chefs-
tjänstemän i stadens förvaltning och bolag. Också statssekreterarna, främst de social-
demokratiska, kan bli kvar i staten som generaldirektörer. Skillnaden är att stadens
f.d. politiska tjänstemän rör sig i samma korridorer som tidigare. Utan tvivel måste de
då arbeta på ett annat sätt, men att denna övergång ändå tycks gå så smärtfritt kan ses
som en reflex av att kommunerna saknar den statliga normen mot ministerstyre. De
politiska intentionerna syns mer i den dagliga verksamheten. Som en stadshuspoliti-
ker uttryckte sig på ett seminarium: ”Varje gem som förvaltningen köper in är en följd
av ett politiskt beslut.” En annan skillnad är att statssekreterarna också har en formell
chefsställning över de andra grupperna. I stadshuset är det inte lika tydliga gränser
mellan de politiska befattningshavarna.

Vad vi har sett från undersökningen av borgarråds- och statssekreterarnas antal och
karriärvägar är att trots att dessa båda nyckelgrupper inte har expanderat dramatiskt i
numerär bemärkelse, så kan vi tala om en politisering. Dels har gruppen politiska
tjänstemän som helhet vuxit ännu mer i antal – en *numerär* politisering, dels sker rekry-
teringen till borgarråds- och statssekreterare allt oftare från politiskt håll – en *rekryte-
ringsmässig* politisering.

Partipolitisering

Det som vi talat om hittills, politiseringen genom politiska tjänstemän, rör partipoliti-
sering, eftersom de rekryteras på basis av partiloyalitet. En borgarråds- eller en stats-
sekreterare har samma partiloyalitet som sitt borgarråd eller sin minister.

Men politisering som det talas om i forskningslitteraturen handlar också om en po-
litisering av den fasta tjänstemannaorganisationen, vilket vi i inledningen benämnde
förvaltningspolitisering. Ser vi till karriärerna efter posten som borgarråds- eller stats-

6 Borgarråden betraktades länge delvis som tjänstemän. Först 1940 kom finansborgarrådsposten att tillfalla
majoriteten, dvs. Socialdemokraternas Zeth Höglund.

sekreterare är det tydligt att många av dem går vidare till framträdande tjänstemannabefattningar i staden eller staten. Politiskt rekryterade tjänstemän hamnar på ledande positioner i den fasta förvaltningen, där de ska tjäna som oberoende och neutrala byråkrater. Detta innebär att det i nästa led sker ett slags förvaltningspolitisering, politiska meriter ligger till grund för rekrytering av förvaltningstjänstemän som tidigare varit politiskt anställda. När utnämningarna sker efter ett regimskifte då politiska tjänstemän förlorat sina jobb kan man tala om en ”omvänd” partipolitisering. Den ofta kritiserade ”vanliga” utnämningsspolitiken då regeringen kritiserades för att skaffa jobb åt partivänner, eller att sätta en partilojal person i myndighetsledningen för att kontrollera politikens genomförande, gäller inte här. Det är det nytillträdde styret som får ombesörja tillsättningen.

Å ena sidan kan således en ökad partipolitisering i första ledet i nästa led öka förvaltningspolitiseringsgraden då de politiska tjänstemännen ska ha nya jobb. Å andra sidan kan en ökad partipolitisering minska behovet av förvaltningspolitisering, eftersom ett av syftena med partipolitisering är att få ökat genomslag för den förda politiken (Calvert m.fl 1989, Pierre 2004). En ökad politisering i form av partipolitisering kan betyda avpolitisering av förvaltningen.

Politiserings- och förvaltningspolitiken

Hur kommer det sig då att vi kan se en utveckling där de politiska tjänstemännen blir allt fler och politiseras allt mer? Svaret tror vi har att göra med de ökade styrambitionerna över förvaltningsbyråkratin och i vilken mån den är styrbar. Rent teoretiskt skulle man kunna tänka sig att politikerna i stads- och kanslihusen endast hade minimala styrambitioner. Antingen skulle samhällsorganiseringen bygga på rena marknadslösningar där politikernas uppgift skulle vara att möjligtvis kontrollera och reglera marknaderna, eller också skulle samhället vara så genombyråkratiserat att politikerna överlät makten till byråkratins regelstyrda verksamhet. I båda fallen skulle politikens roll minska drastiskt, och den dynamiska politiska styrningen försvinna. Men varken ett samhälle som präglas av en laissezfaire-ideologi eller en genombyråkratiserad stat är särskilt legitima. Nej, huvudfrågan är istället hur man på bästa och mest effektiva sätt ska få genomslag för politiken. Eftersom politikens verktyg till stor del är förvaltningsmyndigheterna, byråkratierna, blir detta en fråga om hur man på bästa sätt ska styra byråkratin för att få genomslag för politiken.

Expansionen och politiseringen av de politiska tjänstemännen kan ses som ett sätt att försöka öka styrbarheten, som ett sätt att återerövra politikens överordnade roll (Lewis 2008:6, jmf Möller 2006). Genom att fler personer har till uppgift att formulera politik, förmedla politiska idéer till förvaltningstjänstemän, skriva politiska förslag och texter och förmedla politiken till medierna försöker man öka styrningen i meningen att bidra till att politiken får praktiskt genomslag. Det innebär att de trender som sägs minska den politiska styrningen istället får som konsekvens att man stärker styrningen i de politiska beslutsorganen (exekutiverna). Att det tar sig formen av en expansion av politiska tjänstemän kan förklaras av att möjligheten till att använda andra typer av styrmedel minskar. Exempel är att lagstiftning och regelmakten

övertas av EU och att decentralisering via bolagiseringar och privatiseringar minskar politikernas makt att direkt kontrollera organisationerna.

Förvaltningspolitiken tycks leda till en expansion av politiska tjänstemän, något som kan förefalla som en paradox, eftersom de senaste decenniernas politik syftat till att minska politikernas inflytande över byråkratin. Mål- och resultatstyrningsmodellen, för att ta det tydligaste exemplet på en sådan reform, vill åstadkomma en tydlig åtskillnad mellan politik och byråkrati. Politikernas roll ska vara beställarens (sätta målen) medan förvaltningen ska utföra det som politikerna beställer. Förvaltningens roll blir således i enlighet med modellen en teknisk-praktisk uppgift som inte kräver någon politisk inblandning. Modellen ingår också som en del i den statliga budgetprocessen, och innebär att myndigheterna tillsammans med politikernas mål får sig tilldelat en budgetram, ”en påse pengar”, som de själva sedan får besluta om. Mål- och resultatstyrningsmodellen minskar således politikernas inflytande över hur budgetmedlen används i detalj, liksom hur man från förvaltningsorganisationens sida väljer att utforma den praktiska verksamheten.

Men vad som blir konsekvensen av ett sådant system är att man istället dels försöker ta kontroll över förvaltningsprocessen genom att öka den politiska kontrollen över vad som görs, dels försöker öka det som kallas för ”beställarkompetensen” hos politikerna. I båda fallen använder man sig av politiska tjänstemän i allt större utsträckning. Detta innebär alltså att en reform som syftade till minskad politisk inblandning i förvaltningen istället leder till försök att öka den politiska styrningen, men nu med andra uttrycksmedel. En illustration till att kontroll och tillsyn blivit allt viktigare i såväl stad som stat är alla de tillsynsorgan som inrättats för att kontrollera förvaltningsmyndigheterna, både i form av interna revisionsorgan och särskilda organisationer som har detta som huvuduppgift.

Vår tes om hur man kan förstå den ökade politiseringen och expansionen av de politiska tjänstemännen är således: de behövs för att politikerna ska kunna återta styrningen av verksamheten. Två tendenser kan leda till en sådan politisering, en minskad styrbarhet på grund av omvärldsförändringar samt en strävan efter att dra en tydlig linje mellan politik och byråkrati. Vi kan alltså se expansionen av de politiska tjänstemännen i stad och stat som ett slags *kompensatorisk politisering* som balanserar det minskade inflytandet som andra förändringar leder till.

Byråkrati och demokrati

Men vad innebär denna expansion för byråkratin och demokratin? En följd kan vara en ökad byråkratisering av politiken, eftersom det skapas särskilda personalkategorier kring de beslutsfattande organen som i sig kräver samordning och styrning. Och eftersom vår tes är att en ökad styrning genom t.ex. mål- och resultatstyrning leder till fler politiska tjänstemän blir det tal om en självförstärkande process – ju mer man försöker styra förvaltningen desto mer politisk styrning behövs i form av politiska tjänstemän.

Blir det mer eller mindre demokrati? Om man utgår från den representativa demokratis idé kan man hävda att demokratin minskar eftersom de politiska tjänstemännen tillsätts på för medborgarna oklara och ogenomskinliga grunder. Vi kan inte välja

dem i allmänna val, och det saknas direkta demokratiska procedurer för att avsätta dem (däremot indirekta – de faller med sin minister/borgarråd). Men om vi med demokrati menar en politisk styrning över förvaltningen och ökade möjligheter för de partier eller ministrar som befinner sig i maktställning att få igenom sina politiska idéer är resultatet en ökad demokrati.

Oavsett vilket perspektiv man anlägger innebär förändringen en politisk maktförskjutning från de parlamentariska församlingarna till de exekutiva organen i stad och stat. Det är därför också relevant att tala om en ”politikens professionalisering” där denna maktförskjutning utgör en faktor vid sidan av andra tidigare observerade förändringar. Maktförskjutningen kan också betraktas utifrån de tydliga tecken på minskat politiskt intresse och avstånd mellan styrande och styrda, mellan politiker och medborgare, som framkommit de senaste decennierna. En professionalisering och ett ökat inflytande för politiska tjänstemän kan ytterligare fjärma medborgarna från beslutsfattandet. Kanske det på kort sikt går att lösa med politiskt anställda medborgarinformatörer och liknande kategorier, men det i sin tur kan enligt ovanstående resonemang på längre sikt fördjupa problemen.

Utveckling av politiseringsforskningen

Vi har i den här artikeln diskuterat politisering och undersökt hur politiseringen ser ut i Sverige genom att studera borgarrådssekreterarna i Stockholm och statssekreterarna i Regeringskansliet. Politiseringsbegreppet är användbart för att analysera hur förhållandet mellan politik och förvaltning ser ut och förändrats, men det måste kvalificeras och definieras. En sådan kvalificering är att dela upp begreppet i *partipolitisering* och *förvaltningspolitisering*. Vad vi i huvudsak har studerat är partipolitisering eftersom de politiska tjänstemännen tillsätts utifrån partiloyaliteter. Detta kan emellertid leda till en mer allmän förvaltningspolitisering då de senare i sina karriärer hamnar på ledande poster i stad och stat. Vi hävdar att en bedömning om politisering inte enbart kan vila på antalet personer som anställs på politiska grunder, utan måste också utgå från vilka som anställs och hur deras karriärvägar ser ut. En ytterligare kvalificering av begreppet partipolitisering är då att skilja mellan en *numerär politisering* och en *rekryteringspolitisering*. Det senare innebär att bakgrund och karriärvägar har betydelse för i vilken grad de politiska tjänstemännen verkligen får en politisk roll. En slutsats från denna studie är att politiseringen av borgarråds- och statssekreterare i första hand handlar om en rekryteringspolitisering – även om den numerära politiseringen inte är försumbar. Men allt fler rekryteras från politiska positioner och medievärlden och mindre från traditionella förvaltningstjänster. I och med detta kan vi också se en större spridning i ålder, utbildning och en jämnare könsfördelning.

Något vi inte kan bedöma är på vilket sätt deras roller politiserats eller hur stort inflytande de har över de politiska besluten. För att kunna säga något om dessa frågor skulle man behöva genomföra kvalitativa undersökningar om innehållet i deras respektive arbeten och hur rollerna förändrats över tiden. I den internationella politiseringsforskningen är detta också en lucka. Här efterlyser vi fler vetenskapliga studier om hur detta ser ut både i den svenska och den internationella kontexten, vilket krävs för att kunna säga något mer heltäckande om politiseringens natur. En början till det-

ta finns emellertid i våra undersökningar om borgarråds- och statssekreterare där vi kartlagt vilka de är och hur deras karriärer ser ut. En indikation på att deras roller blivit allt mer politiska är mediernas skildringar av Danielsson- och Schenströmaffärerna. Där råder inga som helst tvivel om att de som statssekreterare anses vara politiker.

Litteraturförteckning

- Bergström, Hans, 1987. *Rivstart? Från opposition till regering*. Stockholm: Tidens förlag.
- Bertelli, Anthony & Feldmann, Sven E, 2006. "Strategic appointments", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 17 no 1, s 19-38.
- Brewer, Gene A & Maranto, Robert A, 2000. "Comparing the roles of political appointees and career executives in the u.s. federal executive branch", *American review of public administration*, vol 30 no 1 march 2000, s 69-86.
- Calvert, Randall L, McCubbins, Mathew D & Weingast, Barry R, 1989. "A Theory of political control and agency discretion", *American journal of Political Science*, Vol 33, No 3, s 588-611.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per, 2001 (ed). *New public management: the transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Cohen, David M, 1994. "Amateur Government", *Journal of public administration Research and theory*, 8:4, s 450-497.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1996. "The Politicization of Bureaucracies in Historical Perspective", i Peters, B Guy & Rockman, Bert A (ed), *Agenda for excellence 2: Administering the state*. Chatham: Chatham house.
- Downs, Anthony, 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Ds B 1981:19. ...*men se'n en rejäl trygghet – inkomstgaranti för statssekreterare*. Betänkande av en särskild utredare. Stockholm: Budgetdepartementet.
- Ehn, Peter, 1999. *Maktens administratörer*. Stockholm: Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Eichbaum, Chris & Shaw, Richard, 2007. "Ministerial advisers, politicization and the retreat from Westminster: The case of New Zealand", *Public administration* vol 85 no 3, s 609-640.
- Eichbaum, Chris & Shaw, Richard, 2008. "Revisiting politicization: Political advisers and civil servant in Westminster systems", *Governance*, Vol 21, no 3 july 2008, s 337-363.
- Fichtelius, Erik, 2007. *Aldrig ensam – alltid ensam. Samtalen med Göran Persson 1996–2006*. Stockholm: Norstedts.
- Furlong, Scott R, 1998. "Political influence on the Bureaucracy: The Bureaucracy speaks", *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (1998):1, 39-65.
- Gullberg, Anders & Isaksson, Karolina, 2008. "Sagolik succé eller försåtligt fiasko – trängselskatten och Stockholmstrafikens dilemma", i Isaksson, Karolina (red), *Stockholmsförsviket – en osannolik historia*. Stockholm: Stockholmia.
- Hugemark, Agneta, 1994. *Den fängslade marknaden. Ekonomiska experter om välfärdsstaten*. Lund: Arkiv.
- Isaksson, Anders, 2002. *Den politiska adeln. Politikens förvandling från uppdrag till yrke*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Ivarsson Westerberg, Anders & Niemann, Cajsa, 2007. *Vägar till makten. Statsrådets och statssekreterarnas karriärvägar*. Samtidshistoriska frågor nr 15. Huddinge: Samtidshistoriska institutet.
- Ivarsson Westerberg, Anders, 2009b. *Statssekreteraren – makthavare i ministerns skugga*. Boréa förlag.
- Jacobsen, Dag Ingvar, 1997. *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Larsson, Ulf, 1996. "Politiska meningsfränder: statssekreterarbefattningen politiseras", *Arbetshistoria* 1996 (20:4). Stockholm: Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek.
- Levin, Bert, 1983. "En skog av röda nålar", i Rydén, Bengt (red) *Makt och vanmakt: lärdomar av sex borgerliga regeringsår*. Stockholm: SNS.

- Lewis, David E, 2007. "Testing Pendleton's Premise: do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?", *The Journal of Politics* Vol 69, No 4 Nov 2007, s 1073-1088.
- Lewis, David E, 2008. *The politics of presidential appointments*. Princeton: Princeton university press.
- Lipsky, Michael 1980. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundquist, Lennart, 2001. *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Mellbourn, Anders, 1979. *Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre stats tjänstemän*. Stockholm: LiberFörlag.
- Meyers, Francois, 1985, *The Politicization of Public Administrations*. Bryssel: Internat. Inst of Administrative Sciences.
- Molander, Per, Nilsson, Jan-Eric & Schick, Allen, 2002. *Vem styr?Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*. Stockholm: SNS förlag.
- Mulgan, Richard, 2007. "Truth in government and the politicization of public service advice", *Public Administration*, vol 85, no3, s 569-586.
- Möller, Tommy, 2006. "Politiseringen av statsförvaltningen", i Ohlsson, Per T, Rankka, Maria & Segerfeldt, Fredrik (red), *Makt: om Sveriges demokratiska underskott*. Stockholm: Timbro.
- Nilsson, Torbjörn (red), 2009. *Makten och trafiken i Stadshuset*. Flemmingsberg: Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola.
- Papakostas, Apostolis, 2001. "Why is there no clientelism in Scandinavia?: a comparison of the Swedish and Greek sequences of development", i Piattoni, Simona (ed), *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press
- Peters, B Guy & Pierre, Jon, 2004 (ed). *Politicization of the civil service in comparative perspective*. London: Routledge.
- Peterson, Thage G, 1999. *Resan mot mars. Anteckningar och minnen*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Pierre, Jon & Rosengren-Gärdbäck, Anneli, 1988. *Fyra år med politiska sekreterare: en utvärdering av tillämpningen av lagen om politiska sekreterare i kommuner och landsting*. Ds: departementsserien 1988:15 Stockholm: Allmänna förlaget.
- Pierre, Jon, 2004. "Politicization of the Swedish civil service: a necessary evil – or just evil?", i Peters, B Guy & Pierre, Jon, 2004 (ed), *Politicization of the civil service in comparative perspective*. New York: Routledge.
- Pfiffner, James P, 1987. "Political appointees and career executives: the democracy-bureaucracy nexus in the third century", *Public administration review*: Jan/feb 1987.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert, 2004. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Poulsen, Birgitte, 2005. *Nye tider, nye roller?: embedsmandsroller i den danske centraladministration*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundet.
- Premfors, Rune & Sundström, Göran, 2007. *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.
- Rouban, Luc, 2002. "Politicization of the Civil Service", i Peters, B Guy & Pierre, Jon, (ed), *The handbook of public administration*. London: Sage.
- Sandahl, Rolf, 2003. *Förtjänst och skicklighet: om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi – [ESO], Finansdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:118. *Styra och ställa: förslag till en effektivare statsförvaltning*. Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté. Stockholm: Fritzes.

- Spence, David B, 1997. "Agency policy making and political control: modeling away the delegation problem", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (1997):2, s 199-219.
- Suleiman, Ezra N, 2003. *Dismantling Democratic States*. Princeton: Princeton university press.
- Sundström, Göran, 2003. *Stat på villovägar*. Stockholm: Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Wallin, Gunnar, Linde, Claes, Ehn, Peter & Isberg, Magnus, 2002. *Maktthavare i fokus*. Stockholm: SNS förlag.
- Weber, Max, 1983 [1922]. *Ekonomi och samhälle. Del 1 Förståelsesociologins grunder*. Lund: Argos.
- Wetterberg, Gunnar, "Lägg ned alla departement och stärk regeringskansliet", *Dagens Nyheter* 29/4 2007.
- Whitford, Andrew B, 2002. "Decentralization and political control of the bureaucracy", *Journal of Theoretical Politics*. 14 (2), s 167-193.
- Wilson, Woodrow, 1887. "The study of administration", *Political Science Quarterly*. Vol 2 June 1887.
- Wood, Dan B & Marchbank, Miner P, 2008. "What determines how long political appointees serve?", *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 18 no3, s 375-396.
- Lagen om kommunalt partistöd, SFS 1969:596
- Lagen om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner, SFS 1983:565
- Regeringens skrivelse 1994/95:224
- Dagens Nyheter* 19/5 2006 "Statsministerns bästa vän får nytt toppjobb".
- Regeringskansliets årsbok* 2005
- Statskalendern* 1945–2008
- Stockholms kommunalkalender* 1945–2008

■ Egoism, grupplojalitet och korruption i svensk kommunalpolitik: Lärdomar från spelteori och experimentell samhällsvetenskap

ANDREAS BERGH – GISSUR ERLINGSSON – MATS SJÖLIN¹

Egoism, group loyalty and corruption in Swedish local politics: Lessons from game theory and experimental social science

Recent advances in game theory and experimental social science provide insights for the study of corruption and abuse of power in local politics. We survey the evidence from theoretical and experimental research and illustrate findings and problems with two examples from a survey among local politicians and officials in Sweden.

The most simplified theoretical models, such as the prisoner's dilemma, fail to capture the distinction between group loyal behavior at different levels. There are several grey zones between pro-social behavior and corruption. These grey zones can be considered corruption danger zones. While Sweden is typically seen as a non-corrupt society, there are several situations where local politicians and officials must make choices in these corruption danger zones. Both formal institutions and informal norms influence these choices, and the views among politicians can vary substantially regarding what behavior is considered acceptable. Communication, openness and public debate can help the fight against corruption.

1. Inledning

Det brukar sägas att Sverige hör till den minoritet av länder i världen som lyckats bygga upp en statsförvaltning som är nästan helt fri från korruption. I den mest uppmärksammade bedömningen av hur korrupta olika länder uppfattas vara, *Transparency International's* Corruption perception index (CPI), har Sverige konsekvent uppfattats

1 Författarna tackar Staffan Andersson, Bo Rothstein, Jan Teorell och en anonym referee för kommentarer på tidigare versioner av detta manus.

Andreas Bergh är verksam vid Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet och Ratio, Gissur Erlingsson är verksam vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet och Mats Sjölin är professor vid Växjö universitet, Institutionen för samhällsvetenskap.

som en av världens sex minst korrupta stater (se www.transparency.org). 2008 delade Sverige förstaplatsen med Danmark och Nya Zeeland. Även i andra bedömningar, som till skillnad från CPI enbart bygger på de svarandes egna erfarenheter av korruption, betraktas Sverige som ett lågkorruptionsfall.²

Det är en angelägen forskningsfråga för samhällsvetare att förklara Sveriges låga korruptionsgrad. Även om framsteg gjorts³, kommer det sannolikt att ta lång tid innan det uppstår någon form av enighet kring svaret. Den omvända frågan är emellertid minst lika intressant: Hur fritt är Sverige i praktiken från alla typer av korruptionsproblem? En rad uppmärksammade skandaler på senare tid antyder nämligen att det finns problem även i Sverige.⁴

I denna artikel används lärdomar från spelteori och experimentell samhällsvetenskap för att analysera båda dessa frågor: Varför är Sverige förhållandevis fritt från korruption? Hur förklarar vi den korruption som trots allt finns? Vi är nyfikna på under vilka omständigheter våra valda företrädare och anställda byråkrater kan förväntas agera egoistiskt och när de kan förväntas vara lojala mot samhällsintresset – och exakt vad som avses med egoism och samhällsintresse ska vi återkomma till.

Som vi ska se, ger analysen en del lärdomar rörande hur korruptionstendenser kan bekämpas. Men den ger också skäl att vara vaksam: Det faktum att Sverige uppfattas som ett av världens minst korrupta länder betyder inte att svenska politiker och tjänstemän alltid agerar med samhällets bästa för ögonen eller att de aldrig tar chansen att gynna sig själva eller sina närmaste på det allmännas bekostnad. Framför allt betyder det inte att problemen är lösta en gång för alla.

Termen korruption för lätt tankarna till juridiken. I denna artikel används istället de mer generella termerna *egoistiskt* respektive *gruppljalt* beteende. Vi är med andra ord ute efter problem med maktmissbruk av ett generellt slag: Att gynna sig själv eller sina närmaste på det allmännas bekostnad (jfr. Andersson 2002:28-29, Philp 2002:41-42). Exakt vilka "sina närmaste" och "det allmänna" är, är en delikat fråga som vi utvecklar i det kommande.

Förutom lärdomar från spelteori och experimentell samhällsvetenskap, använder vi svar från en enkätundersökning bland kommunala politiker och tjänstemän som genomfördes i början av år 2008 i syfte att kartlägga den svenska lokalpolitiska elitens attityder till korruption och korruptionsliknande beteende.⁵ Svaren på två av enkätfrågorna i denna undersökning kommer att fungera som illustration från svensk kommunalpolitik. Det visar sig tydligt att valet mellan egoistiskt och gruppljalt beteende

2 Ett exempel där även erfarenhetsbaserade frågor används är Global Corruption Barometer (www.transparency.org). Enligt 2007 års undersökning var det ca 1% av 1000 svarande svenskar som hade betalat muta till offentliga institutioner (Transparency International 2007: 21).

3 Se Rothstein (2007).

4 På nationell nivå kan detta illustreras med härvor kring Systembolagets inköpschefer och kring Svensk bilprovningens verksamhet. På landstingsnivå märks bland annat 90-talets "Emma-härva" i Älvsborg som kännetecknades av anklagelser om bedrägenier, mutor, fusk med löner samt felaktigt utnyttjande av tjänstebilar. På kommunal nivå har olika typer av skandaler och affärer duggat tätt. Det mest kända fallet torde vara Motala-skandalen, där sju höga politiker och kommundirektören dömdes för olika förseelser såsom att de på kommunens bekostnad gjorde privata bilköp (i ett fall), ha åkt på flera semesterresor tillsammans med sina familjer, samt betalat parfym, sprit och dyra restaurangbesök med kommunens kort.

5 Andersson et al. (2008).

i praktiken är mer komplext än vad enkla spelteoretiska modeller antyder. Skälet är att det inte är uppenbart vilken grupp vi vill att våra politiker ska vara lojala med: Den egna kommunen, regionen eller landet? Ska lojaliteten riktas främst mot väljare, alla medborgare eller kanske mot alla skattebetalare?

Vår analys mynnar ut i slutsatsen att korruptionsproblem kan förstås som ett utfall som beror på två omständigheter:

För det första, i vilken utsträckning rådande formella och informella institutioner uppmuntrar ett gruppljalt eller egoistiskt beteende hos centrala aktörer såsom kommunpolitiker och tjänstemän med stor formell och informell makt. För det andra, i vilken utsträckning den grupp som dessa centrala aktörer känner lojalitet mot är kommuninvånarna eller någon annan konkurrerande sfär, som exempelvis familj, vänner eller det lokala näringslivet.

Upplägget för resten av artikeln är som följer: Avsnitt två introducerar begreppen prosocialt, gruppljalt och egoistiskt beteende. Avsnitt tre introducerar kort metoderna rationell och evolutionär spelteori, samt experimentell samhällsvetenskap. Därefter presenteras tio centrala lärdomar från spelteori och experimentell forskning i avsnitt fyra. I avsnitt fem illustreras lärdomarna med exempel från vår attitydundersökning från kommunala politiker och tjänstemän i Sverige. Avsnitt sex avrundar och sammanfattar våra slutsatser.

2. Vad är prosocialt, gruppljalt och egoistiskt beteende?

De flesta människor utsätts stundom för frestelsen att gynna sig själva på andras bekostnad. Ibland faller vi för denna frestelse, ibland väljer vi att istället vara lojala med gruppen på vars bekostnad vi kunde ha skott oss. Vi måste med andra ord ofta välja antingen ett beteende som är egoistiskt och framför allt gynnar oss själva, eller ett beteende som är gruppljalt och framför allt gynnar en grupp som vi själva bara är en liten del av. Denna grupp kan vara vår familj, våra vänner, arbetskamrater – men det kan också vara en ännu större del av samhället som helhet: Alla kommuninvånare, alla svenskar eller t o m alla människor på jorden.

När gruppljaliteten ligger på samhällsnivå talar vi om prosocialt beteende. Det finns dock ingen uppenbar gräns för hur stor en grupp måste vara för att gruppljaliteten ska räknas som prosocial och därmed samhällsnyttig. Den kommundiensteman som låter sina egna släktingar gå före i barnomsorgskön anses knappast prosocial, men vad ska sägas om den kommunpolitiker som ger kommunens egna företagare fördelar som gynnar både de lokala företagarna och kommuninvånarna – men på bekostnad av företagare och skattebetalare i andra kommuner? Prosocialt beteende är med andra ord alltid gruppljalt – men gruppljalt beteende är inte alltid prosocialt.

När det gäller korruptionsliknande beteende inom politiken dyker det dessutom upp andra svårdragna gränser. Vilka offentliga utgifter är nödvändiga för en fungerande samhällsnyttig förvaltning? Vilka utgifter är slöseri med skattemedel och innebär att någon skor sig på skattebetalarnas bekostnad? Vid vilken nivå är exempelvis kommunalt partistöd och politikerns mötesarvode så högt att kommuninvånarna bör betraktas som klara förlorare?

Ett sätt att besvara dessa frågor är att anta att en fungerande demokrati och kommunal förvaltning ligger i alla kommuninvånarens intresse. Arvoden och partistöd är då oproblematiska upp till en viss nivå. Men om den kommunala eliten höjer sina ersättningar utöver den nivå som krävs för att kunna rekrytera folk till de uppdrag som ett demokratiskt styre av kommunen förutsätter, är detta dock att betrakta som ett sätt att tillskansa sig själv förmåner på kommuninvånarnas bekostnad. Den exakta nivån kan såklart diskuteras, men måste rimligen sättas i nivå med kommunpolitikernas alternativkostnad, dvs vad de skulle kunna tjäna om de inte lade tid på kommunpolitiken. Alltför låga nivåer gör att politiskt engagemang blir en stor ekonomisk uppoffring för många. Då finns risken att inkompetenta personer som inte hittar andra jobb blir överrepresenterade i kommunpolitiken, vilket inte ligger i kommuninvånarnas intresse.

I praktiken är det svårt att hävda att ersättningarna till de flesta kommunpolitiker i Sverige skulle vara för höga: Som framhålls av Bäck (2000) arbetar de ofta ideellt och de flesta förlorar faktiskt inkomst på sitt engagemang. Däremot arbetar exempelvis kommunstyrelseordförande på heltid och är i sammanhanget högt arvoderade.⁶

En rad termer används för att beskriva det strategiska valet mellan egoistiskt och grupplojalt beteende. Den vanligaste är kanske den engelska termen *collective action problem* som används för att beskriva de problem som uppstår när en grupp av människor ska samordna sitt beteende i en situation då varje gruppmedlem kan gratisåka, dvs dra nytta av andra gruppmedlemmars ansträngningar utan att själv dra sitt strå till stacken. En svensk term för svårigheten att få människor att agera prosocialt är *sociala fällor*, vilken används av Rothstein (2003). Ytterligare en term intimt förknippad med problemet är *socialt kapital*: En grupp där gruppmedlemmarna har hög tillit till varandra och därför lättare kan koordinera sitt kollektiva handlande sägs ha högt socialt kapital.

Oavsett vilka termer man föredrar, är det grundläggande problemet specifikt till sin natur. Detta framgår inte minst när det analyseras med två relativt nya inslag i den samhällsvetenskapliga verktygslådan: Evolutionär spelteori och experimentell samhällsvetenskap. Båda dessa verktyg har ökat kraftigt i popularitet på senare tid, och har bidragit till att kasta en del nytt ljus på frågorna om grupplojalt och egoistiskt beteende.

3. Spelteori och experimentell samhällsvetenskap

3.1 Rationell och evolutionär spelteori⁷

Den minsta tänkbara grupp som kan hamna i det kollektiva handlandets problem, är ett par. Matrisen nedan beskriver ett klassiskt så kallat fångarnas dilemma-spel mellan de fiktiva personerna Ann och Bo. De har valet mellan att vara lojala mot varandra eller att agera egoistiskt. Fångarnas dilemma är tillämpligt på situationer där båda vin-

6 För en internationell aspekt av politikers arvoden, se Ferraz och Finan (2009).

7 För en engelsk introduktion till spelteori, se Binmore (2007). På svenska finns redan nämnda Rothstein (2003), Hermansson (1990) samt, för den mer avancerade, Weibull (1995).

Tabell 1. Ett samarbetspel mellan två personer som båda väljer mellan lojalt och egoistiskt beteende

		Bo	
		Lojal	Egoistisk
Ann	Lojal	Båda: R	Ann: S Bo: T
	Egoistisk	Ann: T Bo: S	Båda : P

ner på lojalitet, men där lojalt beteende är instabilt eftersom det finns en frestelse att bete sig egoistiskt och därmed lura den andre som betar sig lojalt.⁸

De fyra tänkbara utfallen när spelet spelas en gång beskrivs förenklat med beteckningarna R, P, T och S. Dessa bokstäver syftar på de engelska ord som ofta används för att beskriva utfallen i spelet:

R (Reward-payoff) är belöningen för ömsesidigt samarbete,
P (Punishment-payoff) är straffet de får om de båda agerar egoistiskt,
T (Temptation-payoff) representerar frestelsen att lura den andra, och
S (Sucker-payoff) är utfallet för den som blir lurad.

I ett fångarnas dilemma är $T > R > P > S$.

Inom rationell spelteori analyseras spelet genom att fråga sig om det finns utfall då ingen har incitament att ändra sitt beteende givet hur motspelaren betar sig. En sådan situation kallas Nash-jämvikt, efter ekonomen John Nash. När fångarnas dilemma spelas en enda gång, finns en entydig Nash-jämvikt: Att båda agerar egoistiskt. Så länge Bo betar sig egoistiskt, finns inget incitament för Ann att ensam vara lojal. Om Bo betar sig lojalt, finns däremot incitament för Ann att utnyttja detta genom att själv bete sig egoistiskt.

Det faktum att enda Nash-jämvikten när fångarnas dilemma spelas en gång är egoism, är emellertid inget att tyngas av. Det är mycket sällan folk agerar med varandra en gång i vetskap om att de med säkerhet aldrig kommer att mötas igen. Om Ann och Bo spelar spelet flera gånger med varandra, kommer saken i ett helt annat läge. I extremfallet, när spelet upprepas oändligt många gånger, finns alla tänkbara jämvikter – inklusive att Ann och Bo samarbetar och alltid är lojala mot varandra. Om Ann vill att Bo ska bete sig på ett visst sätt kan hon hota med att bete sig egoistiskt för all tid och evighet. Det bästa Bo kan göra då är att bete sig som Ann vill. Som läsaren redan insett, har Bo emellertid precis samma förhandlingsläge gentemot Ann.

8 Det finns argument för att andra spel än fångarnas dilemma är bättre verktyg för att analysera samarbete och gruppljalitet. Exempelvis använder Skyrms (2004) det så kallade stag hunt-spelet (även känt som the assurance game). Skillnaden är inte avgörande, och vi har valt fångarnas dilemma för att kunna relatera till Axelrod (1984) och den enorma litteratur som följt i dess spår.

Möjligheten att straffa den andre genom att bete sig egoistiskt för all tid och evighet gör att lojalitet dyker upp som en tänkbar jämvikt i det upprepade spelet. Kruket är emellertid att egoistiskt beteende fortfarande är en jämvikt, liksom en massa tänkbara mellanting. Insikten om att det finns oändligt många jämvikter vid oändligt upprepade spel kallas folkteoremet, av det enkla skälet att insikten är så gammal och vitt spridd, att den inte tillskrivs någon speciell tänkare.⁹

Den rationella spelteorin som den beskrivits ovan har uppenbarligen en del begränsningar. För det första ger alltså teorin ingen vägledning kring vilken jämvikt som faktiskt kommer att uppstå när det finns många tänkbara jämvikter. För det andra kan handlingsstrategier vid upprepade spel bli mycket komplexa, och det är orealistiskt att anta att människors handlande styrs av komplexa beräkningar kring vad som är rationellt beteende givet hur andra betar sig – i synnerhet när andras beteende också antas styras av lika komplexa beräkningar.

Numera används allt oftare *evolutionär spelteori* för att analysera spel som fångarnas dilemma i syfte att förstå hur lojalt beteende mellan människor kan uppstå. I den evolutionära spelteorin slopas antagandet om rationella aktörer till förmån för agenter som prövar sig fram och lär sig successivt. Förutom att detta förmodligen är en mer realistisk beskrivning av mänskligt beteende, kan metoden göra det möjligt att säga något om vilka jämvikter av många teoretiskt tänkbara som faktiskt kommer att uppstå.

Det centrala i evolutionär spelteori är att förekomsten av olika strategier ändras över tiden enligt principen att strategier som fungerar bra blir vanligare, medan strategier som det går dåligt för blir mindre vanliga. Detta antagande fångar flera tänkbara mekanismer för hur beteende sprids. För det första, lärande: Människor har en tendens att härma och lära sig av beteendet hos framgångsrika vänner och bekanta. För det andra, experimenterande: på vinst och förlust – eller av misstag – kan vi testa nya beteenden. Om de fungerar bra, är sannolikheten stor att just det beteendet dyker upp igen. Misstag försöker vi undvika i framtiden. En tredje tänkbar mekanism för att sprida beteende är uppfostran: barn härmar sina föräldrars beteende, och som föräldrar lär vi ut det beteende som vi själva haft nytta av. För mer om evolutionär spelteori, se exempelvis Weibull (1995).

Den evolutionära spelteorin är ett analytiskt hjälpmedel som samhällsvetenskapen lånat av biologin. I biologin finns en mycket specifik tolkning av den evolutionära processen: individer med framgångsrika beteenden lever längre och får fler och livskraftigare avkommor som ärver och lär sig sitt beteende från sina föräldrar. Det kan diskuteras i vilken utsträckning denna effekt gäller även människor, men som analytiskt verktyg är angreppssättet relevant tack vare människans tendens att prova sig fram, hålla fast vid beteenden som funkar bra och överge beteende som fungerar dåligt.

Evolutionär spelteori gör det möjligt att simulera och modellera olika tänkbara sätt att bete sig i fångarnas dilemma och andra situationer när vi väljer mellan egoistiskt

⁹ Antagandet att spelet upprepas ett oändligt antal gånger kan tyckas lika orealistiskt som antagandet att spelet bara spelas en gång. Intuitionen kring folkteoremet håller dock även i det mer realistiska fallet när spelet upprepas på ett sätt som gör att det råder osäkerhet om huruvida varje omgång kommer att vara den sista eller inte.

och grupplojalt beteende i syfte att undersöka vilket beteende som funkar bäst under olika omständigheter.

3.2 Experimentell samhällsvetenskap

På senare tid har den experimentella metoden vunnit kraftigt ökad popularitet bland samhällsvetare, framför allt bland ekonomer. Längesades att samhällsvetenskapen var skild från naturvetenskapen genom det faktum att samhällsvetenskapliga forskare inte kan genomföra experiment. Detta har förmodligen aldrig varit helt korrekt, men de senaste åren har utsagan definitivt blivit föråldrad. Det experimenteras numera intensivt även bland ekonomer, statsvetare och sociologer.¹⁰

Genom att låta människor delta i situationer där de får fatta beslut med riktiga pengar, och där deras beteende påverkar hur mycket pengar de tjänar på att delta i experimentet, har forskare samlat in mängder av data om hur folk faktiskt beter sig i situationer som fångarnas dilemma. Möjligheten att göra om experimenten med andra försökspersoner, i andra länder och med andra belopp, har gjort det möjligt att hitta beteendemönster som konsekvent dyker upp. Experimentet utförs ofta under olika grad av anonymitet i syfte att utröna om vårt val mellan grupplojalt och egoistiskt beteende beror på hur anonyma vi känner oss – vilket det gör.

När en ny metod vinner popularitet är det lätt att glömma bort dess nackdelar. Experimentella resultat är inget undantag. En tänkbar invändning mot experiment som metod är att experimenten oftast utförs på studenter på grundnivå vid de universitet där forskarna råkar vara verksamma. En annan invändning har varit att summorna är små och att människors beteende skulle bli mer ekonomiskt rationellt om det rörde sig om större belopp.

I praktiken har det visat sig att studenter inte är helt annorlunda än människor i allmänhet – vilket kanske inte är helt förvånande. Mer förvånande är möjligen att beloppens storlek inte tycks spela någon stor roll för resultaten. Genom att utföra experiment i låginkomstländer har man provat att genomföra studier med belopp som för deltagarna motsvarar månadslöner – men detta påverkar faktiskt inte folks beteende särskilt mycket.¹¹ Däremot har man kunnat observera vissa kulturella skillnader – se Henrich (2000).

4. Tio lärdomar om egoistiskt och grupplojalt beteende

Vad har vi lärt oss från de senaste 25 årens forskning i spelteori och experimentell samhällsvetenskap när det gäller människors val mellan grupplojalt och egoistiskt beteende? Detta avsnitt är ett försök att sammanfatta de viktigaste slutsatserna, och att diskutera vad resultaten betyder i den politiska praktiken.

10 Två bra översiktvolymerna om experimentell samhällsvetenskap är Gintis et al. (2005) samt Ostrom och Walker (2003).

11 Som exempel kan nämnas Cameron (1999) som genom att utföra experiment i Indonesien kunde arbeta med belopp som motsvarade tre månadslöner utan att detta hade någon signifikant inverkan på graden av prosocialt beteende.

4.1. Tit-for-tat löser inte samarbetets problem.

Ett spritt sätt att förklara uppkomsten av grupplojalt beteende, är att åberopa den så kallade tit-for-tat strategin som populariserades av Axelrod (1984). I ett upprepat fångarnas dilemma börjar tit-for-tat med att agera lojalt. Om motståndaren betar sig egoistiskt, straffar den detta beteende genom att själv bete sig egoistiskt i nästa omgång. Därefter återgår tit-for-tat till att bete sig lojalt.

Bakgrunden till tit-for-tat strategins popularitet är förmodligen att Axelrods bok är välskriven, spännande och dessutom byggde på en fascinerande metod. Axelrod lät folk skicka in sina egna förslag på strategier för ett upprepat fångarnas dilemma. Sedan lät han strategierna tävla mot varandra i en datorsimulering. Tit-for-tat hörde till de strategier som klarade sig bäst, vilket stundom tolkats som att samarbetets problem är löst.

Så enkelt är det tyvärr inte. Det faktum att tit-for-tat klarade sig bra i Axelrods simulering betyder inte att den alltid klarar att stabilisera grupplojalt beteende. Det krävs emellertid en viss förståelse av evolutionär spelteori för att förstå varför samarbete mellan tit-for-tat strategier är sårbart.

Antag att alla i ett samhälle använder tit-for-tat strategin och därför betar sig lojalt mot varandra. Antag nu att någon glömmer bort delar av strategin, eller provar att övergå till den enklare strategin att alltid bete sig lojalt oavsett vad den andre gör. Initialt kommer denna strategi att vara precis lika framgångsrik som tit-for-tat strategin, eftersom tit-for-tat strategin betar sig lojalt så länge motparten också gör det. Det finns med andra ord inget som hindrar att ganska många driver bort från tit-for-tat strategin mot andra strategier som är mindre benägna att straffa egoistiskt beteende.

När denna drift bort från tit-for-tat pågått tillräckligt länge, kommer samhället att vara sårbart. Den som nu agerar egoistiskt kan dra nytta av att många i samhället betar sig lojalt utan att straffa den som betar sig egoistiskt. Resonemanget visar att samarbete mellan tit-for-tat strategier inte är en evolutionärt stabil jämvikt i fångarnas dilemma. Argumentet framfördes kort efter att Axelrods bok blev populär av Boyd och Lorberbaum (1987) i tidskriften *Nature*. Detta hindrade inte att tit-for-tat strategin blev populärt – men felaktigt – känd som en lösning på samarbetets problem – till många renläriga spelteoretikers förtret.¹²

Lärdomen från evolutionär spelteori är alltså att det finns en risk att människor som betar sig lojalt mot varandra successivt driver bort från det beteende som straffar egoistiskt beteende, så att egoismen plötsligt åter kan få fotfäste i gruppen.

Man måste dock inte ta till detta argument om så kallad evolutionär drift för att inse att tit-for-tat hursomhelst inte är någon universallösning på sociala dilemman. Samarbete genom tit-for-tat bygger på parvisa relationer, så att den som blir lurad kan straffa den som lurades genom att själv bete sig egoistiskt. I det mer realistiska fallet, när många personer är inblandade, behöver det inte vara den som blivit lurad som straffar, och det tjänar inget till att bete sig egoistiskt mot någon som inte gjort sig förtjänt av ett straff.

12 En av dem som pekat på svagheterna i Axelrods analys är Ken Binmore (Binmore 1994; Binmore 2005).

4.2 Gruppljalitet förutsätter sanktionsmekanismer.

Efter kritiken ovan, måste framhållas att Axelrod onekligen var något mycket centralt på spåren när han förklarade tit-for-tats framgångar med att strategin alltid straffar egoistiskt beteende. Den mest fundamentala slutsatsen från spelteori rörande grupplojalitet är nämligen att gruppljalitet förutsätter någon form av *sanktioner* mot den som inte betar sig lojalt. Om det går att komma undan med egoistiskt beteende utan att detta straffar sig, kommer lojalitet inte att vara en stabil jämvikt.¹³

Sanktionsmekanismer ska här förstås i bredast tänkbara bemärkelse: Sanktionerna kan komma från andra människor, från någon formell institution eller från människors eget samvete. Oavsett vilken typ av sanktioner det rör sig om, kräver en förståelse av gruppljalitet att vi förstår hur sanktionsmekanismerna fungerar. Lärdomen här är med andra ord enkel. För att förhindra att korrupt beteende sprider sig i politiken, måste vi se till att korrupt beteende straffar sig.

Vad betyder de två första lärdomarna för korruption inom svensk politik? Dels säger de att det måste finnas bestraffningsmekanismer mot den som avviker från den prosociala normen, och dels säger de att det finns en risk att ett samhälle blir sårbart om inte bestraffningsmekanismerna testas regelbundet. Vänjer vi oss vid en korruptionsfri tillvaro finns det en risk att många glömmer bort de delar av vårt handlande som en gång bidrog till att göra korruption olönsamt.

4.3 Sanktionsmekanismer kan vara formella eller informella – men även formella sanktionsmekanismer måste förklaras.

Insikten att sanktioner är nödvändiga för att stabilisera gruppljalitet gör det frestande att lösa samarbetets problem genom att anta att det finns en formell institution – exempelvis en rättsstat – som straffar den som betar sig egoistiskt på andras bekostnad. Om den som bryter ett löfte om att bete sig lojalt kan vänta sig ett straff för detta, blir lojalitet det rationella valet i fångarnas dilemma. Korruption kan således motverkas med en rättsstat som utdelar straff så att ett prosocialt beteende blir det mest rationella.

Det ska emellertid påpekas att det inte nödvändigtvis måste vara staten som står för straffandet: om någon tredje part kan ta på sig att straffa den som bryter ett avtal om att bete sig lojalt, ändras jämvikten i fångarnas dilemma så att lojalitet blir enda jämvikten.

Problemet är bara att dessa lösningar genast ger upphov till en ny fråga: Vad är det som säger att staten – eller någon tredje part – faktiskt kommer att agera så att egoism straffas och lojalitet lönar sig? I normalfallet är svaret: ingenting! Eftersom straffandet är kostsamt blir det till en osjälvisk handling att bestraffa den som betar sig egoistiskt. Det sociala dilemman har därmed bara flyttats till en annan nivå, vad Oliver (1980) kallar ett ”andra-ordningens socialt dilemma”. Om frågan tidigare var: ”Vad får människor att bete sig lojalt mot varandra?” är den nya frågan: ”Vad får staten att vara lojal mot sina medborgare?” Eftersom det är människor som i statens regi ska ut-

13 Om behovet av sanktioner för att stabilisera gruppljalitet, se exempelvis Bendor och Swistak (2004) samt Swistak (2008).

delat straffen är frågorna inte så väsentligt annorlunda än de först kan synas vara. Polis, domare och byråkrater är människor som också kan falla för frestelsen att gynna sig själva på andras bekostnad.

Lärdomen när det gäller korruptionsbekämpning kan sägas vara följande: Det måste inte nödvändigtvis vara staten eller någon formell institution som ser till att korruptionsliknande beteende straffas – men det måste finnas åtminstone någon person i vars intresse det ligger att straffa den som gynnar sig själv på det allmännas bekostnad.

Konkret betyder detta att institutioner som exempelvis polisväsende och den kommunala revisionen inte självklart kommer att agera för att bekämpa korruption och maktmissbruk – även om det är deras formella syfte. Vi måste istället fråga oss vilka incitament dessa institutioner och deras anställda har att faktiskt hitta och bestraffa oegentligheter och korruptionstendenser.

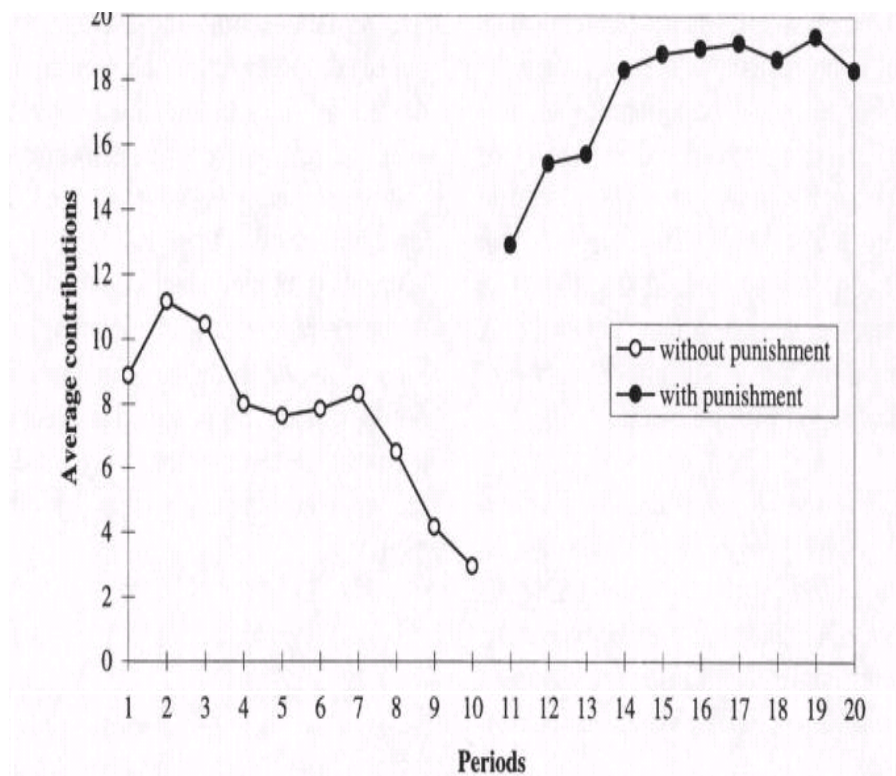
4.4 Sanktioner är kostsamma – men människor är benägna till kostsamt sanktionerande.

Bestraffningsmekanismer är kostsamma för den som utför straffen. Det gäller inte bara korruption, utan även i vardagslivets sociala dilemman: Vem ska ta på sig omaklet att prata med dem som inte städar tvättstugan efter sig? Om någon utdelar en välavvägd sanktion, kommer alla i huset att kunna njuta av en renare tvättstuga. Som Yamagichi (1986) påpekar är upprätthållandet av samhällsnyttiga normer en kollektiv nytthet.

Den som utdelar ett straff har en egen kostnad för detta, inte bara genom att sanktionen i sig innebär ansträngning, utan genom att den som upptäcker oegentligheter i regel har möjlighet att själv ansluta sig till det egoistiska beteendet snarare än att slå larm. Den som upptäcker korruptionsliknande beteende kan ju ofta kräva att få del av de fördelar detta skapar istället för att slå larm och arbeta för sanktioner. Den som utdelar straff för att upprätthålla en grupplöjal norm, skapar en kollektiv nytthet som alla inom gruppen kan dra fördel av utan att ha behövt dela kostnaderna för normens upprätthållande.

Enligt vanlig rationell spelteori kommer bestraffningsmekanismer inte att ha någon effekt på människors beteende så länge de är kostsamma utan att ge några specifika fördelar åt den som utdelar straffet. Ekonomiska experiment har trots detta visat att existensen av bestraffningsmekanismer kan upprätthålla grupplöjalt beteende – se Ostrom et al. (1992), Fehr och Gächter (2000) samt Fehr och Fischbacher (2005).

Resultaten i flera experimentella studier är mycket starka. Figur 1 – hämtad från Fehr och Fischbacher (2005) – visar exempelvis bidrag till en kollektiv nytthet i situationer med och utan möjlighet att utdela kostsamma bestraffningar av gratisåkare. Experimentdeltagarna hade valet mellan att bidra eller inte bidra till en tänkt kollektiv nytthet. De fick alltså välja mellan egoistiskt och grupplöjalt beteende. Som synes verkar beteendet gå mot ökad egoism: Många börjar med att bidra, men inser sedan att även de som inte själva bidrar får del av den kollektiva varan. Graden av gratisåkning ökar över tiden.



Figur 1. Experiment med bidrag till en kollektiv nytthet med och utan bestraffning (tagen från Fehr och Fischbacher, 2005).

Forskarna modifierade därefter reglerna och erbjöd deltagarna att mot en kostnad reducera utfallet för dem som inte bidrog till den kollektiva nyttheten. De fick alltså betala med sina egna pengar för att minska vinsten för andra. Införandet av denna kostsamma bestraffningsteknologi ändrade drastiskt människors beteende: Fler valde att bidra från början, och de som inte bidrog blev ofta straffade av andra experimentdeltagare, varpå graden av lojalitet ökade markant i gruppen.

Fehr och Fischbacher (2005) konstaterar med anledning av sina resultat att det kan finnas sociala mekanismer som förhindrar att samarbetsnormer urholkas. Människor som är gruppljala tar ofta på sig att utdela straff åt dem som de anser betar sig orättvist, och att dra nytta av en kollektiv nytthet utan att själv bidra anses förmodligen vara väldigt orättvist.

Det finns alltså bevisligen människor som är beredda att dela ut straff för att upprätthålla ett gruppljalt beteende även när detta har en kostnad för dem själva.

Lärdomen för korruptionsbekämpning är att det verkar angeläget att undersöka hur denna bestraffningsvillighet kan tas tillvara. I praktiken betyder detta att korruptionsliknande beteende motverkas omedelbart utan att rättsstat eller andra formella institutioner behöver dras in – givet att människor som själva betar sig gruppljalt ser

hur andra betar sig egoistiskt och har möjlighet att på olika sätt utdela sociala sanktioner mot dessa.

Omvänt betyder detta att de som ägnar sig åt korruptionsliknande beteende har större chans att lyckas med detta om de kan dra sig undan från arenor där andra skulle kunna se, uppröras av och bestraffa beteendet. Denna lärdom är central för att förstå både Sveriges relativt sett låga korruptionsgrad – och flera skandaler då korruption likväl uppstått. Den svenska offentlighetsprincipen garanterar nämligen medborgare (och därmed journalister) exceptionellt god insyn i den politiska förvaltningens förhållanden. Före 1 januari 1995 lydde kommunala bolag inte under offentlighetsprincipen, vilket kan förklara att kommunala bolag ofta varit inblandade när folkvalda gynnare sig själva på kommuninvånarnas bekostnad.¹⁴ Detta var exempelvis fallet i Motala, där MFS (Motala Företag i Samverkan) och MIAB (Motala Industrisamverkan Aktiebolag) användes för att kringgå offentlighetsprincipen (Andersson, 2002).

4.5 Vi vet inte hur människors benägenhet att straffa egoistiskt beteende ska förklaras

Den femte lärdomen är möjligen en smula nedslående, åtminstone jämfört med föregående. Men en identifierad kunskapslucka är nog så viktig för att veta var kommande forskningsinsatser kan göra störst nytta. Vi vet alltså att folk är benägna till kostsamt straffande, och att detta kan förklara grupplöjalt beteende, men vi vet inte tillräckligt om vad som förklarar straffandet. Vad är det som gör människor benägna att utdela kostsamma sanktioner mot dem som bryter mot samarbetsnormen? Två tänkbara förklaringar som kan skönjas i litteraturen är känslor och signalering, som vi nu ska studera närmare.

Känslor

I tidskriften *Nature* konstaterar de experimentella ekonomerna Ernst Fehr och Simon Gächter (2002) att känslor har en central roll för att förklara folks villighet att dela ut straff. De visar att gratisåkande skapar negativa känslor hos dem som betar sig grupplöjalt, och att dessa känslor är starkare ju mer gratisåkaren avviker från gruppnormen. Med andra ord: när egoistiskt beteende uppdagas, blir prosociala människor arga. Dessa känslor motiverar dem att ingripa med sanktioner även när sådana är kostsamma. Förklaringen ligger nära en förklaring lanserad av Frank (1988), nämligen att känslor hjälper oss att trovärdigt lova saker och ting, eftersom vi vet att vi får dåligt samvete om vi bryter dessa löften.

Tolkningen stöds av experiment utförda av Ostrom et al. (1992). Här visas att lojalitet kan främjas även utan bestraffningsmekanismer om spelarna får samtala med varandra innan spelet. En tänkbar tolkning är att mänskliga möten aktiverar interna sanktionsmekanismer som gör många betydligt mindre benägna att bryta givna löften om samarbete. Känslor gör att vi får dåligt samvete om vi bryter löften – men dessa

14 Statliga bolag är dock fortfarande undantagna från offentlighetsprincipen.

mekanismer blir starkare om vi faktiskt kommunicerat ansikte mot ansikte med dem vi lovat vår lojalitet.

Signalering

En annan tänkbar förklaring är att utdelandet av straff är en form av signalerande som ger fördelar för den som ägnar sig åt det. Enligt teorier som *costly signaling* (Smith och Bliege Bird, 2003), *the Handicap principle* (Zahavi och Zahavi, 1997), samt *competitive altruism* (Roberts, 1998) är prosocialt beteende en signal om sändarens kvaliteter och egenskaper. Ett spektakulärt bidrag till en kollektiv nytthet skapar helt enkelt goodwill eller gott rykte som är fördelaktig för givaren. Man kan således skaffa sig gott rykte inte bara genom att själv vara lojal, utan också genom att ta på sig att vara den som straffar dem som betar sig egoistiskt.

Smith and Bliege Bird (2003) använder termen *broadcast efficiency* för att beteckna hur många andra som ser signalen som sanktionen utgör i förhållande till hur kostsam signalen är att sända. Här finns alltså ännu ett argument för varför graden av offentlighet och observerbarhet spelar roll för graden av prosocialt beteende.

Oavsett om förklaringen finns i känslor, signalering eller någon annanstans, verkar det vara så att villigheten att utdela straff varierar kraftigt mellan människor. Resultaten i många experiment kan tolkas som att människor grovt sett kan kategoriseras på basis av hur de betar sig i sociala dilemman. De som så gott som alltid agerar egoistiskt, de som nästan alltid samarbetar, och de som betar sig lojalt så länge andra i gruppen också betar sig lojalt. Ostrom (2000) använder termen *conditional cooperators* om dessa.

Ostrom påpekar också att en del av de villkorligt grupplojala kan vara vad hon kallar *willing punishers*, dvs människor som tar på sig att straffa de illojala även när detta är kostsamt. Centralt är att även om det bara finns några få individer av denna typ, kan kombinationen av straffare och villkorligt lojala resultera i en hög grad av grupplojalt beteende. Existensen av några få straffare gör helt enkelt att det blir rationellt även för egoister att bete sig grupplojalt för att inte riskera att bli straffade. Och när egoisterna inte tjänar på att vara egoister kommer de villkorligt lojala också att bete sig lojalt.

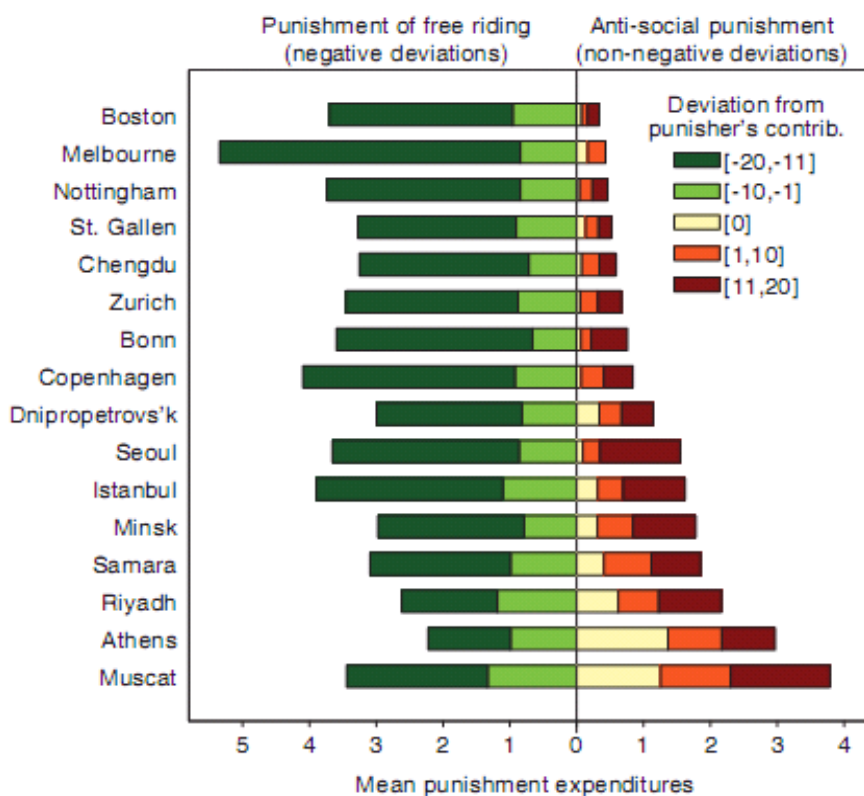
Benägenheten att straffa normavvikelse är uppenbarligen central för uppkomsten av grupplojalitet hos människor, och i en redan klassisk artikel i Nature myntade Fehr och Gächter (2002) begreppet *altruistic punishment in humans*.

Lärdomen för praktisk politik är inte helt uppenbar eftersom vi inte vet exakt vad som driver människor till att ingripa mot korruptionstendenser. I praktiken spelar det dock inte så stor roll om människor drivs av genuin upprördhet över normbrott eller av en vilja att förbättra sitt rykte genom att ingripa mot normbrotten. När journalisten Britt-Marie Citron avslöjade Motala-skandalen – se Citron (1999) – var alltså offentlighetsprincipen en viktig formell institution som möjliggjorde hennes granskning. Men om hon inte själv varit engagerad och driven hade den naturligtvis inte räckt. Citron själv belönades på flera sätt för sitt arbete – bland annat med det stora journalistpriset 1996. Detta berodde i sin tur på att tidningsläsare i allmänhet vill läsa om – och uppröras av – skandaler av just den typ som Citron avslöjade.

Insikten hos allmänheten om att ett visst beteende innebär att några få gynnar sig själva på det allmännas bekostnad gör att en journalist som Citron i det här fallet har incitament att anstränga sig för att avslöja härvan, vilket i sin tur underlättas av grundläggande formella institutioner som pressfrihet och offentlighetsprincip.

4.6 Kostsamma sanktioner har en positiv effekt endast om det finns en etablerad prosocial norm

Än en gång är det dags för ett mindre upplyftande resultat. Införandet av en bestraffningsmekanism tycks inte öka graden av lojalt beteende i alla samhällen. Herrmann et al. (2008) upprepade public goods-spelet med bestraffning i en rad olika kulturer, och det visar sig att det på vissa håll inte bara utdelas straff till egoister. I vissa fall valde folk att straffa de som bidrog till den kollektiva nyttigheten. Om benägenheten att straffa folk som är egoistiska kallas prosocialt straffande, kan vi använda termen antisocialt straffande när folk straffar det prosociala beteendet. Figur 2 nedan visar fördelningen mellan prosocialt och antisocialt straffande när ett public goods-experiment utfördes i olika städer runt om i världen:



Figur 2: Prosocialt och antisocialt straffande på olika platser i världen. Figur från Herrmann et al. (2008).

I Saudiarabien, Grekland och Oman straffas alltså samarbete i så stor utsträckning att den positiva effekten av prosocialt straffande helt förtas. Författarna spekulerar i att normbrytare blir arga och hämnas på bestraffningen, istället för att rätta sig efter samarbetsnormen.

Lärdomen av detta experiment verkar vara att när prosociala normer är alltför svaga, finns en risk att sanktionsmöjligheter innebär att mer resurser läggs på straffande, utan att graden av samarbete ökar.

4.7 Möjligheten att välja bort egoister är en billig sanktionsmekanism

Redan Tullock (1985) poängterade att upprepade fångarnas dilemma inte är något dilemma om det är möjligt att välja motpart i spelet på basis av hur folk betett sig tidigare. Om folk ser vilka som betar sig egoistiskt, kommer de inte att vilja ha med dessa att göra i framtiden. Därmed skapas incitament att bry sig om sitt rykte.

Det är emellertid i regel inte möjligt att se på folk hur de har agerat tidigare. Ibland är dock samhället strukturerat på ett sådant sätt att människor som agerar prosocialt träffar varandra med större sannolikhet än de träffar människor som betar sig egoistiskt. Några exempel på sådana modeller finns i Eshel et al. (1998), Boyd och Richerson (2002) samt Skyrms (2004). Detta resonemang väcker naturligtvis frågan om hur sådana strukturer uppstår. En tolkning av strukturers betydelse, är att sanktioner blir billiga när sanktionen inte består i utdelandet av ett straff, utan i en strukturförändring – vilket exempelvis kan vara att en relation mellan två aktörer avbryts.

På detta område är forskningen livaktig: I exempelvis Ely (2002) studeras en modell där aktörer kan välja var de vill agera och uppdatera sina strategier samtidigt, vilket främjar prosocialt beteende. Rob och Yang (2003) visar att möjligheten att lämna och att hota lämna en aktör som inte samarbetar främjar långsiktiga relationer med samarbete. Jackson och Watts (2005) visar att när spelare väljer inte bara strategier utan även vem de vill spela med, kan hotet om rematching göra att jämvikter blir stabila som annars inte skulle vara det. Engseld och Bergh (2006) analyserar en modell där aktörer formar preferenser över önskade interaktionspartners på basis av deras rykte, som modelleras som en brusig signal om historiskt beteende.¹⁵ Rykten som en brusig signal om historiskt beteende är en central mekanism även i Tirole (1996) som analyserar kollektiv ryktesbildning och applicerar detta på just korruption.

Gemensamt för dessa modeller är att aktörer har tillgång till en billig eller möjligen kostnadsfri sanktionsmekanism: Möjligheten att välja bort interaktionspartners som bryter prosociala normer. Ryktesmekanismen kan under vissa omständigheter vara en billig och effektiv metod för att lösa det kollektiva handlandets problem – se Milinski et al. (2002) för en kort och kärnfull analys.

Effekten av att kunna välja bort egoister och föredra att interagera med grupplojala blir såklart större, ju säkrare informationen är om hur människor betett sig i det förflutna. Högre grad av anonymitet gör alltså att fler kommer att kunna komma undan med egoistiskt beteende – något som verifierats i flera experiment.¹⁶ En av många ka-

15 Dessa artiklar kan ses som synnerligen långt drivna raffineringar av den analys som populariserades av Axelrod (1984) samt Maynard Smith (1982).

naler genom vilka information om prosocialt och egoistiskt beteende sprids, är skvallrer – se exempelvis Eder och Enke (1991). Ymnigt skvallrande innebär större informationsspridning och ökad observerbarhet – under förutsättning att skvallret är mer sant än falskt. Skvallrer, liksom sanktionsmöjligheter, kan således verka korruptionshämmande under förutsättning att de prosociala normerna inte är alltför svaga. Så länge det anses vara en dygd att skvallra sant och förmedla väsentlig information om vem som är grupplojal och vem som inte är det, kommer ökade skvallermöjligheter att vara en faktor som minskar ryktesbruset och gör enstaka avvikelser från den prosociala normen svårare att komma undan med.

4.8 Känslan av att vara sedd tycks i sig främja grupplojalitet

Det finns en hel del som tyder på att prosocialt beteende kan främjas bara genom att skapa känslan av att vara sedd av andra. Det krävs alltså inte alltid att andra faktiskt ser och utdelar straff: känslan av att vara sedd kan vara tillräcklig.

Bateson et al. (2006) genomförde ett intressant experiment i ett fikarum, där en burk användes för att samla in pengar till en gemensam kassa för mjölk, kaffe och te. Forskarna undersökte hur många som fuskade genom att ta mjölk utan att betala för sig i två situationer; dels när det satt en bild av blommor på burken, dels när det satt en bild av ett par ögon. Det visade sig att folk betalade betydligt mer under de veckor då bilden visade ett par ögon. Liknande resultat har erhållits i mer kontrollerade laboratoriemiljöer – se exempelvis Haley och Fessler (2005).

Lärdomen för praktisk politik när det gäller effekten (eller känslan) av att vara sedd, är ganska tydlig. Öppenhet och observerbarhet tycks främja prosocialt beteende. Tyvärr betyder detta förmodligen inte att korruptionsliknande beteende kan undvikas genom att exempelvis ha öppna nämnd- eller fullmäktigemöten i kommunerna: om vissa fora görs mer öppna, kan det korruptionsliknande beteendet istället dra sig undan till slutna fora och informella nätverk. I Motalafallet var naturligtvis kommunfullmäktige öppet, och även kommunstyrelsens sammanträden hade föredragningslista och protokoll. Men kommunstyrelsens beredningsutskott var ett slutet organ – och det var ofta här de problematiska besluten fattades.

4.9 Graden av samarbete kan förväntas variera över tiden.

Som redan sagts, är alltså möjligheten att välja interaktionspartners är en trolig förklaring till uppkomsten av grupplojalt beteende mellan människor. Om alla har tillgång till pålitlig information om andras historiska beteende, kommer alla med säkerhet att kunna välja bort dem som någon gång varit egoistiska, och alla har därför ett starkt skäl att agera lojalt.

I praktiken är dock informationen om historiskt beteende inte helt tillförlitlig och lättillgänglig. Det kommer därför att finnas situationer när vinsten av en enstaka

16 Angående effekten av anonymitet, se exempelvis Hoffman et al. (1994). McCabe et al. (2006) visar i ett tillitsexperiment att lojalt beteende blir vanligare när lojala spelare paras ihop med varandra och därmed undgår att bli utnyttjade av egoister.

egoistisk handling inte balanseras fullt ut av en motsvarande kostnad i form av exempelvis ett försämrat rykte. Den kommer helt enkelt att löna sig att då och då bete sig egoistiskt.

Tirole (1996) beskriver en snarlik mekanism: om det inte syns tydligt att en person i en grupp är lojal, har nytillkomna gruppmedlemmar inget incitament att bete sig lojalt, vilket skapar vad Tirole kallar en ondskefull korruptionsspiral.

Bergh (2009) samlar teoretiska resultat av den här typen under begreppet *The logic of occasional defection*: När vi har möjlighet att välja vem vi interagerar med på basis av ofullständig information, kommer enstaka egoistiska handlingar att löna sig. I en del modeller leder denna mekanism till att graden av grupplojalt beteende varierar över tiden: så länge alla betar sig lojalt, lönar det sig att vara aningen mer egoistisk. Men när graden av egoism har nått en viss kritisk nivå, blir det åter möjligt för lojala individer att hitta varandra och vinna på sin ömsesidiga lojalitet. En enkel modell med denna cykliska egenskap är Poulsen och Svendsen (2005).

De teoretiska förutsägelseerna från dessa modeller ter sig realistiska: samarbete kan uppstå, men det är sällsynt att samarbete är fullständigt stabilt. Ofta kommer blandningen av strategier att variera över tiden: att lojalitet är det som lönar sig bäst i en grupp vid ett visst tillfälle behöver inte betyda att egoism aldrig kan få fäste.

I praktiken betyder detta att om en kommun vid någon tidpunkt verkar vara helt korruptionsfri, ska vi inte bli förvånade om situationen successivt förändras till det värre. Det är just i situationer när nästan alla är lojala nästan alltid som det lönar sig att vid enstaka tillfällen bete sig egoistiskt. Men för att komma undan, krävs att det egoistiska beteendet bara avviker marginellt från den etablerade normen – annars skulle det upptäckas och straffas direkt.

4.10 Grupplojalitet är inte alltid prosocialt

Den sista lärdomen är av annan typ än de nio föregående. När samarbetets problem analyseras med hjälp av fångarnas dilemma, finns det bara två handlingsalternativ: att agera grupplojalt eller att agera egoistiskt. Den grupplojala handlingen antas ofta vara den prosociala – den som främjar allmänintresset – men så behöver inte alltid vara fallet.

I grundböcker i nationalekonomi dyker fångarnas dilemma ofta upp när kartellbildning ska analyseras. De i kartellen ingående företagen har ett val mellan grupplojalitet – att hålla kartellens överenskommelser om utbud och pris – eller ett egoistiskt beteende: att locka till sig kunder och därmed vinster genom att bryta kartellen och sänka priset. I det här fallet är det grupplojala beteendet föga samhällsnyttigt, eftersom det leder till lägre utbud och högre priser. Det egoistiska beteendet, däremot, är samhällsnyttigt eftersom det leder till att efterfrågan tillgodoses på effektivast möjliga sätt.

Exemplet illustrerar att allt grupplojalt beteende inte nödvändigtvis är prosocialt. Detta är naturligtvis ingen ny samhällsvetenskaplig insikt. Mancur Olson (1982) noterade att grupper grovt kan delas in i sådana vars mål är omfördelning från övriga samhället till gruppens medlemmar, och sådana som gynnar samhället som helhet och därmed gör att det finns kommer att finnas mer att fördela.

Grupperns intressen kan ligga mer eller mindre i linje med samhällsintresset. En familj, en yrkeskår eller en intresseförening kan gynnas av hög grupployalitet – men det finns inget som säger att dessa grupperns mål är gynnsamma för samhället i stort.

Olsons tes var att eftersom prosociala grupper måste koordinera fler, får de större *collective action*-problem och de omfördelande grupperna kommer att få överhanden. Som diskuteras av Rosser (2007), medgav Olson dock i senare verk att denna prediktion inte alltid stämde. Sverige nämns explicit som ett undantag, bland annat eftersom även fackföreningar agerat ansvarsfullt och lyckats koordinera många att agera samhällsnyttigt – eller åtminstone mer samhällsnyttigt än fackföreningar i andra länder.

För att minska förekomsten av korruptionsliknande beteende skulle man alltså behöva tillämpa lärdomarna ovan selektivt så att prosociala grupper får lättare att lösa sina *collective action* problem än andra grupper. Detta är emellertid inte helt enkelt: ibland är det inte alls uppenbart vilken typ av grupployalitet som är mest prosocial. Precis detta illustreras med ett exempel i nästa avsnitt.

5. Grupployalitet och egoism i praktiken – två exempel från svensk kommunpolitik

5.1 Olika nivåer av grupployalitet

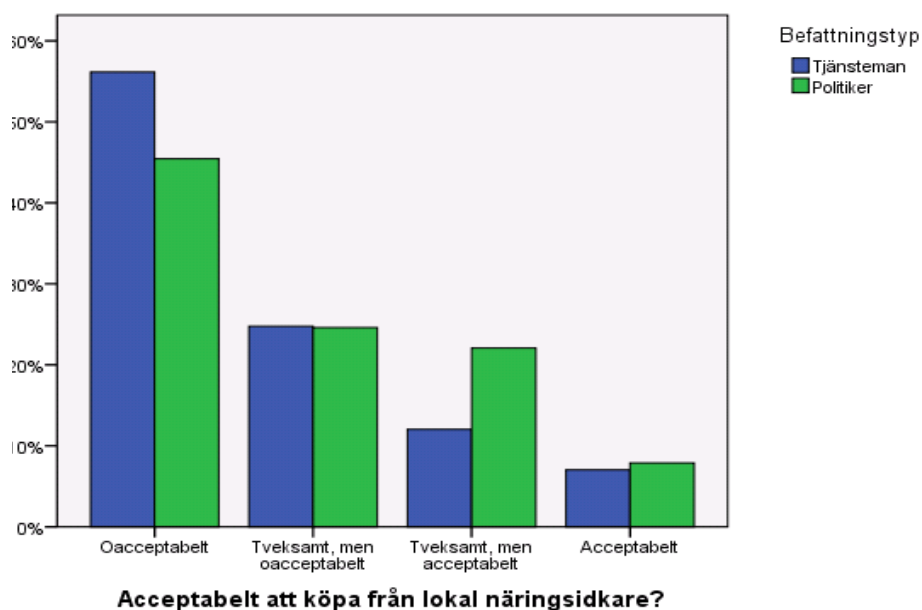
Det finns situationer där det inte är uppenbart vilken typ av grupployalitet som är önskvärd. En illustration ges av följande scenario, som vi i en enkätundersökning har presenterat för kommunpolitiker och tjänstemän i Sverige:

Äldreomsorgen i en svensk kommun ska upphandla nya blöjor till sin verksamhet. Den förra blöjtillverkaren får inte förnyat förtroende, trots att de säljer den billigaste produkten samt att de som arbetar ute i verksamheterna anser att den tidigare leverantörens produkter är de bästa. Istället upphandlas produkterna av en producent som har sin produktion lokalt i kommunen och köper in större delen av materialet till blöjorna från lokala leverantörer.

I detta scenario finns flera tänkbara grupper att vara lojal mot som alla skulle kunna komma ifråga för en prosocial politiker.

1. Kommunens skattebetalare. Den politiker som ser som sitt mål att ge den egna kommunens skattebetalare effektiv service (valuta för skattepengarna) ska såklart verka för att blöjorna köps upp där de är billigast givet kvalitetskraven. Detta är också det alternativ som är förenligt med lagen om offentlig upphandling.
2. Kommunens näringsidkare. Politiker som är lojala med den egna kommunens näringsidkare kan tänkas vilja styra uppköpen till en lokal producent av detta skäl. Med denna strategi gynnas emellertid kommunens näringsidkare på skattebetalarnas bekostnad, eftersom den kommunala servicen blir dyrare än den annars skulle ha blivit.
3. Kommunens arbetslösa. En tredje möjlighet är att kommunpolitikerna vill vara lojala mot den egna kommunen arbetslösa genom att handla från en lokal näringsidkare. Kruket här är såklart att kommunerna befinner sig i ett socialt dilemma gentemot varandra, ty om alla kommuner styr sina uppköp till lokala producenter blir det inte

Figur 3. Attityd till att gynna lokala leverantörer med dyrare och sämre produkter.



fler arbetstillfällen i någon kommun – däremot blir det dyrare för skattebetalarna i alla kommuner.

4. Världens befolkning. En fjärde möjlighet är att kommunens politiker anser sig vara miljömedvetna och vill främja lokal produktion. Om blöjtransporter bidrar till klimatförändringar, som i sin tur drabbar hela jordens befolkning, kan det hävdas vara prosocialt att handla upp lokalt även om det innebär ökade kostnader för skattebetalarna.

Av enkätsvaren att döma, lutar de flesta politiker och tjänstemän åt att vara lojala med den egna kommunens skattebetalare och följa lagen om offentlig upphandling. Det finns dock gott om respondenter som uppvisar acceptans för beslutet att upphandla blöjorna lokalt, vilket kan tolkas som att deras lojalitet ligger någon annanstans. Intressant är även att politiker i högre utsträckning än tjänstemän uppger acceptans för beslutet att gynna lokala leverantörer.¹⁷

Som framgått, är det ingalunda självklart vilket beteende som ska klassas som prosocialt. Hur många politiker inser att en förmånlig behandling av den egna kommunens näringsidkare ger fler jobb endast om andra kommuner inte väljer samma stra-

¹⁷ Kommentarer till frågorna indikerar att de svarande är medvetna om målkonflikten, och om att scenariet beskriver ett brott mot lagen om offentlig upphandling (LOU). Två exempel: ”Detta är det stora problemet i kommunerna, stödja det lokala näringslivet samtidigt som man ska hushålla med pengarna” samt ”Jag kan förstå att en glesbygd vill gynna det lokala näringslivet och skita i LOU. Men det passar inte mig”

tegi? Hur många beaktar klimateffekter av blöjtransporter när de formulerar sin politik? Och hur pålitlig är informationen om blöjtransporternas klimatpåverkan?

Komplexiteten gör det svårt att med säkerhet stämpla olika typer av politik som prosocial eller ej. Samtidigt innebär komplexiteten att det är ganska lätt för den politiker som vill klä en egoistisk politik i prosociala argument: klimathänsyn kan exempelvis fungera som förevändning för att gynna utvalda lokala företagare.

6.2 Hur säkerställa att kommunpolitiker gör ett bra jobb?

Partier, nämnder och kommunfullmäktige är exempel på institutioner som är nödvändiga för ett demokratiskt styrelseskick. Dessa institutioner fungerar dock bäst om politiker är aktiva, läser handlingar, ställer frågor till förvaltningen, lägger förslag och så vidare. Vilka särskilda förpliktelser och skyldigheter som bör följa med uppdraget att vara politiker är dock omdiskuterat i demokratiteorin.¹⁸ Poängen här är emellertid att systemet som helhet inte kollapsar om en enskild politiker skulle välja en mer egoistisk strategi och gratisåka på andras ansträngningar genom att aldrig läsa handlingar, aldrig yttra sig på nämnder och fullmäktigemöten och alltid välja att rösta som sina partikamrater. Om däremot alla skulle välja den lata, egoistiska strategin blir kommunen tveklöst utsatt för vanstyre, eller åtminstone tjänstemannavälde. Kommunpolitikens engagemang är med andra ord ett socialt dilemma.

För att undersöka attityderna till just valet mellan att vara lat eller aktiv kommunpolitiker lät vi höga tjänstemän och kommunpolitiker ge sin syn på följande hypotetiska scenario:

En kommunpolitiker sitter i fullmäktige, i styrelsen i ett kommunalt bolag och som vice ordförande i en nämnd. Han/hon läser aldrig handlingar, yttrar sig nästan aldrig och röstar alltid efter partilinjen. Tack vare dessa uppdrag behöver han/hon bara arbeta halvtid som lärare.

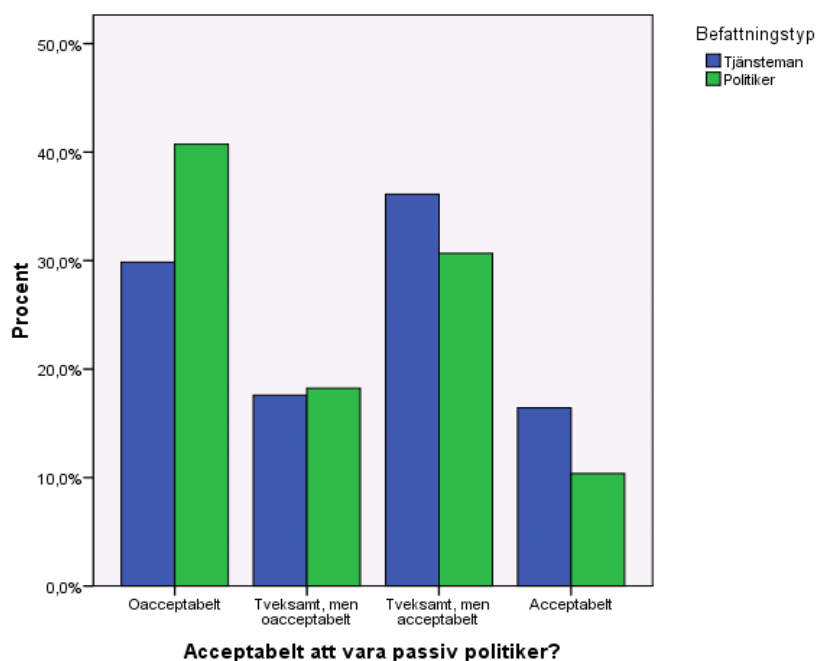
Svaren framgår av figur 4.

Som synes är åsikterna om beteendet väldigt delade. Noteras kan att politiker är mer fördömande av beteendet, medan tjänstemän har en mer accepterande inställning. Ur kommuninvånarnas perspektiv är det naturligtvis inget stort problem om någon enstaka politiker beter sig som beskrivs i scenariot. Men ju vanligare beteendet blir, desto mindre valuta får kommuninvånarna för sina skattemedel – och i extremfallet när ingen kommunpolitiker sätter sig in i några frågor överhuvudtaget, drabbas kommunen av vanstyre.

Eftersom det på intet sätt är olagligt att vara en lat kommunpolitiker är det informella institutioner som skulle kunna tänkas förhindra egoistisk lathet. Subtila sociala sanktioner är ofta tillräckliga: som vi sett ovan är det ofta ett straff nog att bli utesluten ur gruppgemenskapen. Men eftersom attityderna till det egoistiska beteendet är så splittrade finns det inget som garanterar att normen inom gruppen inte är att vara just en lat politiker. En tänkbar risk är då att den som försöker vara lojal med sitt uppdrag

18 Det finns olika uppfattningar om politikerns individuella ansvar och partiloyalitetens betydelse, och det finns olika idéer om politikerns uppgift att hävda allmänintresset (Sjölin 2004, kap 2).

Figur 4. Attityd till att vara en passiv politiker.



och kommunens invånare är den som blir straffad av övriga politiker, kanske för att dennes ansträngning och engagemang får de andra att se dåliga ut.

Ett troligare utfall i Sverige är dock att det finns någon politiker som inte bara är själv är engagerad utan också tar på sig att genom sociala sanktioner låta eventuella gratisåkare förstå att de förväntas läsa handlingar och vara aktiva på mötena. Det kan exempelvis vara lokalföreningens ordförande, partiets representant i nämndens presidium eller någon liknande position.¹⁹ Flera av dem som svarade på enkäten menade i sina kommentarer att det åligger partiet att se till att representanterna är aktiva.²⁰ Men vad är det som får exempelvis en lokal partiordförande att upprätthålla en pro-social norm?

För det första bör noteras att en del tänkbara sanktioner är relativt billiga: om en ny fritidspolitiker söker gemenskap och bekräftelse är det ett kännbart straff att inte bli konverserad i fikakön – samtidigt som det är en försumbar kostnad för andra politiker att välja sina konversationspartners på detta sätt.

För det andra finns det mekanismer som gör att partiets företrädare har ett egenintresse av att partikamraterna är aktiva. I den mån engagemanget gynnar partiet som

19 Det behöver naturligtvis inte vara så att den som tar på sig att upprätthålla den prosociala normen har någon formell position.

20 Två exempel: ”Det är en fråga för partiet om de vill representeras av någon som ”inte gör jobbet?” samt ”Tja, regelverket är nog tyvärr sådant att det är möjligt. Rimligt att partiets ordförande tar itu med beteendet inför nästa val!”

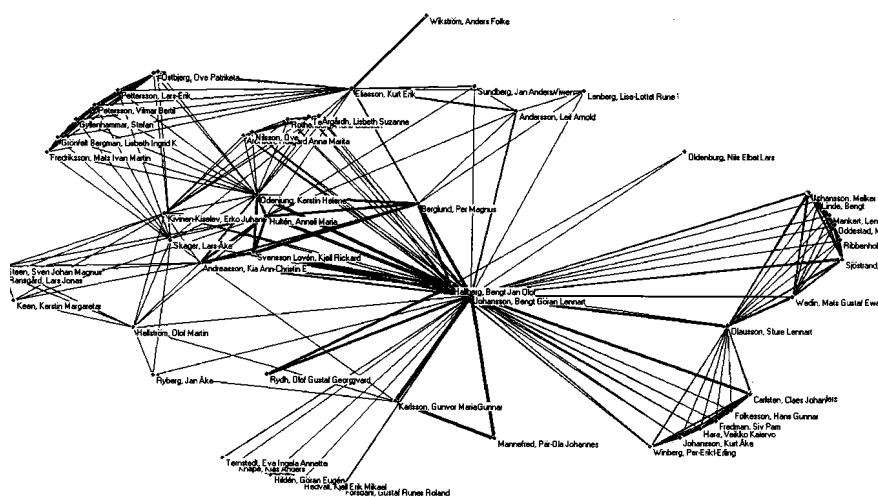
helhet kommer dessa fördelar till stor del att komma partiets företrädare till godo (i form av stärkt förhandlingsposition, ökat inflytande, bättre valresultat, arvoderade uppdrag). I den goda jämvikten vinner alltså centrala personer i partiet på att genom sociala sanktioner upprätthålla den gruppljala normen.

Notera att så länge det finns en billig bestraffningsteknologi i form av subtila sociala signaler, är även mycket små och osäkra vinster tillräckliga för att det ska vara rationellt för gruppledaren att upprätthålla den gruppljala normen. Men de subtila sociala signalerna fungerar inte på distans: om den som utdelar straffet och den som ska straffas inte alls rör sig i samma kretsar – dvs inte känner varandra och inte går på samma möten – är det inget kännbart straff att bli exkluderad från gruppen.

Därmed dyker ännu ett av de teoretiska resultaten upp i praktiken: interaktionsstrukturen är avgörande för graden av gruppljalitet.

Figur 5 illustrerar de formella styrelsenätverken bland politiker i Göteborg. Som framgår är socialdemokraten Göran Johansson och moderaten Jan Hallberg synnerligen centralt placerade och har markant fler formella interaktioner än alla övriga. Det betyder att de är i en god position att upprätthålla gruppljala normer genom sociala sanktioner – om de vill. Å andra sidan, om Johansson och Hallberg själva skulle agera egoistiskt ökar också möjligheten för många andra att komma undan med egoistiskt beteende.

Som visas och diskuteras i Erlingsson et al. (2007), har svenska kommuner under framförallt 90-talet genomgått en rad organisatoriska förändringar som kan förväntas påverka interaktionsstrukturen och därmed graden av prosocialt och egoistiskt beteende. Bland annat har den ökade förekomsten av organisatoriska mellanting mellan



Figur 5. De formella styrelsenätverken bland Göteborgs kommunpolitiker. Källa: Karlsson & Palmås, pågående arbete.

byråkratisk styrning och marknadsstyrning medfört att både möjligheten till och vinsten av enstaka egoistiska handlingar ökat. Offentlighetsprincipen skapar en observerbarhet som håller nere graden av egoistiskt beteende. Ett starkt konkurrenstryck på marknaden verkar också i riktning mot att premiera effektivitet i linje med argumentet framfört av Tullock (1985). Båda dessa mekanismer sätts helt eller delvis ur spel vid organisatoriska mellanformer, som exempelvis kommunala bolag. Här finns det med andra ord skäl att vara vaksam på utvecklingen.

6. Avslutande diskussion

Vi har visat att det finns en rad lärdomar att dra från spelteori och experimentell samhällsvetenskap kring hur grupplojalt beteende kan upprätthållas. Vi har dock också visat att de enklaste spelteoretiska modellerna där individer väljer mellan två strategier (samarbete/lojalitet vs egoism) saknar en väsentlig komplicerande faktor, nämligen att grupplojalitet kan existera på flera olika nivåer. En teknik som gör det enklare för människor att lösa det kollektiva handlandets problem kan utnyttjas av alla grupper, oavsett om de är samhällsnyttiga eller ej. Kommunikation ansikte mot ansikte kan göra det enklare för politiker att enas kring en strävan för något samhällsnyttigt mål – men det kan också göra det lättare för kartellmedlemmar att sko sig själva på övrigas bekostnad.

Vi har också visat att det finns situationer där komplexiteten är så stor att det är svårt att med säkerhet avgöra vad som är egoistiskt, korruptionsliknande beteende och vad som är prosocialt samhällsnyttigt beteende. Denna osäkerhet gör det i sig lättare för den som vill komma undan med egoistiskt beteende. I situationer där ett beteende är uppenbart antisocialt kan kombinationen av formella institutioner som pressfrihet och offentlighetsprincip och informella institutioner som människors ilska och förmåga till subtila sociala sanktioner vara tillräcklig för att motverka korruptionstendenser.

Komplexitet medför däremot att den som väljer mellan två handlingsalternativ också är den som vet bäst vilket handlingsalternativ som är prosocialt respektive egoistiskt. I dessa fall är sociala sanktioner mindre effektiva, och möjligheten att säkerställa prosocialt beteende beror på de interna sanktionsmekanismerna – människors samvete helt enkelt.

Sanktionsmöjligheter och förbättrad informationsspridning kan med andra ord förväntas ha en korruptionsdämpande effekt endast om det är tydligt vilket beteende som är prosocialt respektive egoistiskt. För beteende som ligger i komplexitetens gränzon är det också en större risk att den agerar egoistiskt intalar sig själv – och andra – att beteendet i själva verket är samhällsnyttigt, eller åtminstone att ingen kommer till skada. En ökad debatt och medvetenhet om konsekvenserna av korruptionsliknande beteende kan således i sig fungera korruptionsdämpande.

Denna insikt rimmar för övrigt väl med etablerade teorier om hur man kan motverka korruption och annat oetiskt beteende i politik och förvaltning. I exempelvis Cooper (2006) och Sjölin (2004) återfinns tanken att individuell medvetenhet parad med

en levande debatt om den politiska etikens och förvaltningsetikens normer är ett verkningfullt medel mot oetiskt beteende i det offentliga livet.

Slutligen ska sägas att vi trots flera framsteg inte har tillfredställande svar på varför graden av korruption och samarbete skiljer sig så kraftigt åt mellan olika länder, eller hur man bäst bryter en utveckling som är på väg åt fel håll. Detta är, för att citera Elinor Ostrom när hon 1997 talade för American Political Science Association, samhällsvetenskapens stora gåta:

“The really big puzzle in the social sciences is the development of a consistent theory to explain why cooperation levels vary so much and why specific configurations of situational conditions increase or decrease cooperation” (Ostrom, 1998:9).

Litteratur

- Andersson, Staffan. 2002. "Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change." *Dissertation (Umeå: Department of Political Science)*.
- Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Erlingsson, och Mats Sjölin. 2008. "How corrupt is a non-corrupt society?" *Paper presented at the Canadian Political Science Association meeting in Vancouver, June 2008*.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bateson, Melissa, Daniel Nettle, och Gilbert Roberts. 2006. "Cues of being watched enhance cooperation in a real-world setting." *Biology Letters* 2:412-414
- Bendor, Jonathan och Piotr Swistak. 2004. "The Rational Foundations of Social Institutions: An Evolutionary Analysis." i Morris, Oppenheimer och Soltan (red.) *Politics from Anarchy to Democracy*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Bergh, Andreas. 2009. "Cooperation through social sanctions and the logic of occasional defection." *Work in progress*.
- Binmore, Ken. 2007. *Playing for Real: A Text on Game Theory*. USA: Oxford University Press.
- Binmore, Ken. 2005. *Natural Justice*. New York: Oxford University Press.
- Binmore, Ken. 1994. *Game Theory and the Social Contract Volume I: Playing Fair*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Boyd, Robert och Jeffrey Lorberbaum. 1987. "No Pure Strategy is Evolutionarily Stable in the Repeated Prisoner's Dilemma Game." *Nature* 327, s 58-59.
- Boyd, Robert och P. J. Richerson. 2002. "Group Beneficial Norms Spread Rapidly in a Structured Population." *Journal of Theoretical Biology* 215, s 287-296.
- Bäck, Henry. 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber
- Cameron, Lisa A. . 1999. "Raising the Stakes in the Ultimatum Game: Experimental Evidence From Indonesia" *Economic Inquiry* 37, s 47-59.
- Citron, Britt-Marie. 1999. *Sölve & Co*. Stockholm: Norstedts.
- Cooper, Terry L. 2006. *The Responsible Administrator. An approach to Ethics for the Administrative Role*. 5th ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Eder, D. och J.L. Enke. 1991. "The structure of gossip: Opportunities and constraints on collective expression among adolescents." *American Sociological Review* 56, s 494-509.
- Ely, Jeffrey. 2002. "Local Conventions." *Advances in Theoretical Economics, Berkeley Electronic Press* 2, s 1044-1044.
- Engsel, Peter och Andreas Bergh. 2006. "Choosing Opponents in Prisoners' Dilemma: An Evolutionary Analysis." *Working Paper No. 2005:45, Dept. of Economics, Lund University*. Paper presented at the winter meeting of the Econometric Society in Boston, January 2006.
- Erlingsson, Gissur, Mats Sjölin, och Andreas Bergh. 2008. "Public corruption in Swedish municipalities – Trouble on the horizon?" *Local Government Studies* 34, s 595-608.
- Eshel, Ilan, Larry Samuelson, och Avner Shaked. 1998. "Altruists, Egoists, and Hooligans in a Local Interaction Model." *American Economic Review* 88, s 157-179.
- Fehr, Ernst och Urs Fischbacher. 2005. "The Economics of Strong Reciprocity." Sid. 151-191 i *Moral Sentiments and Material Interests*, H. Gintis, S. Bowles, R. Boyd, och E. Fehr (red.). Cambridge, MA: MIT Press.
- Fehr, Ernst och Simon Gächter. 2000. "Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments." *American Economic Review* 90, s 980-994.
- Fehr, Ernst och Simon Gächter. 2002. "Altruistic punishment in humans." *Nature* 415, s 137-140.

- Ferraz, C. och Finan, F. (2009). "Motivating Politicians: The Impact of Monetary Incentives on Quality and Performance." NBER Working Paper 14906.
- Frank, Robert H. 1988. *Passions within Reason*. New York: Norton.
- Gintis, Herbert, Samuel Bowles, Robert Boyd, och Ernst Fehr. 2005. *Moral Sentiments and Material Interests: On the Foundations of Cooperation in Economic Life*. Cambridge: MIT Press.
- Haley, K. och D. Fessler. 2005. "Nobody's watching? Subtle cues affect generosity in an anonymous economic game." *Evolution and Human Behavior* 26, s 245 – 256.
- Henrich, Joseph. 2000. "Does Culture Matter in Economic Behavior? Ultimatum Game Bargaining among the Machiguenga of the Peruvian Amazon." *American Economic Review* 90, s 973-979.
- Herrmann, Benedikt, Christian Thöni, och Simon Gächter. 2008. "Antisocial Punishment Across Societies." *Science* 319, s 1362 – 1367.
- Hermansson, Jörgen (1990). Spelteorins nytta. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Hoffman, E., Kevin McCabe, Keith Shachat, och Vernon Smith. 1994. "Preferences, Property Rights, and Anonymity in Bargaining Games." *Games and Economic Behavior* 7, s 346-380.
- Jackson, Matthew O. och Alison Watts. 2005. "SOCIAL GAMES: Matching and the Play of Finitely Repeated Games." *Mimeo*.
- Karlsson, Johan och Karl Palmås, pågående arbete, Göteborgs universitet.
- Maynard Smith, John. 1982. *Evolution and the Theory of Games*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- McCabe, Kevin, Mary L. Rigdon, och Vernon L. Smith. 2006. "Sustaining Cooperation in Trust Games." *Forthcoming in The Economic Journal*.
- Milinski, M., D. Semmann, och H.-J. Krambeck. 2002. "Reputation helps solve the "tragedy of the commons"." *Nature* 415, s 424–426.
- Oliver, Pamela. 1980. "Rewards and punishments as selective incentives for collective action: Theoretical investigations." *American journal of sociology* 85, s 1356-1375.
- Ostrom, Elinor. 2000. "Collective Action and the Evolution of Social Norms." *Journal of Economic Perspectives* 14, s 137-58.
- Ostrom, Elinor och James Walker. 2003. "Trust, Reciprocity, and Gains from Association: Interdisciplinary Lessons from Experimental Research." New York: Russell Sage Foundation.
- Ostrom, Elinor, James Walker, och Roy Gardner. 1992. "Covenants with and without a Sword – Self-Governance is Possible." *American Political Science Review* 86, s 404-417.
- Philp, Mark. 2002. "Conceptualizing Political Corruption", I *Political Corruption. Concepts & Contexts*, Arnold J. Heidenheimer och Michael Johnston (red.). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Poulsen, Anders U. och Gert Tinggaard Svendsen. 2005. "Social Capital and Endogenous Preferences." *Public Choice* 123, s 171-196.
- Rob, Rafael och Huanxing Yang. 2003. "Long-Term Relationships as Safeguards; Can Dishonest Types Induce Honest Behavior?" *Mimeo*.
- Roberts, Gilbert. 1998. "Competitive Altruism: From Reciprocity to the Handicap Principle." *Proceedings: Biological Sciences* 265, s 427-431.
- Rosser, J. Barkley, Jr. 2007. "The Rise and Decline of Mancur Olson's View of The Rise and Decline of Nations." *Southern Economic Journal* 74, s 4.
- Rothstein, Bo. 2003. *Sociala fällor och tillitens problem*. Kristianstad: SNS förlag.
- Rothstein, Bo. 2007. "Anti-Corruption – A Big Bang Theory." *QoG Working Paper Series* 2007:3.
- Sjölin, Mats. 2004. *Politisk etik*. Lund: Studentlitteratur.

- Skyrms, Brian. 2004. *The Stag Hunt and the Evolution of Social Structure*. USA: Cambridge University press.
- Smith, E.A. och R. Bliege Bird. 2003. "Costly signaling and prosocial behavior." i *Moral Sentiments and Material Interests: On the Foundations of Cooperation in Economic Life*, H. Gintis, S. Bowles, R. Boyd, och E. Fehr (red.). Cambridge: MIT Press.
- Swistak, Piotr. 2008. "The Emergence of Social Preferences." *Papper presenterat vid 2008 års möte med American Political Science Association (APSA), Boston, 28 augusti 2008.*
- Tirole, Jean. 1996. "A theory of Collective Reputations (with applications to the persistence of corruption and to firm quality)." *The Review of Economic Studies* 63, s 1-22.
- Tullock, Gordon. 1985. "Adam Smith and the Prisoners' Dilemma." *The Quarterly Journal of Economics* 100, s 1073-1081.
- Weibull, Jörgen W. 1995. *Evolutionary Game Theory*: MIT Press.
- Yamagishi, Toshio. 1986. "The Provision of a Sanctioning System as a Public Good." *Journal of Personality and Social Psychology* 51, s 110-116.
- Zahavi, A. och A. Zahavi. 1997. *The Handicap Principle*. New York: Oxford University Press.

■ Översikter och meddelanden

■ Vad är överstatlighet?

HANS E. ANDERSSON¹

What is supranationalism? In Sweden, there is a consensus that Swedish membership of substantial parts of the European Union (EU) entails cooperation that at least in parts implies supranationalism. Due to this consensus one may assume that there is also some sort of common understanding of the concept of supranationalism. However, while many researchers includes majority voting in their definition of supranationalism, this is rejected outright by others. As shown, both sides have a point and this article, therefore, suggests that three dimensions are noteworthy when it comes to supranationalism: a) when states have transferred the right to exercise public power to an organisation the states can not make decisions alone, b) the institution is autonomous and makes binding decisions, c) the decisions taken by the institution have effective precedence over national ones.

1 Fil. dr Hans E. Andersson är verksam vid Institutionen för samhällsvetenskaper, Södertörns Högskola. Varmt tack till Sverker Gustavsson, Jacob Westberg och en anonym granskare för kommentarer till tidigare utkast. Kvarstående brister tillskrivs givetvis mig själv. Artikeln hade inte kommit till utan ekonomiskt stöd från det Särskilda utrikes- och säkerhetspolitiska programmet vid Utrikespolitiska Institutet, samt Vetenskapsrådet.
E-post: hans.andersson@sh.se

Inledning

Få – om någon – skulle motsätta sig påståendet att EU-samarbetet till stora delar är överstatligt. Det är därför lätt att tro att det finns en någorlunda likartad uppfattning om vad ett överstatligt samarbete innebär. Utan tvekan är den vanligaste uppfattningen – såväl i statsvetenskaplig litteratur som i politiska sammanhang – att ett centralt inslag i ett överstatligt system är att beslut fattas med majoritet (enkel eller kvalificerad):

Eftersom besluten i rådet i många fall dessutom kan fattas med kvalificerad majoritet, betecknas samarbetet i den första pelaren som *överstatligt* (Fallberg 2007: 68).

I formell mening innebär EU:s överstatliga inslag majoritetsbeslut och en rättsordning av bindande natur för respektive medlemsstat (Johansson 2002: 10).

Överstatlig: ... En beteckning på internationellt *beslutsfattande* som innefattar möjligheter till omröstningar där de inblandade staterna inte kan inlägga veto (Westberg 2006: 169. Se även Melin och Schäder 2001: 11, Weiler 1981: 286, Leal-Arcas 2006: fotnot 12, mot. 1997/98:U14-U16, U18, U20).

Det är därför förbryllande när såväl utrikesutskottet som en grundläggande lärobok i statsvetenskap hävdar att denna allmänna uppfattning är helt felaktig (bet. 1997/98:UU13, s. 30, Bäck och Larsson 2008: 118 f.).

Det är givetvis inte direkt ovanligt att begrepp är omstridda och det är ett problem som bland andra högskolelärare är

vana vid att hantera. I undervisningen pekar man ut vad som är majoritetens uppfattning (om det finns en sådan) men nämner även eventuell kritik mot denna. Ifråga om överstatlighet är emellertid de flesta lärare sannolikt helt omedvetna om att det finns en grundläggande kritik mot den gängse uppfattningen om överstatlighet och bara det utgör ett gott skäl att skriva en artikel. Mitt syfte är emellertid inte främst att visa att överstatlighet är ett omtvistat begrepp och att det därför måste problematiseras. Istället är avsikten att arbeta fram en fruktbar definition som tar hänsyn till kritiken. Som jag kommer att visa så innehåller nämligen kritiken – även om den skjuter långt över målet – en poäng som är värd att ta vara på.

Artikeln inleds med en diskussion om ståndpunkten att majoritetsbeslut inte har med överstatlighet att göra. Därefter diskuteras de definitioner som florerar i litteraturen och utifrån denna genomgång destillerar jag fram tre mer generella dimensioner som bör tas hänsyn till ifråga om överstatlighet.

Vetorätt och överstatlighet

Med ojämna mellanrum träffas EU-staterna för att omförhandla de grundläggande fördragen. När regeringen sökte riksdagens stöd för ett godkännande av det Amsterdamfördrag som undertecknades i juni 1997 väcktes ett antal motioner. Föga förvånande riktade de mer EU-kritiska motionärerna in sig på att Sverige inom ett antal områden skulle avstå från sin vetorätt. Därmed, menade de, skulle Sverige även acceptera ett överstatligt förfarande (mot. 1997/98:U14-U16, U18, U20). Detta var rimligen en god retorisk och politisk vändning i ett land som ofta ses som mellanstatligt orienterat (Tallberg 2001: 28 f., Johansson 2002: 295, Miljan 1977).

Utrikesutskottet ställde emellertid det hela på huvudet genom att hävda att:

Det faktum att ett beslut fattas med kvalificerad majoritet (eller att kommissionen, liksom medlemsländerna, har initiativrätt) innebär enligt utskottets uppfattning inte att samarbetet övergår från att vara mellanstatligt till att vara överstatligt. Det är inte beslutsformen som är avgörande utan i vad mån beslutsbefogenheter som annars tillkommer nationella organ förs över eller ej till en mellanstatlig organisation (bet. 1997/98:UU13, s. 30).

Det ligger nära till hands att misstänka att utskottsmajoriteten här tog till en politisk manöver i syfte att desarmera ett begrepp som kan vara svårhanterligt i den politiska debatten. Desto intressantare blir det när statsvetarna Henry Bäck och Torbjörn Larsson i läroboken *Svensk politik* även de argumenterar för att majoritetsbeslut inte alls har betydelse för frågan om överstatlighet (Bäck och Larsson 2008: 118 f.). Istället hävdar de att själva definitionen av mellanstatlighet är att om staterna inte kan träffa ett gemensamt beslut, så kan varje stat fatta enskilda beslut. Överstatlighet definieras däremot av att om beslut överhuvudtaget ska fattas så *måste* dessa träffas gemensamt. Kan staterna inte komma överens, så får de alltså inte heller fatta egna beslut. Utifrån detta synsätt är frågan om majoritetsbeslut alltså oväsentlig (2008: 118 f.).

Bäck och Larsson illustrerar ståndpunkten med EU-staternas inställning till Irakkriget. De menar att det som gör EU:s samarbete om utrikespolitik mellanstatligt är att efter att EU hade misslyckats med att nå en gemensam hållning, så kunde till exempel Storbritannien fatta ett enskilt beslut om att ensamt delta i kriget. Om EU:s utrikespolitik istället hade varit överstatlig hade det, menar Bäck och Larsson,

inneburit att EU – och bara EU – kunde fatta beslut om en politik beträffande Irak. Om ett sådant beslut inte hade fattats hade staterna inte haft rätt att som Storbritannien självständigt sluta upp på USA:s sida.

Utifrån en mer traditionell förståelse av internationell politik är resonemanget onekligen tilltalande. Det är något avgörande som sker när stater kommer överens att om ett beslut överhuvudtaget ska fattas, så måste det fattas gemensamt. Den analytiska elegansen till trots finns det också argument mot denna sparsmakade definition.

Det är onekligen ett kvalitativt steg som sker när stater ingår avtal som visserligen inte innehåller regler som kan tvinga dem att agera mot sin vilja (enhällighet), men som hindrar dem från att agera som de vill. Detta är emellertid inte något principiellt nytt eller avgörande. Det ligger nämligen i sakens natur att *alla* bindande avtal hindrar stater från att agera som de vill; *alla* bindande avtal innebär att staterna har kommit överens om att nya beslut måste fattas gemensamt. Jämför till exempel med traditionella avtal som Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna eller FN:s flyktingkonvention. Om en stat som undertecknat dessa konventioner plötsligt ändrar uppfattning så måste den övertala samtliga andra stater om den vill förändra konventionerna.

Mot detta resonemang kan invändas att ett traditionellt – mellanstatligt – avtal såsom FN:s flyktingkonvention handlar om en noggrann specificering av staternas rättigheter och skyldigheter. Överlämnande av beslutskompetens till en ”överstatlig” organisation bygger däremot på att organisationen ska fortsätta fatta beslut. Men det är just det fortsatta beslutsfattandet som gör det viktigt att detta beslutsfattande i något avseende, till exempel genom

majoritetsbeslut, är autonomt. Om överstatlighet bara handlar om överlämnande av beslutskompetens med fortsatta krav på enhällighet, skulle det inte finnas någon skillnad gentemot mer traditionella avtal.

Att hävda att överstatlighet inte har med majoritetsbeslut att göra är alltså att skjuta över målet. Det gör emellertid inte Bäck och Larssons resonemang ointressanta. Tvärtom har de en viktig poäng när de betonar att en stat inte kan fatta självständiga beslut. Det är helt enkelt otillfredsställande att i fråga om till exempel EU utelämna det faktum att även om medlemsstater till följd av enhällighetskravet *inte* kan fatta något gemensamt beslut, så kan de ändå inte agera var för sig. Deras poäng är dessutom originell i det avseendet att med undantag av ett tidigt kapitel av Joseph Weiler så har jag inte någon annanstans har funnit den tydliggjord på detta sätt (Weiler 1981: 277).²

Litteraturoversikt

Vid en litteraturgenomgång har jag med ett undantag inte funnit någon betydelsebärande skillnad mellan det svenska ”överstatlighet” och det engelska ”supranationalism”. Undantaget består i ett kapitel av den välkände rättsvetaren Joseph Weiler där han tar avstamp i skillnaden mellan ”stat” i rättslig mening och ”nation” mer som en fråga om känslan av tillhörighet (Weiler 1999: 247f.). Det kan givetvis vara fruktbart att diskutera ”övernationalism” och Weilers originella grepp

2 När Joseph Weiler beskriver att staterna är förhindrade att agera var för sig diskuterar han detta som en del av rättslig överstatlighet. Som framkommer föredrar jag att urskilja detta som en enskild dimension och definierar den rättsliga överstatlighet mer som en fråga om gemensamt fattade besluts effektiva företrädare framför nationella.

är därför att applådera. I enlighet med den generella litteraturen diskuterar jag emellertid överstatlighet i mer statsvetenskapliga termer, det vill säga som en fråga om "auktoritativ fördelning av värden" (Easton 1953).

I en tidig (1966) översikt menade juristen Peter Hay att överstatlighet i litteraturen bland annat definierats som en fråga om organisationens oberoende av medlemsstaterna, dess kapacitet att binda sina medlemsstater genom majoritetsbeslut, den direkta effekten av organisationens beslut, egenskaper hos de överstatliga institutionerna samt att olika funktioner och organisationernas jurisdiktion rent kvantitativt resulterat i en kvalitativ skillnad mot icke-överstatliga organisationer. I en litteraturgenomgång femton år senare drog Joseph Weiler slutsatsen att det överstatliga begreppet inte bara härrör från det fenomen det försöker att definiera – dåvarande EG – utan till och med är ett uttryck för det. Tautologier är givetvis problematiska i sig, men i det här fallet blir det ovanligt knepigt eftersom organisationen över tid har förändrats. Ett tag lades tyngdpunkten på betydelsen av direkt effekt, det vill säga att beslut kan direkt binda individer inom de nationella rättssystemen, men senare har även andra drag lyfts fram (Weiler 1981: 268 f.).

Till stora delar kan sägas att än idag kännetecknas litteraturen av att olika författare lyfter fram de olika aspekter de är intresserade av. Det är i sig givetvis oproblematiskt att forskare fokuserar på olika aspekter av ett mer övergripande begrepp. Det är emellertid besvärande att man ofta tycks omedveten om att begreppet är mer övergripande. Till exempel tenderar svenska läroböcker att framhålla att i överstatliga samarbeten så är staternas vetorätt överskaffad (Tallberg 2007: 68, Johansson 2002: 10, Westberg 2006: 169).

Engelskspråkiga läroböcker har då ofta en vidare definition:

EU är en överstatlig organisation i vilken det finns autonoma styrande organ som har makt och auktoritet att fatta beslut ovan medlemsstaternas nivå (McCormick 2004: 24. Författarens översättning. Se även Wallace, Wallace och Pollack. 2005: 6, Nugent 2003: 475, Bomberg och Stubb 2003: 9).

Eftersom denna definition tar hänsyn till att majoritetsbeslut bara är ett sätt att skapa oberoende organ är den vidare än de som ofta florerar i Sverige. Men inte heller denna definition är heltäckande. Framförallt underskattas betydelsen av att de överstatliga reglerna har ett effektivt företräde framför nationella bestämmelser (se dock Bomberg och Stubb 2003: 9, Bäck och Larsson 2008: 119, Johansson 2002: 10). Detta förbiseende beror sannolikt på att läroböcker om EU tenderar att vara skrivna av forskare som är hemmahörande i statsvetenskap eller internationella relationer.

Problematiken kring verkställande av beslut är givetvis långtifrån ett okänt område för statsvetare och man kan därför fundera kring varför statsvetare förbiser implementeringsaspekten i internationella sammanhang.³ Principiellt kan det givetvis hävdas att frågor om genomförande borde vara sekundära i förhållande till makten att fatta beslut. En statsvetare kan dessutom påpeka att detta inte minst gäller ur ett rättsligt perspektiv. I folkrätten är det nämligen etablerat att om en överenskommelse mellan stater uttrycker en

3 Det är emellertid inte bara statsvetare som bortser från betydelsen av att gemensamt fattade beslut har ett effektivt företräde framför nationella bestämmelser. Även en jurist som Rafael Leal-Arcas lägger störst vikt vid att beslutsfattandet fattas av oberoende organ (2006: fotnot 12).

avsikt att vara bindande, så är den också bindande (Eek, Bring och Hjerner 1987: 239, 251). En stat som har ingått en överenskommelse med andra stater måste alltså se till att överenskommelsen följs. Den kan inte ursäktas ett eventuellt fördragsbrott med att till exempel dess nationella lagar sätter hinder i vägen (Eek, Bring och Hjerner 1987: 260).

Trots att folkkrätten är glasklar i detta avseende är det fruktbart med en mer pragmatisk hållning. Den politiska realiteten är ju att utan ett effektivt övervakningssystem skulle staterna i många avseenden inte leva upp till sina förpliktelser. Joseph Weiler har träffande formulerat detta som att internationell rätt kan vara "hård" i betydelsen att den inte bara binder stater, utan även är bindande *i* stater. ("being binding not only on but also in states", Weiler 1999: 34). En definition av överstatlighet måste därför fånga upp att gemensamt fattade beslut har ett effektivt företräde framför nationella bestämmelser.

I EU-rättsliga sammanhang brukar det lyftas fram tre mekanismer som gör att EG-rätten får ett effektivt företräde framför medlemsstaternas regler: 1) Att ett beslut har direkt tillämplighet innebär att det automatiskt utgör en del av en stats inhemska rätt.⁴ 2) Att ett beslut har direkt

effekt innebär att enskilda har rätt att åberopa beslutet inför en stats domstolar. 3) Om nationell lag och gemensam lag krockar med varandra ges de senare företräde (SOU 1993:14, s. 15, Melin och Schäder, 2001:337). Det finns även andra sätt att se till att staterna gör det de har åtagit sig. Till exempel är Europadomstolen – som övervakar Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna – förhållandevis effektiv eftersom enskilda individer kan anmäla om en stat inte har levt upp till sina skyldigheter. Europadomstolens överstatlighet består emellertid främst i det att beslut fattas av ett autonomt organ i form av oberoende domare.

För att återgå till den mer generella diskussionen kring överstatlighet så är det tydligt att även i forskningslitteraturen är begreppet än idag tätt förknippat med det som utgör stora delar av EU-samarbetet.

En välkänd EU-forskare som statsvetaren Mark Pollack diskuterar överstatlighet i form av staternas delegering av makt till överstatliga institutioner (Pollack 1997, 2003). Även om han specificerar vad det är som har delegerats – EU-kommissionens makt att initiera lagstiftning, EG-domstolens makt att tolka de gemensamt bestämda reglerna, EU-parlamentets makt över lagstiftning, och så vidare – så är definitionen i sig föga generell. En forskare som i likhet med Pollack studerat EU ur ett principal-agent perspektiv är Jonas Tallberg. Han menar att begreppet överstatlig generell används för att signalera att kommissionen, domstolen och parlamentet är institutionellt oberoende och har särskilda karaktäristika. Därmed skiljer de sig från de mellanstatliga organen ministerrådet och europeiska rådet (Tallberg 1999: fotnot 4). Trots att det inte är ovanligt att göra denna uppdelning mellan EU:s institutioner är den emellertid något missvisande. För även om ministerrådet

4 De skandinaviska staterna, Tyskland och Storbritannien är stater som tillämpar ett så kallat dualistiskt system. Det innebär att om Sverige ingår ett internationellt avtal måste det vanligtvis till en nationell rättsakt för att svenska myndigheter och domstolar ska ta hänsyn till avtalet. Andra stater, t.ex. Frankrike och Nederländerna, tillämpar ett monistiskt system som inte skiljer det nationella rättssystemet från den internationella rätten. För monistiska stater är EU-samarbetet därför rimligen föga nydanande i det att beslut i en internationell organisation ska tillämpas direkt.

onekligen är medlemsstaternas tummelplats så sker en kvalitativ förändring när besluten börjar fattas med kvalificerad majoritet. Som Tallberg skrivit på annan plats så är då samarbetet överstatligt (2007: 68).

Statsvetarna Wayne Sandholtz och Alec Stone Sweet menar att "Överstatlighet [supranational mode of governance] råder när ... de organisationer som är inrättade på överstatlig nivå har jurisdiktion över specifika policyområden inom medlemsstaternas territorium" (Stone Sweet och Sandholtz 1998:8). I mycket är det en tillfredsställande definition, men den utelämnar frågan om gemensamt fattade besluts effektiva företrädere framför nationella bestämmelser. Det är då mer lovande när författarna går vidare och föreslår ett kontinuum från mellanstatlighet till överstatlighet; rimligtvis kan en organisation vara mer eller mindre överstatlig. Stone Sweet och Sandholtz menar att det finns tre dimensioner som spänner över ett sådant kontinuum: 1) EG-regler, det vill säga det juridiska regelverk som produceras på europeisk nivå och som sätter begränsningar för agerandet, 2) EG-organisationer, det vill säga de strukturer som producerar, verkställer och tolkar EG-regler, samt 3) det transnationella samhället, det vill säga icke-statliga organisationer som är därigenom direkt eller indirekt påverkar policyprocessen och resultaten på europeisk nivå (Stone Sweet och Sandholtz 1998:9). De två första dimensionerna är i högsta grad rimliga och jag återkommer till dessa. Den tredje dimensionen – betydelsen av icke-statliga organisationer – är emellertid svår att få ihop med deras generella definition av överstatlighet. Icke-statliga organisationer som direkt eller indirekt påverkar policyprocessen kan inte i någon rimlig mening sägas ha "jurisdik-

tion" ("rättslig befogenhet") inom medlemsstaternas territorium.

Stone Sweet och Sandholtz två första dimensioner sammanfaller med den centrala distinktion Joseph Weiler gjort mellan rättslig ("normative") och beslutande ("decisional") överstatlighet och som också refereras i en del forskningslitteratur.⁵ Rättslig överstatlighet är vid handen när gemenskapens regler är hierarkiskt överordnade medlemsstaternas konkurrerande regelverk och har ett effektivt företrädere framför dessa. Beslutande överstatlighet återfinns: a) om det finns gemensamma organ som genom sin sammansättning är autonoma, b) om det finns gemensamma organ som visserligen är mellanstatligt sammansatta men som genom till exempel röstningsprocedur inte är strikt mellanstatliga, c) vid beslutsfattande där flera institutioner är involverade men där autonoma organ har en kritisk roll, och d) när de autonoma organen själva verkställer beslut eller övervakar beslutens implementering (Weiler: 271-272). En avgörande poäng med Weilers distinktion var att han därmed övertygande visade på det som idag är mer allmänt känt: under 1960-talet tog den rättsliga överstatlighe-

5 Close, 2000: 93f., Shaw, 1996:13f. De två dimensionerna rättslig och beslutande överstatlighet kan även urskiljas hos Amitai Etzioni (2001: xix). Etzioni menar även att ett överstatligt organ måste möjlighet till effektiv implementering som att direkt kunna bötfälla ett företag utan att gå via medlemsstaten. Detta är dock en delmängd av rättslig överstatlighet. Etzioni skriver även om "fullt utvecklade överstatliga unioner" och anger tre kriterier för dessa: legitim kontroll av våldsanvändning, möjlighet att fördela resurser mellan de ingående enheterna samt att medborgarna är mer politiskt lojala mot den överstatliga nivån än mot den nationella (2001: xxii). Frågan är emellertid om inte detta snarare är uttryck för en statsbildning än något annat.

ten stormsteg framåt medan luften gick ur den beslutande överstatligheten. Det sista gällde inte minst den berömda Luxemburgkompromissen som innebar att staterna höll fast vid konsensusbeslut och alltså avstod från majoritetsomröstningar.

Slutligen ska nämnas att i en diskussion om överstatlighet är det inte möjligt att förbigå den monumentala *International Institutional Law* av Henry G. Schermers och Niles M. Blokker. Efter att ha konstaterat att överstatlighet inte har någon distinkt rättslig definition (Schermers och Blokker 2003: §60. Se även Weiler 1999: 246) hävdar de att det finns sex grundläggande kännetecken för en överstatlig organisation:

- a) organisationen ska kunna fatta beslut som är bindande för medlemsstaterna
- b) beslut får inte vara beroende av enhällighet mellan alla medlemsstater. Oberoendet skapas antingen genom att beslut kan fattas med majoritet, eller genom att beslutsorganen sätts samman av oberoende individer.
- c) organisationens beslut ska kunna fatta beslut som direkt binder medborgarna, det vill säga att organisationens beslut gäller utan att medlemsstaterna har transformerat beslutet till nationell lag.
- d) organisationen ska ha makt att verkställa sina beslut, det vill säga inte behöva använda sig av medlemsstaternas regeringar. Det är däremot tänkbart att medlemsstaternas andra beslutscentra såsom lagstiftande eller dömande makt kan behöva tvinga regeringen att verkställa organisationens beslut.
- e) organisationen ska ha viss finansiell autonomi, det vill säga vara oberoende av bidrag från medlemsstaterna.

- f) en medlemsstat ska inte självt kunna lämna organisationen. Det ska inte heller vara möjligt för medlemsstaterna att fatta ett kollektivt beslut om att upplösa organisationen eller ändra dess kompetens utan att organisationens institutioner medverkar (Schermers och Blokker: §61).

Eftersom Schermers och Blokker inte ger några argument varför just dessa kännetecken är särskilt viktiga är det svårt att förhålla sig till dem. Flera av dem är dock intuitivt rimliga, medan andra kan diskuteras ur olika aspekter. Till exempel kan kännetecknet beslut som direkt binder medborgarna (c) och kännetecknet att verkställa beslut (d) slås ihop. Direkt bindande beslut är ju betydelsefullt eftersom det är ett sätt att ge organisationen makt att verkställa besluten. Finansiell autonomi (e) är visserligen ett rimligt kännetecken, men frågan är hur signifikant den är. Den finansiella autonomi måste ju komma till uttryck i beslut som får återverkningar i staterna; beslut som fångas upp av kännetecknen b och c. Mest tveksamt är detta med möjligheten att lämna organisationen (f). Detta verkar snarare vara ett kännetecken på en statsbildning än handla om överstatlighet.

Tre generella dimensioner av överstatlighet

Med stöd i den gjorda litteraturgenomgången menar jag att det är möjligt att särskilja tre mer generella dimensioner hos det överstatliga begreppet. För var och en av dessa dimensioner finns det sedan ett kontinuum av lägre eller högre grad av överstatlighet.

De tre dimensionerna kan formuleras i en mening: *Ett internationellt samarbete är överstatligt när stater har överfört rätten att utöva*

offentlig makt till ett autonomt, internationellt organ som fattar bindande beslut vilka har ett effektivt företräde framför nationella bestämmelser.

En första dimension är den som Bäck och Larsson (2008), men även Weiler (1981) har urskilt. När offentlig makt har förts över måste beslut fattas gemensamt om beslut ska fattas överhuvudtaget; staterna får inte fatta självständiga beslut om organisationen inte gör det. Ett kontinuum kan urskiljas i så måtto att i till exempel EU:s fall brukar det skiljas på exklusiv och delad kompetens (Melin och Schäder 2001: 27 ff.). Eftersom EU har exklusiv kompetens i till exempel tullfrågor och handelspolitik är det bara EU som har rätt att fatta beslut i dessa frågor. Om kompetensen är delad får såväl EU som enskilda medlemsstater fatta beslut. Det gäller bland annat för frågor om miljö- och regionalpolitik. Staternas rätt är emellertid begränsad eftersom de bara får fatta beslut så länge EU inte har fattat beslut i frågan och så länge de håller sig inom ramarna för EU:s generella principer.

En andra dimension handlar om den som framför allt de engelskspråkiga läroböckerna och även mycket av den statsvetenskapliga forskningslitteraturen är inriktad på, det vill säga att det beslutsfattande organet måste vara autonomt. Beslut måste alltså kunna fattas även om en enskild stat motsätter sig det. En sådan autonomi kan uppnås på ett antal olika sätt, till exempel genom att stater fattar beslut med majoritet eller inrättar oberoende domstolar eller parlament. Denna dimension spänner också över ett kontinuum av mer eller mindre överstatlighet. Ett beslutsförfarande där det krävs att ett autonomt organ initierar ett beslut innan medlemsstaterna kan fatta ett enhälligt beslut är givetvis väsentligt mycket mindre överstatligt än ett beslutsförfarande som innebär att ett autonomt organ kan såväl initiera, be-

sluta som verkställa ett beslut. Inom ramen för denna dimension kan några andra specificeringar göras. Att det handlar om ett internationellt organ innebär att beslutsfattandet kan ske i mer eller mindre lösliga former – det behöver inte finnas en fast organisation. Detta med att besluten är bindande är en avgränsning mot organisationer som ger rekommendationer som inte är förpliktigande.

En tredje dimension handlar om att överstatliga beslut har ett effektivt företräde framför nationella bestämmelser. I likhet med den föregående dimensionen syftar formuleringen till att vara mer generell och den fångar därmed upp ett antal olika karaktäristiska för bland annat EG:s regelsystem, det vill säga detta med direkt tillämplighet, direkt effekt och att gemensam lag har företräde framför nationell lag. Även här kan ett kontinuum urskiljas. Om det stipuleras att gemensam lag har företräde framför nationell lag så är grunden för ett effektivt företräde – och överstatlighet – givetvis lagd. Effektiviteten och överstatligheten ökar emellertid om de gemensamma besluten dessutom har direkt effekt och direkt tillämplighet.

Avslutning

Statsvetare tvistar gärna om hur olika begrepp ska förstås och det vore väl snarast förvånande om överstatlighet vore ett undantag. Det är också tveksamt om det är önskvärt att söka uppnå fullständig konsensus kring någon entydig definition; ett statiskt begrepp är knappast fruktbart ut forskningssynpunkt. Det är emellertid problematiskt när grundläggande läroböcker inte bara förordar helt skilda definitioner, utan dessutom utelämnar att ett begrepp även har helt andra dimensioner.

Den gjorda begreppsutredningen bidrar förhoppningsvis till att vi i undervisnings-

sammanhang kan ge ett centralt begrepp en någorlunda gemensam precision. De tre urskilda dimensionerna är emellertid minst lika användbara i forskningssammanhang. Förutom att de preciserar vad som faktiskt avses så gör de det dessutom möjligt att prata om en lägre eller högre grad av överstatlighet; något som är centralt när vi ska jämföra över tid, mellan organisationer och så vidare.

Referenser

- Balassa, Bela, 1961. "Towards a Theory of Economic Integration", *Kyklos* 14: 1-14.
- Bäck, Henry och Torbjörn Larsson, 2008 (2 uppl.). *Den svenska politiken. Struktur, processer och resultat*. Malmö: Liber AB.
- Bomborg, Elizabeth och Alexander Stubb, 2003. *The European Union: How Does It Work?* Oxford University Press.
- Close, Paul, 2000. *The Legacy of Supranationalism*. London: Macmillan.
- Easton, David, 1953. *The Political System: an Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf.
- Eek, Hilding, Ove Bring och Lars Hjerner, 1987. *Folkerätten. Staternas och de mellanstatliga organisationernas rättsordning*. Stockholm: Norstedts Förlag.
- Hay, Peter 1966. *Federalism and Supranational Organizations: Patterns for New Legal Structures*. University of Illinois Press.
- Johansson, Karl Magnus (red.), 2002. *Sverige i EU*. Stockholm, SNS Förlag.
- Leal-Arcas, Rafael, 2006. *Theories of Supranationalism in the EU*. Bepress Legal Series Paper 1790.
- McCormick, John, 2004. *The European Union. Politics and Policies*. Boulder: Westview Press.
- Melin, Mats och Göran Schäder, 2001. *EU:s konstitution. Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Miljan, Toivo (1977) *The Reluctant Europeans: The Attitudes of the Nordic Countries towards European Integration*. London: C. Hurst & Company.
- Mot. 1997/98:U14 av Bengt-Ola Rytter och Lena Klevenäs (s) med anledning av prop. 1997/98:58 Amsterdamfördraget.
- Mot. 1997/98:U15 av Margit Gennser (m) med anledning av prop. 1997/98:58 Amsterdamfördraget.
- Mot. 1997/98:U16 av Birger Schlaug m.fl. (mp) med anledning av prop. 1997/98:58 Amsterdamfördraget.
- Mot. 1997/98:U18 av Birgitta Hambræus m.fl. (c) med anledning av prop. 1997/98:58 Amsterdamfördraget.
- Mot. 1997/98:U20 av Roland Larsson och Erik Arthur Egervärn (c) med anledning av prop. 1997/98:58 Amsterdamfördraget.
- Nugent, Neill 2003. *The Government and Politics of the European Union*. Durham: Duke University Press.
- Pollack Mark A., 1997. "Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community", *International Organization* 51: 99-134.
- Pollack Mark A., 2003. *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford University Press.
- Schermers, Henry G. och Niels M. Blokker, 2003 (4 uppl.). *International Institutional Law: Unity within diversity*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers
- Shaw, Jo, 1996. *The Law of the European Union*. London: Macmillan.
- SOU 1993:14 *EG och våra grundlagar: Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG*.
- Stone Sweet, Alec och Wayne Sandholtz, 1998. "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity" i Wayne Sandholtz och Alec Stone Sweet. *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press.
- Tallberg, Jonas, 1999. *Making States Comply. The European Commission, the European Court of Justice & the Enforcement of the Internal Market*. Lund: Department of Political Science.
- Tallberg, Jonas (red), 2001. *När Europa kom till Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.
- Tallberg, Jonas, 2007. *EU:s politiska system*. Lund, Studentlitteratur.
- Wallace, Helen, William Wallace och Mark A. Pollack, 2005. *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press.
- Weiler, Joseph, 1981. "The Community System: the Dual Character of Supranationalism" i F.G.

- Jacobs. *Yearbook of European Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Weiler Joseph H. H. 1999. *The Constitution of Europe. "Do the New Clothes have an Emperor?" and Other Essays on European Integration*. Cambridge University Press.
- Westberg, Jacob, 2006. *Integration som problemlösning*. Stockholm: SNS Förlag.

■ Statsvetenskapliga förbundet

FÖRBUNDSREDAKTÖR: HELENA OLOFSDOTTER STENSÖTA

Förbundsredaktören har ordet

I det här numret presenteras Surveyinstitutet som bildats på Växjö (snart Linné-) universitetet och som arbetar med surveys. I detta nummer skriver Magnus Hagevi om Surveyinstitutets profil och vilken nisch man vill skapa för sig samt ger exempel på den typ av data som Surveyinstitutet tillhandahåller.

Det här är sista numret där jag är redaktör för förbundssidorna i Statsvetenskaplig Tidskrift. Min idé när jag tillträdde som redaktör (nummer 2008/1) var att i högre grad ge utrymme och engagera till debatt på sidorna. Jag ville också engagera fler yngre skribenter. Tillsammans med de övriga deltagarna i statsvetenskapliga förbundets styrelse kom vi överens om några intressanta temaområden för debatt; exempelvis frågor om statsvetenskapens kontaktytor gentemot andra discipliner samt kontaktytor mot det internationella statsvetarkollektivet. Genusdimensionen i statsvetenskapen och bland statsvetare har varit ett annat centralt tema under perioden.

Det är min förhoppning att sidorna fyllts med intressanta artiklar kring dessa och andra teman. Jag tycker själv att många nummer, om än inte alla, har varit välfyllda och att tidningen lyckats engage-

ra många bra skribenter som bidragit med intressanta artiklar. När jag nu lämnar över till nästa redaktör är det ändå med en något vilsen känsla. Den bottenar i en undran över möjligheterna att inmuta ett område för debatt och reflektion för vilket statsvetenskapliga förbundets sidor i statsvetenskaplig tidskrift är den naturliga och enda kanalen – en debatt som dessutom upplevs som intressant och nödvändig av läsarna. Under de gångna åren har debatten som förts på förbundssidorna å ena sidan varit tydligt nishad – debatten har kretsat kring ämnets framtid samt i någon mån situationen för oss yrkesverkamma inom ämnet. När det gäller dessa och liknande frågor tycker jag att förbundssidorna är ett självskrivet medium. Men för att debatten ska upplevas som intressant av läsare och faktiskt ge avtryck underlättar det om den berör frågor som går utöver de lite mer ”torra” professionsfrågorna över till mer samhällsrelaterade frågor. Med den ambitionen ger sig samtidigt förbundssidorna in på andra arenor där vi måste konkurrera med andra medier som både har större spridning och ger bättre språngbräda för skribenternas karriärer. Jag har ju dessutom medvetet försökt engagera ”yngre” (i akademisk mening) statsvetare. Alla statsvetare/akademiker i situationen ”på väg att bli etablerade” står inför ett mycket högt publiceringskrav för att över huvud taget kunna kvalificera oss till tjänster, forskningspengar etcetera. Vi

Har du synpunkter på förbundssidan eller vill lämna bidrag är du välkommen att kontakta förbundsredaktören via e-post Helena.Stensota@pol.gu.se eller telefon 031-786 58 44.

är då tvungna att söka oss dit där arbetsinsatsen ger bäst utdelning – samt lära oss säga nej till allt annat. Detta gör det samtidigt svårt att rekrytera skribenter.

Som jag ser det befinner sig förbundssidorna i statsvetenskaplig tidskrift i exakt det dilemmat: Å ena sidan kan sidorna ha en profil av mer begränsad ämnes- och professionsdiskussion. Å andra sidan kan vi försöka få till stånd en bredare och samtidigt mer samhälleligt engagerande diskussion. Jag har försökt driva den senare linjen under mitt redaktörsskap. När jag nu lämnar över till nästa redaktör så är det med förhoppningen att en sådan profileringsdiskussion ska förtydligas än mer – och såklart att intresset för sidorna ska öka ytterligare.

Tack för mig!

HELENA OLOFSDOTTER STENSÖTA

Nu kommer Surveyinstitutet

Surveyinstitutet genomför och presenterar undersökningar om det svenska samhället. En grundläggande tanke med Surveyinstitutets verksamhet är att möjliggöra ökad forskning om svenska samhället. Ofta finns ett behov av att få tillgång till data av olika slag som rör svenska förhållanden. Ibland finns inga befintliga databaser tillgängliga som innehåller relevant information. Därmed har forskaren ett behov att samla in denna information. För detta ändamål har Surveyinstitutet bildats på Växjö universitet (som vid årsskiftet 2009/2010 blir Linnéuniversitetet).

Grundbulten i Surveyinstitutets verksamhet är återkommande frågeundersökningar av svenska folket. Under våren

2009 genomfördes den första frågeundersökningen – *Survey 2009* – av ett representativt urval av den svenska befolkningen (även utländska medborgare ingår) mellan 15 och 85 år. *Survey 2009* är en postenkät som behandlar en rad olika samhällsfrågor. Den skickas ut som brev till personerna i urvalet som returnerar sina svar med post i ett bifogat svarskuvert. Nästa undersökning av denna typ – *Survey 2010* – kommer att genomföras strax efter nästa riksdagsval hösten 2010.

I grund och botten är Surveyinstitutets verksamhet uppbyggt på samverkan mellan forskare och olika forskargrupper. När behov av nya datainsamlingar föreligger i ett forskningsprojekt finns ofta en rad problem. Ibland är behovet av nya data inte så omfattande. Det är egentligen endast några frågor som skall ställas och kombineras med gängse bakgrundsvariabler. Det kan då vara en mycket kostsam sak för ett forskningsprojekt att självständigt genomföra en frågeundersökning. I andra fall finns det klara ekonomiska begränsningar som omöjliggör en avancerad datainsamling av uppgifter från representativa urval av svenska befolkningen. Surveyinstitutet är en lösning på dessa och liknande problem.

I Surveyinstitutet samarbetar forskare och forskargrupper med att samla in data. En stor del av de olika frågeundersökningar som genomförs av olika forskare runt om i landet samlar egentligen in data om samma saker. Frågor om kön, ålder, yrke, utbildning och mycket annat är sällan speciella för en frågeundersökning. Genom att forskare och forskargrupper samarbetar i Surveyinstitutets frågeundersökningar kan flera olika intressenter använda sig av samma data utan att varje grupp behöver genomföra en egen datainsamling. Därmed minskar kostnaderna för respektive forskningsprojekt och mer

resurser blir över för att analysera och genomföra annan forskning. I varje frågeundersökning som Surveyinstitutet genomför finns således "allmänna frågor" och "beställda frågor". Den förstnämnda kategorin delas av alla som använder Surveyinstitutets frågeundersökningar och den sistnämnda kategorin är i första hand till för deltagande forskningsprojekt som beställt frågorna. Idén är inte ny. I Sverige verkar sedan tidigare SOM-institutet på Göteborgs universitet enligt dessa intentioner.

Efter att de deltagande forskarna och forskargrupperna fått en rimlig tid att avrapportera sina data blir Surveyinstitutets data fritt och tillgängligt för alla forskare på universiteten. I förlängningen kommer Surveyinstitutet att bygga en samhällsvetenskaplig databank där det insamlade materialet kommer att initiera ny forskning. Dessa data kommer till exempel att resultera i tidserier som i sig själv kan väcka nya forskningsproblem som nya grupper av forskare kommer att ta sig an.

Surveyinstitutets verksamhet är multidisciplinär. Undersökningarna sker i samarbete med erfarna forskare inom statsvetenskap, massmedia- och kommunikationsvetenskap, socialt arbete, ekonomi och sociologi. Surveyinstitutet är inte endast till för forskare på det kommande Linnéuniversitetet, utan är öppet för att forskare och forskargrupper verksamma på andra universitet deltagande. Det finns också möjlighet för universitetsexterna intressenter att delta. Vid Survey 2009 medverkade till exempel Konsumentverket och dess vetenskapliga råd genom att bland annat undersöka opinion och beteende i samband med inköp av miljövänliga varor.

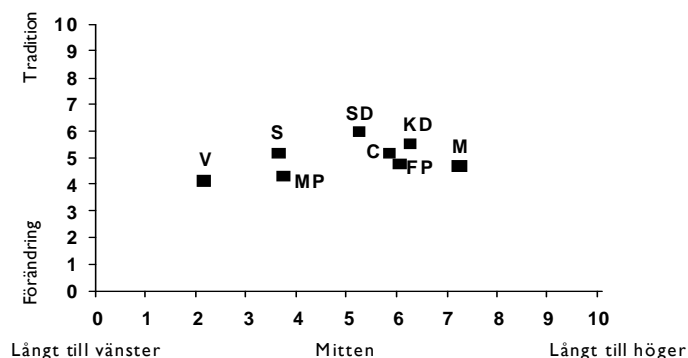
Surveyinstitutet har dessutom erfarenhet av undersökningar av kommuner och medlemmar inom organisationer. Survey-

institutet genomför också undersökningar utomlands, som i Indien, Kenya, Tanzania och Uganda. Målet är att bygga upp ett internationellt samarbete som gör det möjligt för komparativa studier.

Innehållet i Surveyinstitutets nationella frågeundersökning beror till stor del på vilka forskningsprojekt som deltar. En del av de data som samlas in och som är tillgängliga för samtliga deltagare har dock en viss profil. Många beaktar vad som har betecknats som "ny politik". Detta kan enklast beskrivas som uppgifter som rör människors förhållande till icke-materialistiska frågor och faktorer som orsakar olika ställningstaganden i sådana frågor. Mycket i svensk politik kretsar kring fördelningen av ekonomiska resurser och synen på statens roll i samhället. Ny politik rör däremot i större utsträckning frågor om livsstil, självförverkligande, normer, individualism och tolerans med mera. Tidigare forskning i dessa frågor rör till stor del en ökad tendens till postmaterialistiska värderingar (se t ex Inglehart 1997), men i Surveyinstitutets frågeundersökningar beaktas även fenomen som kan beskrivas som en motreaktion på en sådan utveckling. En annan profil är ett speciellt intresse för individens uppväxtförhållande och primärsocialisation. Det finns därför tämligen god tillgång till data om hur svarspersonerna uppfattar sina föräldrar, systemkonnotationer, upplevda ekonomiska förhållanden och liknande.

För att ge ett exempel redovisas nedan insamlade data som berör tre frågor hämtade från Survey 2009. I svensk politik dominerar vänster-högerskalan som markör, identitet och rumslig politisk metafor (se t ex Oscarsson 1998). Men det är också möjligt att tänka sig att den utveckling som sker i samhället med ökad individualisering och självständiga livsstilsval, globalisering och ett mer mångkulturellt sam-

Partisympatisörernas placering på vänster-högerskalan och förändring-traditionsskalan 2009 (medelvärden)



Figur 1. Frågan om vänster-högerskalan löd: "Man talar ibland om att politiska åsikter kan placeras in på en vänster-högerskala. Var skulle du placera in dig själv på en sådan vänster-högerskala? Kryssa i den ruta som ligger närmast din placering." Svarspersonerna kunde sedan placera sig på en 11-gradig skala från "långt till vänster" (värde 0) till "långt till höger" (värde 10) med "mitten" markerat vid värde 5. Frågan om förändring-traditionsskalan löd: "Vissa gillar när samhället förändras, medan andra strävar efter att bevara traditioner. Var någonstans skulle du placera dig på skalan förändring-tradition? Kryssa i den ruta som ligger närmast din placering." Svarspersonerna kunde sedan placera in sig på en 11-gradig skala från "förändring" (värde 0) till "tradition" (värde 10). Frågan om partisympatier löd "Vilket parti tycker du bäst om idag?" varpå samtliga riksdagspartier, "Sverigedemokraterna" och "annat parti" uppgavs som svarsmöjligheter.

hülle har anhängare men också motståndare som på olika sätt kan vara kritiska till denna utveckling.

För att fånga detta har Surveyinstitutet frågat svarspersonerna i Survey 2009 var de placerar sig på en traditionell 11-gradig vänster-högerskala där "långt till vänster" har värdet 0 och långt till höger har värdet 10 och där värdet 5 är markerat med "mitten". Dessutom undersöker Survey 2009 var svarspersonerna placerar sig på en 11-gradig skala som går från förändring (värde 0 på skalan) till tradition (värde 10 på skalan). Denna skala kallas förändring-traditionsskalan. En tredje fråga i Survey 2009

undersöker svarspersonernas partisympati. För personer med samma partisympati beräknas ett medelvärde på vänster-högerskalan respektive förändring-traditionsskalan. Resultatet redovisas i figur 1.

I figur 1 framgår att partiernas sympatisörer i betydlig utsträckning skiljer sig åt efter placering på vänster-högerskalan. Motsvarande skillnader vad gäller förändring-traditionsskalan är mindre. Det är dock noterbart att de skillnader som finns inte stämmer överens med sympatisörernas placering på vänster-högerskalan. Från Surveyinstitutet är avsikten att i framtiden fortsätta att studera eventuella

förändringar av betydelsen av denna typ av politiska skalor.

Det som beskrivits ovan om ny politik är en typ av forskningsintresse som manifesteras i Surveyinstitutets verksamhet. Allt behöver dock inte röra nypolitik och har hitintills inte heller gjort detta. Surveyinstitutet välkomnar även andra forskningsintressen. Den som är intresserad av Surveyinstitutets verksamhet är välkommen att ta kontakt med undertecknad eller besöka Surveyinstitutets hemsida www.survey.svi.vxu.se.

MAGNUS HAGEVI
MAGNUS.HAGEVI@VXU.SE

Referenser

- Inglehart, Ronald (1997): *Modernization And Post-modernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Oscarsson, Henrik (1998): *Den svenska partitymden: Väjlarnas uppfattning om konflikstrukturen i partisystemet 1956-1996*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

■ Litteraturoversikter

Andreas Johansson Heinö: *Hur mycket mångfald tål demokratin? Demokratiska dilemman i ett mångkulturellt Sverige*. Göteborg Studies in Politics, nr 116 (Malmö: Gleerups, 2009).

KJELL GOLDMANN

Utgångspunkten för Andreas Johansson Heinös avhandling är ”mångkulturalismens nedgång och återkomsten för assimilationistiska tongångar” vilken, skriver Johansson Heinö, förpliktigar statsvetaren att ”erbjuda orientering” om ”de grundläggande frågeställningar som debatten synliggör om relationen mellan demokrati och mångfald” (11).¹ De frågor som ställs i avhandlingen är i huvudsak två: dels hur stora ”skillnader i värderingar, livsstilar och identiteter” som kan finnas i ett samhälle utan att detta får ”negativa konsekvenser för demokratis fungerande”, dels hur ”det mångkulturella samhället” bör vägas mot ”representativ liberal demokrati” (11).

Johansson Heinö skildrar först tre ”stora berättelser” som, enligt vad han skriver, har ”format efterkrigstidens syn på frågorna om demokrati och mångfald” (74): berättelserna om nationalstaten, om det

mångkulturella samhällen och om den villkorade toleransen. Därefter definierar han tre ”demokratiska dilemman”, vilka han kallar uteslutandets, anpassningens respektive legitimitetens dilemma. Slutligen diskuterar han i vad mån som var och en av de ”stora berättelserna” bidrar till hanteringen av vart och ett av dilemnana. Han finner att berättelsen om nationalstaten har det ”bästa svaret” på uteslutandets dilemma, berättelsen om det mångkulturella samhället på anpassningens dilemma och berättelsen om den villkorade toleransen på legitimitetens dilemma (222). Den sammanfattande ståndpunkt han formulerar går ut på avdramatisering och pragmatism: ”Så länge nykomlingar följer lagen, och i den meningen anpassar sig till samhället, finns ingen anledning att inte tolerera oliktankande” (233).

Avhandlingen är en självständig och tankeväckande analys av väsentliga frågor i den internationaliserade demokratin. Möjligheterna till nya insikter begränsas emellertid av otydlighet i begrepps användningen och en viss okänslighet för distinktioner. Mycket är lätt att hålla med om, men argumentationen är så pass undandligdande att man vid en mera ordentlig granskning måste stanna vid att diskutera de centrala begreppen.

Demokrati. Avhandlingens viktigaste begrepp är demokrati, vilket definieras i en fotnot på sidan 12. I denna påminner Johansson Heinö om risken för att demokrati blir lika med ”allt som är bra i samhället”. Han väljer att i motsats härtill definiera demokrati som ett styrelseskick med fria och regelbundna val med allmän rösträtt, i vilket press-, yttrande-, organisations- åsikts- och religionsfrihet respekte-

1 Kjell Goldman är professor em. i statsvetenskap vid Stockholms universitet. E-post: kg@statsvet.su.se eller Kjell.Goldman@comhem.se Denna anmälan bygger på fakultetsoppositionen vid disputationen i Göteborg 5 juni 2009. Siffror inom parentes är sidhänvisningar till avhandlingen, där inte annat framgår.

ras samt där det finns möjlighet till ansvarsutkrävande. Denna definition är, påpekar han, snäv i relation till den politiska debatten samt till ”vissa specifika akademiska diskurser”, men den är, som han också påpekar, dominerande inom statsvetenskapen. Därför, kunde han ha tillagt, är det försvarbart att introducera undersökningens styrande begrepp i en fotnot.²

Problemet är att det också står annat om demokrati i avhandlingen. ”Demokrati är inte bara ett styrelseskick utan också ett normsystem”, förklarar Johansson Heinö en bit in i resonemanget. ”Värden som tolerans, pluralism, universalism, frihet, jämlikhet och rättvisa är hörnstenar i den moderna berättelsen om demokrati” (145). Några rader senare förefaller det som om även sekularism, feminism och annat ingår i det ”demokratiska” normsystemet. Att demokrati inte bara är ett styrelseskick utan också ett normsystem kan enligt Johansson Heinö leda till ett dilemma ”mellan demokratin som styrelseskick och demokratin som normsystem” (146).

Om detta är Johansson Heinös demokratibegrepp kan den proceduriella definitionen i den inledande fotnoten bara karakteriseras som vilseledande. Johansson Heinös egentliga demokratibegrepp, vilket inkluderar inte så litet av det som ”anses bra i samhället”, hade behövt en ordentlig presentation och diskussion i början av avhandlingen, styrande som det är för allt som följer. I en sådan diskussion skulle Johansson Heinö ha behövt klara ut

hur han har avgjort vilka värden i politiken som hör till själva demokratin, och vilka som inte gör detta.

Ju mera som stoppas in i demokratibegreppet, desto större räckvidd får vad Johansson Heinö kallar ”det konstanta spänningsförhållandet mellan demokratin som styrelseskick och demokratin som normsystem”, något som han också beskriver som konflikten ”mellan majoritetsprincip och absoluta värden” och karakteriserar som demokratin mest delikata konflikt (146). Johansson Heinö citerar Herbert Tingsten, som med den ”demokratiska paradoxen” ska ha avsett denna konflikt. Referensen är till *Demokratiens problem*, men ingen sidhänvisning görs (ett vanligt oskick, på vilket denna avhandling ger mer än ett exempel) och jag har inte lyckats hitta någon formulering som motsvarar den i avhandlingen. Jag har hittat en annan, enligt vilken det i demokratibegreppet finns en spänning mellan majoritetsstyrets och ”den politiska frihetens” principer (Tingsten 1945: 263) – en långt snävare formulering som bibehåller distinktionen mellan motsättningar *om* demokratin och motsättningar *i* demokratin, en distinktion som måste vara väsentlig för analys av hur mycket mångfald som demokratin ”tål”.

Oklarheten angående vad som ingår och inte ingår i själva demokratin blir inte mindre av att det vid sidan av vad Johansson Heinö räknar till demokratin normer uppträder vad han, utan definition, kallar liberala värden, vilka ibland tycks ingå i det demokratiska normsystemet och ibland stå i motsättning till detta. Dessutom introducerar Johansson Heinö en tredje grupp värden, betecknade som ”svenska”: de ingår i den ”svenska självbilden”, ”bär upp den nationella gemenskapen” samt utgör en ”nationell diskurs om svenskhet” (154, 163). De ”särskilt

2 I anslutning till folkomröstningen om Sveriges medlemskap i EU framträdde en oenighet bland statsvetare om demokratibegreppets innebörd i en tid av internationalisering (se särskilt Jacobsson 1997, även Goldmann 1998), vilken inte saknar relevans för de frågor som behandlas i Johansson Heinös avhandling.

viktiga” svenska värdena uppges vara individualism, jämlikhet, jämställdhet, ”sexuell frigjordhet”, låg religiositet samt anti-nationalism (154ff). Hur de svenska värdena förhåller sig till de demokratiska och de liberala diskuteras inte.

De svenska värdena gör anspråk på att ha identifierats empiriskt; ett tiotal sidor ägnas åt detta. Jag måste få nämna att denna del av Johansson Heinös avhandling är exempel på vad jag har kritiserat i annat sammanhang (2008): påståenden om kollektiva identiteter på grundval av intryck, citat av andras intryck, strödda surveydata samt anekdotiska iakttagelser. Med en sådan metod, eller brist på metod, är det lätt att finna de identiteter man önskar. Johansson Heinö kunde ha intagit en mera skeptisk hållning.³

Mångfald. Att samhällslivet har blivit mera varierat är vad alla säger, samtidigt som det också talas om likformighet och trendighet, utslätning genom amerikanisering, globaliserad maktkoncentration och annat som tyder på minskad snarare än ökad mångfald. Ur detta moras av klichéer har det gällt för Johansson Heinö att vaska fram ett mångfaldsbegrepp som är

3 Icke-nationalism ingår i den bild av det ”svenska” som ges i avhandlingen. I *World Values Survey* finns ett item om nationell stolthet. Johansson Heinö citerar dessa data för att visa att svenskarna är genomsnittliga vad gäller nationalism (80), men inte desto mindre finner han icke-nationalism vara ett ”svenskt” värde. Vad gäller låg religiositet som ”svenskt” värde säger sig 51 procent av svenskarna tro på Gud, vilket är färre än i flertalet EU-länder men dock halva befolkningen. 85 procent avvisar att icke-troende skulle vara olämpliga för offentliga ämbeten — en stor majoritet, men den är ännu större i Nederländerna och Danmark och inte mycket mindre i Belgien, Tjeckien och Frankrike. WVS-data från Inglehart m.fl., 2004, tabell G006 (nationell stolthet), F050 (tro på Gud), F102 (ämbeten).

klart och konsekvent och som möjliggör provbarhet. Jag har haft svårt att hänga med i svängarna.

När Johansson Heinö introducerar sina frågställningar, är mångfald en fråga om skillnader i ”värderingar, livsstilar och identiteter” (11). När han sedan hävdar att Sverige på 2000-talet har förändrats ”från enhet till mångfald, från homogenitet till splittring”, hänvisar han till observationer av annat slag: den ökade mångfalden säges ha tagit sig ”uttryck” i invandring, religion, språk, ”vardagsliv” (mat, teve, Internet), utbildning och populärkulturellt innehåll (46ff). Det finns ingenting av betydelse om förhållandet mellan sådana tendenser, å ena sidan, och ”värderingar, livsstilar och identiteter”, å den andra — ingen diskussion av indikatorernas validitet. Inte heller finns något om sådant som tyder på minskade snarare än ökade skillnader; att problematisera sina teser och resonera om negativ evidens är trots allt rutin i vetenskapligt arbete.

I Johansson Heinös text tycks mångfald ibland betyda variation och ibland varians, ibland diversifiering och ibland differenser, ibland ökat antal aktörer eller identiteter och ibland ökade motsättningar mellan aktörerna eller identiteterna. Det finns ingen anledning förutsätta att ökad variation och ökade motsättningar går hand i hand: en konfliktteoretisk klassiker är tvärtom att komplexitet reducerar spänningar, en tanke inte långt från vad Amartya Sen hävdar i *Identity and Violence* (2006). Ökad variation och ökade motsättningar kan ha olika konsekvenser för demokratin; det är skillnad mellan individualisering och polarisering.

Enligt vad som framkommer i avhandlingen har den ökade mångfalden i ett land som Sverige två olika grunder: dels internationell migration med åtföljande förändringar med avseende på språk och reli-

gion, dels en förändrad syn på "tidigare marginaliserade grupper" (7), till exempel sexuella minoriteter. Konsekvenserna för demokratin ska alltså undersökas både av att det kommit nya människor och av att det kommit ett nytt sätt att se på de gamla. I slutkapitlet bekräftas att "verkligheten" har förändrats som följd dels av migration, dels av "identitetspolitik" (219). Hade inte dessa två mångfaldstyper bort hålla isär? Kan inte mångfald till följd av migration ha andra konsekvenser för demokratin än mångfald till följd av identitetspolitik?

På några ställen i avhandlingen hävdas att identitetspolitik är det viktiga, ja, att man bedriver identitetspolitik redan genom att skriva om mångfald. "Skapandet av skiljelinjer" är en "politisk process", varför "själva beskrivningen av ett samhälles mångfald" är en "återspeglning av identitetspolitiska processer", står det. Det nya är "etablerandet av en modern diskurs om identitet". Det handlar "primärt" om "ett nytt sätt att tänka om våra samhällen" (44ff). Det "centrala begreppet för varje diskussion av kulturell mångfald", står det vidare, är i själva verket varken kultur eller mångfald utan identitet (52). Därefter följer en diskussion av att, som man brukar, se kollektiva identiteter som socialt konstruerade, uppburna av medlemmarnas föreställningar och variabla.

Läsaren förs hit och dit, men huvudlinjen förefaller vara att den mångfald, som hotar att bli för stor för demokratin, konstitueras av människors identitetsföreställningar. Sådana föreställningar kan studeras empiriskt. Om frågan gäller hur demokratin fungerar påverkas av konstruerade identiteter, borde man inte undersöka deras styrka och innebörd i stället för att ta för givet att de skapar problem?

Det finns en kommentar i slutet av avhandlingen till önskemål om empirisk undersökning, precisering och differentiering: den "nya verkligheten" låter sig inte beskrivas bättre än som ett "samhälle präglad av en kraftigt ökad mångfald" (219). Att säga något välgrundat om vad något så vagt betyder för demokratin är inte lätt.

Stora berättelser. Ett av de läsvärda avsnitten i avhandlingen är en ungefär 30-sidig essä om idéutvecklingen i fråga om nationer och mångkulturalism. Det är dock värt att ställa frågan varför de synsätt som behandlas kallas "stora berättelser". Varför inte teorier, ideologier, doktriner, program, tankeskolor, perspektiv eller kanske diskurser? Är inte detta ett exempel på trendig dimridåutläggning?

Termen "stora berättelser" kommer från Jean-François Lyotard. Johansson Heinös argument för att välja detta begrepp i stället för något av alternativen hänvisar till kognitiv psykologi: vi tänker genom berättelser. Såväl vårt förhållningssätt till omvärlden som vår självförståelse är narrativt grundade, skriver Johansson Heinö, och "stora berättelser" har en narrativ struktur som saknas i teorier, ideologier och diskurser, varför narratologi är lämplig som undersökningsmetod (72).

"Narrativ" betyder enligt Nationalencyklopedien "berättande, framför allt om texter som framställer händelserna i ett verkligt eller påhittat förlopp i tidsordning". Knappast någon av Johansson Heinös "berättelser" återger tankegångar med sådan struktur; Johansson Heinö berättar, men knappast om berättelser. Det råder en viss spänning mellan "vi-tänker-genom-berättelser"-argumentet och det konkreta innehållet i Johansson Heinös "berättelser".

"Stora berättelser" har andra egenskaper, enligt Johansson Heinös definition av

detta begrepp: de existerar ”faktiskt” och kan alltså undersökas empiriskt; de inbegriper ”akademiska teorier, politisk praktik, mediala diskurser, populärkulturella skildringar och vardagliga erfarenheter”; ”alla” i samhället ”fungerar ... inom dem” och ”använder” dem för sin förståelse av samhället och vardagen; de utgör en del av den ”nationella kontext” i vilken partier och ideologier ”inordnar sig” (71). Intet seriöst försök görs i avhandlingen att visa att ”berättelserna” om nationalstaten, det mångkulturella samhället och den villkorade toleransen uppfyller dessa kriterier. Det visar sig att den första berättelsen lever kvar samtidigt som en debatt pågår mellan de två andra; vad detta innebär för påståendet att ”alla” fungerar inom dem och att hela politiken är ”inordnad” i dem kommenteras inte.

Hade det inte varit bättre att hävda att det länge fanns en ”stor berättelse” om nationen vilken, med början på 1960-talet, utmanades av en mångkulturalistisk idé, mot vilken en reaktion har framträtt i form av villkorad tolerans? Ja, kanske att låta Lyotard vara, gå rakt på sak och helt enkelt tydliggöra tre förhållningssätt till det mångkulturella samhället.

”Berättelsen om det mångkulturella samhället” behöver en särskild kommentar, eftersom avhandlingen till stor del är en kritisk analys av mångkulturalism som idé. I en av alla böckerna om detta, med titeln *Multiculturalism*, börjar Tariq Modood med att påminna om termens dubbla ursprung: dels i USA som benämning på identitetspolitik, dels i Europa med hänvisning inte till ”the emergence of a political movement” utan till ”a more fundamental movement of peoples”. Modood hävdar att tillämpningen av idéer som gäller det förra försvårar analysen av det senare och definierar för egen del mångkulturalism som ”the political accommoda-

tion of minorities formed by immigration to western countries from outside the prosperous West” (2007: 1–5).

I Johansson Heinös avhandling blandas de båda mångkulturalismerna: på en sida handlar det om islam, på nästa om homosexualitet. Johansson Heinö, som fäster vikt vid nationell gemenskap (se nedan), kunde ha varit känsligare för det speciella med internationell migration. Det måste vara värt att ställa frågan om inte mångkulturalism i ”amerikansk” och i ”europaisk” mening har olika implikationer för demokratin, inriktade som dessa idéer är på olikartade samhällsproblem.

Dilemman. Ett dilemma är, enligt Nationalencyklopedien, ”en valsituation i vilken alla de alternativa handlingsmöjligheter som står öppna har dåliga konsekvenser”. När jag läst den centrala del av avhandlingen som behandlar tre demokratiska dilemman har jag emellanåt haft svårt att avgöra vems valsituation som behandlas och vilka handlingsmöjligheterna antas vara. Jag har inte utrymme att utveckla detta utan får nöja mig med att ta upp en, låt vara viktig, aspekt.

En av Johansson Heinös teser är att ”demokrati förutsätter ett visst mått av samhörighetskänsla” (116), något om vilket många har lagt ut texten. Tesen förblir emellertid en tautologi eller truism, sådan som Johansson Heinö anser sig ha funnit hos Robert Dahl (123), så länge man inte specificerar hur mycket av vad som behövs.⁴ Om detta skriver Johansson Heinö att ”hur mycket” är att ställa fel fråga (122), fastän det är denna fråga som ställs i avhandlingens rubrik, och fastän tesen om samhörighetskänslan är att det behövs ”ett visst mått”. Anledningen till att frågan är fel ställd skulle vara att det inte är ”självkänt vad man mäter” samt att etnisk homogenitet ”samvarierar med andra variabler”, varför det är vanskligt att särskilja

homogenitetens betydelse. Säkert, empirisk analys kan vara knepig, men det är knappast tryggare att hänvisa till förmodade auktoriteter samt till för ändamålet utvalda exempel.⁵

Den slutsats Johansson Heinö vågar dra efter en litteraturgenomgång är att ”demokratin förutsätter en delvis etniskt och kulturellt definierad nationalism”, varför vi, ställda inför den ökade mångfaldens dilemma, bör godta nationalstatssystemet sådant det har kommit att bli (140f). Till detta kopplar han det behov varje statsbildning har av en gemensam värdegrund: människorna måste så att säga vara överens om mer än demokratin för kunna ha en demokrati tillsammans. Detta standardargument i den anti-mångkulturalistiska litteraturen gör Johansson Heinö till sitt. Vi måste slå vakt om *The Home We Build Together*, för att citera en boktitel i genren (Sacks 2007).

Härvidlag utgör, enligt Johansson Heinö, kulturella och religiösa skillnader ”försvårande omständigheter” (164): det mångkulturella samhället innebär en ”förskjutning av samhällets värdemässiga bas” och utgör därigenom en ”demokratisk utmaning” (145). Detta skärper, med Johansson Heinös analys i kortform, demokratins dilemma genom att göra det mera problematiskt att dra gränsen mellan dem som ska få vara med i demos och dem som ska uteslutas, komplicera ny-

4 Dahls formulering är poänglös snarare än tautologisk. Dahl skriver: ”the prospects for polyarchy are greatly reduced if the fundamental beliefs and identities among the people of a country produce political conflicts and are correspondingly increased if beliefs and identities are compatible and therefore not a source of conflict” (1989: 254) För att detta ska innebära något av intresse behöver de ”fundamental beliefs and identities” specificeras om vilka samsyn krävs.

komlingars och dissidenters anpassning till den gemensamma värdegrunden samt undergräva nationens, och därmed demokratins, legitimitet.⁶

Jag störs av obestämdheten, hos Johansson Heinö liksom hos andra, i fråga om den behövliga värdegrunden. Jo, det behövs, som det brukar heta, ett samhälls-hållande ”kitt”. Men om vad, utöver styrelseskicket, krävs samsyn i demos för att demokratin ska fungera? Och hur beroende är ”kittet” av gemensam nationalitet? Ronald Inglehart hävdar med stöd av *World Values Survey* att tillit (*trust*) är väsentlig för stabil demokrati men att gemensam nationell identitet inte är nödvändig för tillit; denna är, hävdar han, en fråga om politisk kultur snarare än om nationell gemenskap (Inglehart 1999). Han kan vara fel ute, men här finns en del att problematisera i stället för att postulera.

Personligen har jag vant mig vid att se den genom migration ökade mångfalden som ett liberalt dilemma i stället för ett demokratiskt. Man kan från individualistisk utgångspunkt argumentera inte bara mot utan också för mångkulturalism (Kym-

5 En väsentlig auktoritet citeras på ett missvisande sätt. Enligt avhandlingen (18f) har Robert Putnam ”efter en av de mest omfattande studier som gjorts på området” rapporterat resultat som är ”entydiga”, nämligen att tilliten mellan människor ”raseras av mångfald”. Vad Johansson Heinö hävdar att Putnam har visat gäller emellertid, enligt Putnam själv, endast på kort till medellång sikt. Putnam, som betonar det positiva i ökande etnisk mångfald, skriver: ”In the medium to long run ... successful immigrant societies create new forms of social solidarity and dampen the negative effects of diversity by constructing new, more encompassing identities” (2007: 138—9).

6 Legitimitet hör till de begrepp som är odefinierade i avhandlingen. Jag har haft glädje av begreppsdiskussionen i Christer Karlsons avhandling om EU (2001: 105—9).

licka 2001: 161-2). Det liberala dilemmat avspeglas i politikens inkonsekvenser och skiftningar. Inte konstigt: många av oss anser att människor har rätt både till sin kollektiva identitet och till individuell autonomi. I detta läge blir både individerna och samhället schizofrena. Men är verkligen demokratin hotad av detta?

Nationer och nationalism. Som vi sett sällar sig Johansson Heinö till dem som, i John Stuart Mills efterföljd, ser nationell gemenskap som nödvändig för demokrati. Här finns ännu en av de Pandoras askar som öppnas i avhandlingen. Johansson Heinös användning av nationsbegreppet kan ge ett, säkerligen oberättigat, intryck av aningslöshet: det är som om han var omedveten om den strid som utkämpats om detta begrepp i en stor litteratur.

Demokrati förutsätter, står det i avhandlingen, ”en delvis etniskt och kulturellt definierad nationalism” (140). ”Själva idén om nationen” implicerar både politik och kultur (134) står det också, och därför försvagas demokratins legitimitet i en ”mångkulturell kontext” (179). Samtidigt gäller, att medan ”upplevelsen av och föreställningen om samhörighet är viktig för en fungerande demokrati”, är ingen speciell typ av gemenskap – religiös, språklig, etnisk, nationell – vare sig nödvändig eller tillräcklig; ”olika omständigheter” kan stärka eller försvaga sammanhållningen inom ett demos (131). Dessutom tillhålls vi att över huvud taget inte använda termen ”nation” som ”självstående substantiv” (54). Dels är etnisk homogenitet nödvändig, dels är ingen specifik omständighet vare sig nödvändig eller tillräcklig, dels ska man vara försiktig med att tala om nationer. Det ser nästan ut som om Johansson Heinö intar samtliga förekommande ståndpunkter om begreppet nation: etnicitet, politisk konstruktion, övertalningsbegrepp att undvika.

Ett argument som ges för att ”den nationalistiska berättelsen om nationalstaten” har en stark ställning är att ”nästan alla stater [i Europa] är definierade för en enda dominerande nationell grupp”, med undantag endast av Bosnien och Storbritannien (79). Nja, vad om Belgien, Schweiz, Spanien? Om även dessa betraktas som ”nationer” ligger ett cirkelresonemang på lur, vilket kan studeras bl.a. hos Mill. Om inte tycks det gå bra att förena demokrati och flernationalitet (inte minst i Kanada, det land där mångkulturalism först blev offentlig politik).

I sin argumentation för att varje nation har en etnisk komponent utdömer Johansson Heinö den gängse distinktionen mellan ”etnisk” och ”civil” nationalism. Hans ståndpunkt är såpass lik Anthony Smiths i *The Ethnic Origin of Nations* (1987) att det är slående att denne centrale författare i nationalismbranschen inte nämns i avhandlingen. Inte heller – dock mera förståeligt – nämns Philip Resnicks energiska kritik av distinktionen civic/ethnic (2001).

Det som i avhandlingen kallas nationalism förefaller vara, ungefär, att identifiera sig med sin nation, att fästa vikt vid den, att känna stolthet över den. I vanlig användning har termen andra övertoner, som när Øyvind Østerud, en annan nationalismsteoretiker som inte förekommer i avhandlingen, definierar nationalism som ”en politisk doktrin om oberoende och självhävdelse” för en nationell gemenskap (1994: 15). Det kan vara värt att skilja mellan att identifiera sig med sin nations medborgare, kultur och fotbollslandslag, å ena sidan, och uppfattningen att nationen har politiska intressen och värden som har prioritet i förhållande till alla andra intressen och värden (det senare är definitionen i Breuilly 1993: 2) – och att, på tämligen vanligt sätt, begränsa termen nationalism till det senare.⁷ Ingen stor sak, men ännu

ett exempel på att Johansson Heinö tagit en smula lätt på länge diskuterade begreppsfrågor.

”Debatten”. I avhandlingen spelar en företeelse som emellanåt kallas ”debatten” en viss roll. I Sverige är det enligt Johansson Heinö tabubelagt ”att ens figurera i sammanhanget av mångkulturalismkritik”; den som tar upp sådana frågor blir beskylld för rasism och uthängd i Dagens Nyheter (13f). En del av rekommendationerna i avhandlingen gäller debatten snarare än politiken: man måste ta invandrar-kritiska synpunkter på allvar, tala öppet om dessa ting, och så vidare.

Liksom annat i avhandlingen styrks det som sägs med exempel i stället för systematiska belägg, men Johansson Heinö har kanske rätt i att det förhåller sig med invandringen som det förr gjorde med neutralitetspolitiken: problematisering ses i vida kretsar som antingen insiktslös eller samhällsfarlig. Detta för vidare till något som brukar tillmätas vikt när det gäller demokratis förutsättningar. Som Johansson Heinö påpekar brukar man citera John Stuart Mills formulering om att ”fria institutioner äro nästan omöjliga i ett land sammansatt av olika nationaliteter”, eftersom det där inte kan uppkomma ”en [enad] allmän opinion, så nödvändig för en representativ styrelses verksamhet”; opinionerna ”äro olika uti olika trakter av landet” eftersom människorna inte ”läsa ... samma böcker, samma tidningar, samma broschyrer eller hava samma ämnen för sina samtal”. (Mill 1862: 303). I litteratu-

ren om EU:s demokratiska begränsningar har detta omformulerats till tesen att demokrati förutsätter *Kommunikationsgemeinschaft* (Kielmannsegg 1996: 57).

Tyvärr bara skymtar denna fråga i avhandlingen. Man kan föreställa sig tre slags effekter av ökad mångfald: (1) debatten insnävas på det sätt som Johansson Heinö anser ha skett i Sverige, (2) debatten splittras upp, ungefär som Mill befarrar, (3) mångfalden i den gemensamma samhällsdebatten befrämjas tvärtom av ökad mångfald i samhället, vilket både Johansson Heinö och jag skulle önska. Också om mångfaldens betydelse för den politiska debatten, en nyckelfråga för demokratin, finns forskning att göra.

Syftet med Johansson Heinös engagerade, och engagerande, djupdykning i demokratis problem är att ”förstå” relationen mellan ”begreppsliga storheter” (15). Förståelse är en subjektiv sak. Jag har funnit det stimulerande att ta del av vad Johansson Heinö skriver om mångkulturalismens utveckling i opposition mot nationalstatsidén. Jag har också fått en del att tänka på genom det som står i avhandlingen om villkorad tolerans (196ff), eftersom jag hör till dem som sliter med detta liberala dilemma. I fråga om hur mycket demokratin ”tål” har jag fått ännu en påminnelse om en obesvarad fråga: vilka är, närmare bestämt, demokratis identitetsmässiga förutsättningar? Internationaliseringen av politik och samhälle gör detta till en ännu angelägnare fråga än den var under nationalstatens guldålder.

7 För egen del har jag prövat att i stället skilja mellan mer eller mindre radikal nationalism med utgångspunkt i den relativa vikt som tillmäts den nationella identiteten, det nationella oberoendet och det nationella inflytandet över andra nationer (Goldmann 2001: 135).

Referenser

- Breuilly, J. 1994. *Nationalism and the State*. 2. uppl. Chicago: University of Chicago Press.
 Dahl, R. A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

- Goldmann, K. 1998. De två språken. *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 101, nr 4, 425—9.
- Goldmann, K. 2001. *Transforming the European Nation-state: Dynamics of Internationalization*. London: Sage.
- Goldmann, K. 2008. *Identitet och politik: nationell, övernationell, semi-nationell*. Stockholm: SNS förlag.
- Inglehart, R. 1999. Trust, Well-being and Democracy. M. E. Warren, red., *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 88—120.
- Inglehart, R., m.fl. 2004. *Human Beliefs and Values*. Mexico City: Siglo XXI Ed.
- Jacobsson, K. 1997. *Så godt som demokrati. Om demokratiifrågan i EU-debatten*. Umeå: Boréa.
- Karlsson, C. 2001. *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Uppsala: Department of Political Science, Uppsala University.
- Kielmansegg, P. G. 1996. Integration und Demokratie. M. Jachtenfuchs och B. Kohler-Koch, red., *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kymlicka, W. 2001. The New Debate over Minority Rights. R. Beiner och W. Norman, red., *Canadian Political Philosophy*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press, 159—76.
- Mill, J. S. 1862. *Om det representativa styrelsesättet*. Norrköping: Föreningens Boktryckeri.
- Modood, T. 2007. *Multiculturalism: A Civic Idea*. Cambridge: Polity.
- Putnam, R. D. 2007. E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. *Scandinavian Political Studies*, vol. 30, nr 2, 137—74.
- Resnick, P. 2001. Civic and Ethnic Nationalism: Lessons from the Canadian Case. R. Beiner och W. Norman, red., *Canadian Political Philosophy*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press, 282—97.
- Sacks, J. 2007. *The Home We Build Together: Recreating Society*. London: Continuum.
- Sen, A. K. 2006. *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*. New York: W. W. Norton.
- Smith, A. D. 1987. *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford / New York: B. Blackwell.
- Tingsten, H. 1945. *Demokratiens problem*. Stockholm: Norstedts.

Østerud, Ø. 1994. *Hva er nasjonalisme?* Oslo: Universitetsforlaget.

Replik

Jag ska direkt erkänna att jag har haft lite svårt att känna igen min avhandling i Kjell Goldmanns recension. Jag anser mig ha skrivit en idékritisk avhandling med teoriutvecklande ambitioner. Visserligen har jag varit generös med empiriska exempel men det har genomgående varit det teoretiska argumentet som stått i centrum. Goldmann tycks däremot ha tolkat bokens titel bokstavligen, som en konkret empirisk forskningsfråga, och läst en illa genomförd empirisk prövning av normativt suspekta hypoteser.

Det kan således förefalla frestande att avfärda Kjell Goldmanns ymniga kritik som blott ett utslag av skilda vetenskaps-syner. Men utan att förringa de vetenskapsteoretiska klyftor som säkerligen skiljer oss åt avstår jag från denna försvarsstrategi, av två skäl. Dels för att jag tror att det är en riskabel strategi. Börjar vi reducera vetenskapliga motsättningar till en fråga om ontologiska perspektiv eller metodologiska generationsskillnader hamnar vi lätt på ett sluttande plan som i förlängningen riskerar omöjliggöra en gränsöverskridande dialog. De brister Goldmann identifierar – otydlig begreppsanvändning, nonchalans inför tidigare forskning, undanlidande och vilseledande argumentation, trendkänslighet, brist på nyanser, för mycket nyanser, dimridåer – är lika problematiska även utanför ett positivistiskt paradigm och bör bemötas med sakargument. Det andra skälet är att vetenskapsteoretiska diskussioner nästan alltid är förfärligt tråkiga att läsa. Hellre då ta tjuren vid hornen och pröva bärkraften i Goldmanns anmärkningar.

Om somligt har Goldmann rätt. I kapitlet om den demokratiska anpassningens dilemma lyfter jag inledningsvis på hatten för bland andra Herbert Tingsten. Men jag borde även ha bifogat en kommentar som klargjort på vilket sätt mitt resonemang skiljer sig från Tingstens, i linje med den distinktion Goldmann efterlyser. Jag kunde också med fördel ha förhållit mig utförligare till de som i likhet med Goldmann uppfattar de problem jag beskriver som liberala dilemman, snarare än demokratiska dilemman. Distinktionen är viktig och hade förtjänat mer utrymme i avhandlingen.

Goldmanns föreställning att jag skulle ha ett "egentligt" demokratibegrepp, avvikande från den definition som ges i avhandlingen, är besynnerlig och bottenrimligen i ett missförstånd. I de avsnitt där jag refererar till demokratier i empirisk mening är klassificeringen uteslutande styrd av den proceduriella definition som Goldmann refererar. Däremot rymmer avhandlingen också avsnitt där jag problematiserar demokratins förutsättningar och problem. I kapitlet om legitimitetens dilemma diskuterar jag exempelvis spänningen mellan demokratiska procedurer och det utfall som det politiska systemet genererar. Att, som jag gör, hävda att det finns ett samband mellan demokratins fungerande och statens förmåga att generera välfärd innebär inte att det sistnämnda bakas in i definitionen av det första. På ett liknande sätt diskuterar jag spänningen mellan majoritetsprincipen och de normer på vilka de demokratiska principerna vilar. Exempelvis kan den allmänna rösträtten sägas ytterst vila på en politisk jämlikhetsnorm. Det finns en mängd olika sätt på vilka ett värde som jämlikhet kan tillämpas och vägas mot andra värden, som till exempel frihet. Men det finns också en bortre gräns för vilka inskränk-

ningar i jämlikheten eller friheten som kan accepteras, även om de har befolkningsmajoritetens stöd. Däri består dilemman. Goldmann försöker med ett par lösryckta citat göra gällande att jag skulle ha varit alltför inkluderande i mitt demokratibegrepp men han ger inga exempel på hur detta skulle ha påverkat min analys.

Möjligen bottenar även Goldmanns kritik av min användning av berättelsebegreppet i ett missförstånd. Varför berättelser och inte ideologier eller diskurser? Därför att det inte är nationalismens, mångkulturalismens eller liberalismens ideologi jag studerar. Dessa ideologier är inte parallella med de berättelser jag analyserar. Nationalstatsberättelsen kombinerade nationalism med liberalism (förutom i de länder där socialismen tog liberalismens plats). Den mångkulturella berättelsen är splittrad mellan en liberal gren och en radikal, anti-liberal gren, men delar också många likheter med nationalismen. Den villkorade toleransen beskrivs i ideologiska termer bäst som en nygamal förening av nationalism och liberalism. Med begreppet stora berättelser vill jag markera att vi befinner oss på en abstraktionsnivå ovanför ideologiernas och partipolitikens värld. Jag har däremot inte påstått att en berättelse behöver vara hegemonisk för att vara intressant. När jag skriver att "alla i samhället fungerar inom dem" avser jag inte mer än att berättelserna spänner över såväl akademiska som mediala, politiska och vardagliga fält. Detta är också en anledning till att jag undvikit diskursbegreppet, vilket vanligen för tankarna till idéer och tankebilder med en mer hegemonisk ställning.

Missförstånd kan det dock inte vara fråga om när det gäller våra divergerande läsningar av Robert Putnams artikel. I den första halvan av Putnams tudelade artikel presenterar han resultaten från sin omfat-

tande studie av sambandet mellan etnisk homogenitet och social tillit i USA och kommer till slutsatsen att det finns ett starkt negativt samband mellan heterogenitet och tillit. I den andra halvan blandar Putnam personliga anekdoter med några historiska exempel för att problematisera resultaten och driver tesen att heterogenitet på längre sikt kan ge upphov till nya identitetsformationer som överkommer splittringens negativa effekter. Men det är ett resonemang utan stöd i de forskningsresultat som presenteras och får nog snarare karaktäriseras som ett försök att ta udden av ett alltför kontroversiellt forskningsresultat. För läsaren av artikeln återstår att välja mellan att förhålla sig till de konkreta forskningsresultaten eller, mer bekvämt, luta sig mot auktoritetens fromma förhoppningar.

I synen på hur identitet, nationalism och mångfald ska studeras är oenigheten mellan mig och Goldmann stor. Nej, jag studerar inte svensk identitet genom ”andras intryck”. De citat och referat som inkluderats i det avsnitt Goldmann hänvisar till är snarare att betrakta som första-handsskällor. I en kort genomgång av sex nationella svenska värden – syftet är att illustrera hur en identitet som kopplas till värden kan se ut för att ge en empirisk referensram till den diskussion som sedan följer – ger jag exempel från precis den typ av texter som konstituerar den politiska och mediala självbilden av svensk identitet (ledar- och debattartiklar, politiska tal). Det är genom att studera användningen av nationella begrepp som innebörden i en identitet kan bli begriplig. Det är möjligen en främmande metod för den som föredrar att studera nationell identitet via surveydata över befolkningens utrikespolitiska åsikter (Goldmann 2008) men nödvändig för att kunna skilja ”det som svenskar tycker” från ”det som är svenskt

att tycka”. Alla sakfrågor är inte identitetspolitiskt relevanta och för att fånga vilka som är det bör man först och främst leta efter texter där det svenska ställs mot det icke-svenska.

Det är därför heller inte alls konstigt att anti-nationalism kan vara ett av dessa nationella värden samtidigt som svenskar i internationella jämförelser visar upp genomsnittliga nivåer av nationalism. Dels refererar det ena till en elitdiskurs och det andra till befolkningen som helhet, vilket jag också påpekar i texten. Men anti-nationalismen utgör också en del av den nationella identiteten, ett värde att enas kring. Om man studerar svenska självbilder måste man vara öppen för att idéer om ett folk som ogillar rasism, nationalism och patriotism kan fungera på precis samma sätt som andra idéer som håller samman andra grupper. Anti-nationalismen som värde utgör därigenom en bekräftelse på den egna gruppens överlägsenhet samtidigt som den fungerar exkluderande gentemot dem som inte sluter upp bakom samma värden.

Detta för oss vidare till Goldmanns förslag att vi bör skilja mellan vardaglig och politisk nationalism. Nej, det bör vi inte. Jag är helt enig med Michael Billig (1995) om att den ”banala vardagsnationalismen” knappast är mer harmlös än den klassiska suveränitetsorienterade. Den är dessutom helt nödvändig att studera om vi vill förstå styrkan i nationalstaten och de nationella identiteterna. Ska vi kunna göra meningsfulla jämförelser mellan nationalismens fungerande i olika stater måste vi vara öppna för att olika arenor är mer eller mindre tillgängliga för identitetspolitik i olika länder. Västeuropa har inte lämnat nationalismen bakom sig bara för att man inte längre reser statyer av gamla hjältekonungar. Sverige är inte självklart mindre nationalistiskt än Norge bara för

att flaggviftandet är mindre den 6 juni än den 17 maj. Heja Sverige-nationalismen är därför i högsta grad politiskt relevant. Den bidrar till att upprätthålla och definiera den identitetsgemenskap som är grundläggande för Sverige som suverän stat. Det nationella kan ta sig olika uttryck och som nationalismforskare måste vi ständigt vara beredda att anpassa våra analysredskap för att kunna fånga denna utveckling.

Av ungefär samma skäl vore det inte heller någon god idé att försöka hålla isär olika varianter av mångfald, vilket Goldmann föreslår. Det är tvärtom en svaghet att olika typer av mångfald så ofta studeras med olika glasögon. Men en gruppidentitet baserad på invandring är inte essentiellt annorlunda än en ungdomskultur eller en sexuell minoritetsgrupp. Kärnan i det mångkulturella samhället är att det föreställs som mångkulturellt, vilket inte är lika trivialt som det kan låta. Idén om det mångkulturella samhället utgör en ramförståelse som ger incitament för nya identitetskategorier att uppstå och skapar förväntningar på kopplingar mellan identitet och politik. Det är genom att samtidigt försöka se etnicitet och sexualitet, feminism och islamism eller religion och politik som vi också har lättast att se de praktiska exemplen på demokratins dilemman. Sexuell identitetspolitik har exempelvis inte samma sprängkraft i ett homogent sexualliberalitets samhälle som i ett samhälle med en stor mångfald i synen på familjebildning och könsroller.

Avslutningsvis: nej, jag har verkligen inte gjort den ”antimångkulturalistiska litteraturens standardargument” till mitt. Goldmann försöker osnyggt associera mig med denna ospecificerade men förmodat osympatiska litteratur genom att referera min problemställning – om demokratins eventuella behov av värde-

grund – som vore det min slutsats. Men läser man vidare finner man att jag kraftfullt argumenterar mot värdegrundsförespråkarna och problematiserar de teoretiska antaganden som ligger bakom detta argument. På liknande sätt skriver Goldmann att min avhandling till stor del är en kritik av mångkulturalismen. Förvisso sant, men till minst lika stor del är den också en uppgörelse med den villkorade toleransen och därigenom ett försvar av det mångkulturella samhället. Detta väljer dock Goldmann att inte referera.

ANDREAS JOHANSSON HEINÖ

Referenser

- Billig, M. 1995. *Banal Nationalism*. London: Sage Publications.
- Goldmann, K. 2008. *Identitet och politik: Nationellt, övernationellt, seminationalt*. Stockholm: SNS Förlag.
- Putnam, R.D. 2007. E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. *Scandinavian Political Studies*, vol. 30, nr 2, 137-74.

Slutreplik

Johansson Heinö läser in en hel del i min anmälan som inte finns där, men detta är inte värt att tjafsas om. Bara tre noteringar.

Vi är tydligen överens om att väldefinierade, väldiskuterade och konsekvent använda begrepp är viktiga även i en avhandling som är ”idékritisk” och har ”teoriutvecklande ambitioner”. I synnerhet i en sådan avhandling, vill jag tillägga: särskilt när syftet är att ”förstå” relationen mellan ”begreppslika storheter” (avhandlingen s 15) är begreppsbildningen avgörande. Det är därför jag har uppehållit mig vid sådana brister i avhandlingen, inte minst vad gäller nyckelbegreppen demokrati och mångfald.

Vidare: om syftet är att ”utveckla” teori måste det vara värt att analysera vad differentiering av den ena ”begreppsliga storheten” betyder för den andra. Därför beklagar jag Johansson Heinös ointresse för distinktionen mellan invandring och identitetspolitik samt mellan ökad variation och skärpta motsättningar, liksom mellan motsättningar om respektive inom demokratin. I sin replik påminner Johansson Heinö om ännu en sådan, av honom tyvärr förkastad frågeställning: är demokratin beroende på samma sätt och i samma utsträckning av ”vardaglig” och av ”politisk” nationalism? (Jag förstår för övrigt inte hur Johansson Heinös framhävande av det vardagligas betydelse går ihop med

att han låter ”elitdiskursen” avgöra vad som är ”svenskt”).

I min anmälan är det empiriska en andrahandsfråga, men Johansson Heinö håller nog vid närmare eftertanke med om att det är en fördel, ifall antaganden om demokratiutmanande spänningar mellan vissa identiteter och det ”svenska” är underbyggda med systematisk snarare än impressionistisk evidens samt, inte minst viktigt, att evidensens begränsningar är tydliggjorda. Detta är en fördel vare sig syftet är teoriutvecklande eller deskriptivt, och vare sig forskaren anser sig vara icke-positivist eller något annat.

KJELL GOLDMANN

DiGasper, Sofia Wennberg. 2008. Natural Resource Management in an Institutional Disorder. The Development of Adaptive Co-Management Systems of Moose in Sweden. Luleå: Luleå University of Technology, Division of Political Science.

ERLING BERGE⁸

DiGasper's work on the development of adaptive co-management systems of moose in Sweden is in most ways an impressive engagement with an important and difficult problem: how do we build institutions to overcome the social dilemmas we are facing in the usage of our natural resources. The author is up to date on most margins of relevant scientific development and has organised her observations on both theory and empirical occurrences into a coherent and readable exposition. This should not be forgotten even as we acknowledge that no one is so good that no improvement is possible.

Below I will not attempt a comprehensive survey of her work. I will highlight some parts of her arguments and point to three areas where I believe she can improve on her discussion. One area where better use of theory would be important is the use of levels of analysis for rules (constitutional, collective choice and operational choice). A second question concerns the choice of unit for the analysis of an adaptive co-management system. And a last methodological question is about validation of indexes.

⁸ Erling Berge är verksam vid Institutionen för sociologi och statsvetenskap, Norwegian University of Science and Technology

But before we start let me warn about my own limitations. I know nothing specific about Sweden's public administration or of Swedish forest ecology. Hence I cannot validate DiGasper on the specific information she provides here. The aspects that I can verify pertain to use of theory and methods.

Background

The tragedy of the commons is well known and the long road towards an understanding of how to overcome its destructive logic has made a lasting impact on social science, for example by establishing the commons as collective action to overcome the tragedy. Private property or state regulations were not, after all, the only ways of overcoming the tragedy. By 1990 the commons were accepted as a system of self-governance able to overcome the social dilemma in managing resources characterized by low excludability and high rivalry. But as usual, solving a problem at one level only opens opportunities for new problems at other levels. If we know how to organize the pastoralists to utilize sustainably the pastures their cattle depend on, the focus may shift to the ecosystem. What does it take to manage sustainably the ecosystems that produce the pastures that the cattle depend on?

An ecosystem goes through cycles of growth and decay but is also assumed to be non-ergodic in the long run. It will always be able to surprise its users by producing something new. For the management this means that there is no assurance that practices working well last year will work well for the next decade. Management will have to be prepared to adapt. Adaptation can best be prepared by viewing each activity as an experiment and continuously update information about

status and development of the ecosystem. Adaptive management needs to be knowledge based.

Most ecosystems involve several and very different groups of stakeholders. Managing multiple groups within a complex ecosystem represents a new level of difficulty compared to the simple stakeholder system characterizing the ecosystems where adaptive management was developed. Co-management has usually been seen as a way of cooperation between state administrations and a stakeholder group. In a complex ecosystem with many such groups each managing their particular interest, adaptive knowledge based management has to evolve into adaptive knowledge based co-management.

Swedish forest ecosystems comprise multiple resources and are seen to have a complex system of stakeholders. It is a politically interesting and very practical question to ask how one should design a management system for the resources of these forest ecosystems. While many “know” how it should be done, there is very little empirically verified knowledge about the relative merits of the various ways such management systems have been implemented. This is the research frontier where Sofia Wennberg DiGasper’s work makes its contribution. But instead of cattle and herder organisations, she takes a hard look at the Swedish management of its moose population.

Management of moose in Sweden

She focuses on the creation of the moose management units (MMUs) during the period 1987-1996 and wants to know

- To what extent are Swedish MMUs adaptive co-management systems?

- What characteristics of the public administration contribute and hamper the development of adaptive co-management systems?

- In what respect do the current structural features of the Swedish moose administrative system differ from structural features highlighted in theory as critical to an “ideal adaptive co-management administrative system”?

The findings are, I suppose, not that surprising. Moose management units lack several characteristics of adaptive co-management, and several characteristics of the public administration work against the development of a true adaptive co-management of the moose. Only one feature, the presence of key stewards, seems to be working to improve the adaptive co-management. So the present system seems to be far from the ideal adaptive co-management system for moose. We shall return to more details for some of the conclusions later.

What is adaptive co-management of ecosystems?

To appreciate her conclusions as well as understand how she arrives at them we need to know a bit more about what adaptive co-management is, what the role of the state is supposed to be and how the history of Swedish public administration (including the moose administration) shapes the options for future reforms.

A management system can be called an adaptive co-management system if it is organised from the bottom up within a frame given by the government, and is able to learn from observing the nature it is set to manage. Learning may be both scientific and based on user observations: local ecological knowledge. Improvements in such a management system can

be judged based on status and improvement in monitoring, in methods of learning, and in degree of congruence between ecosystem and management goals. An indicator of successful management for a system will be to reach its goals. For an adaptive co-management of moose the goals should include sustainable resource management.

The state is supposed to provide a frame for the largely self-governed development of the adaptive management system. In setting up the system the state managers have to consider the distribution of powers and competences among the various stakeholders and the kinds of organisations they are able to construct. The long history of moose management activities of the Swedish state provides valuable experiences and an unquestioned legitimacy for interventions. But the management infrastructure already there also poses limits to what can be achieved. In a democratic rule-of-law state legally enforced rights and liberties, privileges and immunities awarded private citizens and non-governmental organisations are very difficult to abrogate. In this story the management powers awarded the hunter organisation SAHWM (Swedish Organisation for Hunting and Wildlife Management/ Svenska Jägareförbundet) in 1938 is an example of how this may shape later management reforms.

The theoretical element promising to highlight this part is the distinction between levels of rule making. Rules can roughly be divided into those enacted at the constitutional level and those enacted at the collective choice level. The constitutional level handles rules about making rules and about creating roles. Awarding an actor legally enforced rights and liberties, privileges and immunities can, for short, be called to give this actor property

rights to some valuable stream of benefit. But this also involves the creation of the roles of owners, monitors and sanctioners. At the collective choice level one makes rules. How is monitoring to be performed? How is the sanctioning authority to perform its duties? Regulations mandated by legislation will provide answers. When rules are applied in the field we are at the operational level where rules are interpreted. The current moose management system is governed by a complex of rule systems where property rights as enacted by the parliament is seen as the constitutional level, but where administrative rules at both state and county level intervene. The process of rulemaking within the NGOs is not discussed. It is my hunch that problem discussion might have improved with a more nested understanding of the concept. Particularly for co-management systems where the element of self-governance is so important one must understand that the three levels also apply to the single organisation. The concept needs to be applied in a nested fashion across the system of actors and stakeholders. The state may have to provide meta-rules circumscribing the constitutional powers of NGOs as well as the various branches of the public administration.

The origins of the MMUs (moose management units)

The reasons for reforms of the moose management go far back in history. Since 1789 hunting rights belonged to the land owner. The increasing efficiency of the hunting technology produced a tragedy of the commons during the 19th century. The tragedy was recognized for what it was also then. The hunting season was introduced. But the problems of abrogating

established rights were also understood. Efforts to redress the situation came slowly. In the new hunting law of 1938 a majority of landowners was given the right to force the minority to comply in establishing game keeping areas, and SA-HWM was assigned rights and liberties, powers and liabilities of caring for the wildlife. One reaction to this was the establishment of the NHA (Hunters National Association – The Countryside Hunters/ Jägarans Riksföbund – Landsbygdens Jägare).

Since about 1950 the ecological conditions for the growth of the moose population was judged to be very good, mostly due to the introduction of clear cutting in forestry. But nothing much happened until after 1970 when hunting license was introduced and hunting rights were limited to the number of animals licensed. Then the moose population mushroomed. And new problems appeared. The large moose population caused large grazing damages to the forest. The stage was set for the reforms of 1987-1996. The introduction of MMUs (Moose Management Units) during this period is the topic of DiGasper's investigation.

Data

To find answers to her questions DiGasper collects four kinds of data:

- Documents from official investigations, preparations for legislation, and reports.
- Data for 637 moose management units from 20 counties from the year 2004 extracted from a public database of moose management units. The data for each unit originate in the management plan submitted to the county administration upon registration.
- Questionnaires sent to county administrative boards, section of hunting.
- In depth studies of two counties selected to span the adaptability range. They are presented as case A with selection based on indications of high adaptability in the management, and case B with indications of low adaptability in its management. Some variables assumed to affect adaptability are held approximately constant, such as time since establishment, relative size of county area covered and number of moose management units in the county. This in depth study comprise
 - Interviews with regional actors in the moose management administration,
 - Studies of documents from the regional moose administration, and
 - Participant observation in the meetings of the wildlife management board.

Are MMUs adaptive co-management systems?

The MMUs conform to the stipulations of co-management by being self-governed within a government framework and their goal of finding working compromises between forest conditions and moose populations suggest that they are managing the ecosystem. But do they take an adaptive approach? And is the result sustainable? To what extent are an MMU on the road to manage its moose and ecosystem sustainably? DiGasper concludes her discussion of these problems by observing that an adaptive co-management system is better if

- the monitoring of the ecosystem is better,
- the learning methods are better, and

- the management measures are tailored to the goals of long term sustainable social and ecological yield. The closer management comes towards its goals, the more successful is the management.

A goal of long term sustainable social and economic yield might for a MMU mean that the management goals should be about controlling the size of the moose population and limiting the grazing damage it causes. In practical terms this means that they have to calculate the “correct” shooting off from the moose population and the correct fraction of mature bulls in the population to guide shooting off so that an optimal sex ratio of the moose population obtains. They also have to assess grazing damage. Two monitoring methods are used (ÄlgObs and air plane inventory) but use of either one or both do not make much difference in reaching the management goals. The low fraction of bulls is seen as a possible consequence of the population growth recommendation from the 1970ies of not shooting reproductive cows, and also of the fact that moose populations for most MMUs extend to areas outside the area of the MMU.

Adding together indicators on ability to calculate correct shooting off, having a recommended fraction of bulls (not less than 40%) and perceived amount of grazing damage an indicator of management success is constructed showing that 47% have low or none success while only 6% have high success in reaching the goals of sustainable social and ecological yield.

Likewise an index on ecosystem management was constructed from three variables. The key aspect of ecosystem management is learning from monitoring. Thus the index is constructed from variables showing use of local grazing damage

inventory methods, wildlife care efforts, and estimation of grazing damage for different three species. The index shows that there are no signs of ecosystem management for 51% of the MMUs.

A third index on ecosystem monitoring of the status of the ecosystem is created by counting the number of monitoring methods utilized by a MMU. Of 4 available methods, 26% use no method at all.

In an effort to assess the overall adaptiveness DiGasper constructed an index comprising indicators on ecosystem management, local ecological knowledge, learning, experiments, monitoring, and responses to environmental feed back. The index is constructed from the following variables (Appendix 4):

1. ÄlgObs (is used 1/is not used 0)
2. Helicopter (is used 1/is not used 0)
3. Winter inventory (is used 1/is not used 0)
4. Calf inventory (is used 1/is not used 0)
5. Dropping inventory (is used 1/is not used 0)
6. Local grazing damage inventory (is used 1/is not used 0)
7. Goal, number of moose per 1000 hectares (information exists 1/does not exist 0)
8. Number of Moose per 1000 hectares (information exists 1/does not exist 0)
9. The composition of the moose population (information exists 1/does not exist 0)
10. Changes in the moose population (information exists 1/does not exist 0)
11. Amount of grazing damages (information exists 1/does not exist 0)
12. Clearing of forest (is used 1/is not used 0)
13. Support feed of wildlife (is used 1/is not used 0)
14. Other wild life care efforts (is used 1/is not used 0)
15. Grazing damage on pine (information exists 1/does not exist 0)

16. Grazing damage on birch (information exists 1/does not exist 0)

17. Grazing damage on willow⁹ (information exists 1/does not exist 0)

18. Grazing damage on aspen (information exists 1/does not exist 0)

19. Grazing damage on ash (information exists 1/does not exist 0)

20. Amount of feed available (information exists 1/does not exist 0)

It is shown that the index increases the longer the MMU has existed. This is seen as an indicator of a learning process. One thing that does not improve over time is the ability to calculate correct shooting off from the moose population. Learning from the scientific inventories and combining this with local ecological knowledge proves difficult, particularly when inventory data seem to contradict personal observations. One quote summarizes it succinctly: “[...] I am chastened after 30 years. I believe information to be damn difficult. The information is not always current when you are out with your gun.” It seems fair to conclude that learning depends on many factors that interact in complex ways.

DiGasper's conclusion is that local resource systems cannot be expected to develop into adaptive co-management systems solely by decentralizing management rights and especially not when subtractable resource units are mobile. Some reasons for this she finds in the “fact that there is a lack of monitoring on appropriate scales, a lack of knowledge regarding both monitoring and basic population dynamics, and a disinterest in biodiversity”.

9 Most species of the genus *Salix* will be known under the generic name of willow only a few broadleaved species are called willow. I have a hunch that it should have said willow here.

These facts “mean that it is not reasonable to expect people in an industrialized country who are primarily engaged in a recreational activity to be able to manage sustainable resources with an ecosystem perspective.” (p171)

Why would one expect MMUs to be sustainable adaptive co-management systems?

DiGasper's conclusions seem reasonable as far as they go. But at this point one wonders why DiGasper framed the question the way she did. Why is it in the first place reasonable to think that MMUs can be sustainable adaptable co-management systems? A reasonable inference from the theory of adaptable ecosystem management must be that there should be some congruence between the scale of management and ecosystem. MMUs might conceivably have been a part of an adaptive co-managed ecosystem, but the size of most MMUs makes it impossible to believe that they in reality could be this one by one. A reader is thus led to conclude that there is a mismatch between theory and empirical investigation. And maybe DiGasper shares this conclusion? It is one of her policy conclusions that the misfit between the ecologically relevant units and the socially relevant management units should be brought to match.

Validation of indexes

The composite index of comprehensive adaptiveness detailed above has some ecological peculiarities. It is based on the availability of information on grazing damage for five different tree species: pine, birch, willow (willow?), aspen, and ash. At this point this reader wonders why grazing damage on spruce is not included,

or, for that matter, larch, juniper, oak, rowan, alder, hazel and elm? These are all found in the Swedish forest flora but perhaps not as commonly across all ecosystems as spruce. Even if I do not know that much about the forest ecosystems that is covered by the 627 MMUs included in the data base, I hope to be forgiven for wondering if all 5 tree species that are monitored are equally present in all MMUs. If there are some ecosystems where for example ash or pine are rare, would the monitoring system still record information on grazing damage for all five species? If it does not, the index values will be ecosystem biased. Getting a high score will be more difficult in ecosystems where fewer species are found.

A similar problem is the availability of various inventory methods. They are not equally distributed across Sweden (p 85). But the consequences in terms of validity of the index seems to be left out of the discussion.

A related data problem may be hidden in the emphasis on the ability of MMUs to calculate correctly the number of moose they have to shoot off to reach their management goals. The criterion for "correct" is rather strict (footnote 40, page 140) and should be seen in conjunction with the fact noted on page 186 that "... in order to be able to calculate moose shooting off, it is necessary that the local actors know how many moose their land contains, which is not possible without reliable inventory methods." Both for ecosystem reasons and for resource endowment reasons it is reasonable to suspect that the larger MMUs will have more accurate inventories of their moose populations. Hence they should have a better chance of calculating "correct" shooting off. Yet, there is no investigation of any relationship between size of MMU and ability to

calculate "correct" shooting off. One is left wondering about the validity of the "correct shooting off" statistic.

There is in social science a general problem of validation of indexes. Social scientists are too happy to construct indexes but the arduous task of validation is taken too lightly. The only excuse for the missing validation is the fact that to do it properly is a huge task. It is much larger than most critics realize, and researchers attempting to do such validation will rapidly give up. Funding and project time do not make room for it. The problem is not limited to new areas such as adaptive co-management of ecosystem resources. Also in old areas such as social class analysis and occupational mobility the same kinds of problems appear. But that lack of basic research across the social sciences is another story.

The role of public administration in developing an adaptive co-management system

The problems of finding valid and reliable information on the moose population points to the next question on DiGaspar's list: the role of the public administration in promoting or hindering the development of an adaptive moose co-management system. It is difficult to see another actor than the state that might be able to acquire and distribute accurate and reliable information at scales relevant for the MMUs. This is appropriately noted by DiGaspar. Besides the provision of information the major task of the state should, according to theory, be to provide arenas for resolving conflicts. On these two issues the state can be effective only if it is perceived as an impartial and just actor in the system. And on both issues there are many margins to improve performance

for the state. The current administration has no comprehensive system for supplying the needed information and there are serious problems with conflict resolution. The public servants are mandated only to mediate between forest interests and hunting interests. Other stakeholders such as nature protection interests or recreational interests (other than hunters) are left out. Also within the public administration there are conflicts at the central level for example between forest interests and nature protection agencies. In addition there is the public authority given to the independent organisation SAHWM. The reforms of the public sector appear as strongly path dependent. At any point in time only small changes at the margin is possible. On many management issues the responsibilities may appear as fragmented and actions as uncoordinated. Attention of participants is too often sidetracked from the main management task into conflicts. However, the presence of key stewards in the public administration sometimes helps to mitigate some of the problems by resolving conflict issues and keeping the attention on the main task: the adaptive co-management of the ecosystem.

In the discussion of the division and distribution of responsibilities a clearer understanding of how to apply the levels of analysis to rule systems might have been helpful. Co-management is defined by acknowledging the role of the various stakeholders. Within the legitimate framework of rules they are self-governed. This means that the constitutional level applies to each actor in the system. The state management has to consider this in designing the framework rules: what kinds of roles can be allowed to be created and what kind of rule making are consistent with a democratic rule-of-law state. Also

in the division of labour between the central state and the local state such questions need to be discussed. It would be surprising if not the County Administrative Board (CAB) had some freedom of action at the constitutional level. Maybe political scientists are misled by the word constitutional?

The Swedish moose administrative system

On the question of where Sweden stands on the road towards an ideal typical adaptive co-management of ecosystems in general and moose-forest interactions in particular, DiGasper notes that the overall goals for the two management models are opposed. The current moose administration has maximum sustainable yield as its first goal. An adaptive co-management system would have had social and ecological sustainability as its first goal. If this is added to the problems noted about information and conflict resolution (plus a fair number of other problems) the conclusion that there are many differences between an ideal typical administration and the one currently working comes as no surprise.

Concluding

The difficulties of getting the institutions right may easily lead academics into despair. And the study of social traps or social dilemmas is truly a dismal science. Where we do see progress it is in historical hindsight. The moose population has gone from tragedy to over-abundance and severe problems for the forest. Next we see serious efforts to find the balance between moose and forest production. The process takes time, and in this process the weberian stick-to-rules attitude of public

servants as well as the strong path dependence in reform efforts is less a problem than an assurance that the system will find a solution to its problems sooner or later. The difficult part of the problem has in Sweden already been solved. The creation of a minimum level of trust between people and the public administration is

the prerequisite for solving social dilemmas. Without it the commoners have to be left alone to have a fighting chance of extricating themselves from the tragedy. Sometimes they do.

ETTHUNDRAELFTE ÅRGÅNGEN
NY FÖLJD: ÅRG 89

III
2009



UTGIVEN AV
FAHLBECKSKA STIFTELSEN

Redaktionssekreterare och ansvarig utgivare
Mats Sjölin

Uppsatser

<i>Dag Anckar</i> : Decentraliserade litenheter - en kartläggning och en förklaring. . .	3
<i>Andreas Bergh– Gissur Erlingsson – Mats Sjölin</i> : Egoism, grupployalitet och korruption i svensk kommunalpolitik: Lärdomar från spelteori och experimentell samhällsvetenskap.	347
<i>Stefan Björklund</i> : Fascismen som ett sluttande plan	168
<i>Joakim Ekman</i> : Euroskepticism bland partier och medborgare: Tidigare forskning, förklaringar och förslag på analysmodeller	135
<i>Sven Eliasson</i> : Gunnar Myrdal som en Weberiansk offentlig intellektuell – Arvet efter Max Weber	215
<i>Gissur Ó Erlingsson – Jörgen Ödalen</i> : Den politiska basorganisationens framtid: Fyra realistiska vägval	115
<i>Anders Ivarsson Westerberg – Torbjörn Nilsson</i> : De dolda makthavarna – politiska tjänstemän i stad och stat.	323
<i>Karl Loxbo</i> : Bakom lyckta dörrar. Beslutsprocessen bakom den svenska pensionsreformen 1991-1998.	239

Översikter och meddelanden

Nya forskningsanslag från Vetenskapsrådet och Riksbankens jubileumsfond . .	25
<i>Erik Amnå, Mats Ekström, Margaret Kerr och Håkan Stattin</i> : Political socialization and human agency The development of civic engagement from adolescence to adulthood	27
<i>Hans E. Andersson</i> : Vad är överstatlighet?	375
<i>Christian Fernández</i> : Together and Apart. Cultural Diversity and the Statecraft of Toleration	41
<i>Astrid Hedin</i> : Medbestämmandelagstiftning i Europa under det kalla kriget. . .	48
<i>Sverker C. Jagers, Göran Duus-Otterström och Johannes Stripple</i> : Fair and Feasible Climate Change Adaption.	53
<i>Joakim Johansson</i> : Queerteori för statsvetare	265
<i>Anders Lidström, Christine Hudson, Niklas Eklund, Johan Lundberg och Kerstin Westin</i> : Svenska stadsregioner: Demokrati, lokalt medborgarskap och politiska institutioner	59
<i>Anders Lidström och Katarina Eriksson</i> : Lokalpolitikens legitimitet. Individuella och kontextuella variationer	64
<i>Åsa Lundgren, Inga Brandell och Emma Jørum</i> : En gränslös stat? Nationalstaten och de utflyttade befolkningarna i Mellanöstern/Unbound State? The Nation-State and the Departed Populations in the Middle East	69
<i>Michele Micheletti, Daniel Berlin och Henric Barkman</i> : Sustainable Citizenship: Opportunities and Barriers for Citizen Involvement in Sustainable Development.	74

<i>Daniel Naurin och Per Cramér: The European Court of Justice as a political actor and arena: Analyzing member states' observations under the preliminary reference procedure</i>	80
<i>Jan Teorell: Swedish Electoral Corruption in Historical-Comparative Perspective</i>	86
<i>Anders Westholm: Den etniska integrationens dimensioner</i>	92

Statsvetenskapliga förbundet

<i>Joakim Ekman: Olika former av internationalisering? Replik till Marie Demker .</i>	283
<i>Magnus Hagevi: Nu kommer Surveyinstitutet</i>	389
<i>Catarina Kinnvall: Politisk psykologi och Internationell politik</i>	99
<i>Cecilia Malmström – Urban Strandberg: Till minne av Susan Marton.</i>	291
<i>Helena Olofsdotter Stensöta: Vinnare av Statsvetenskapliga förbundets uppsatspris 2008</i>	105
<i>Helena Olofsdotter Stensöta: Vetenskapsrådet och jämställdheten inom forskningen</i>	194
<i>Helena Olofsdotter Stensöta: Förbundsredaktören har ordet</i>	99, 193, 283, 385
<i>Notis.</i>	292
<i>Bo Rothstein: Replik: Jämställdheten i svensk statsvetenskap. Några frågetecken till "de tiös bud". Replik av Michelle Micheletti.</i>	197
<i>Ingemar Österdahl: På tvären – erfarenheter av samarbete över ämnesgränser .</i>	200

Litteraturredanskningar

<i>DiGasper, Sofia Wennberg: Natural Resource Management in an Institutional Disorder. The Development of Adaptive Co-Management Systems of Moose in Sweden. Anm. av Erling Berge.</i>	404
<i>Johansson Heinö, Andreas: Hur mycket mångfald tål demokratin? Demokratiska dilemman i ett mångkulturellt Sverige. Anm. av Kjell Goldman. Replikskifte</i>	391
<i>Kalm, Sara: Governing Global Migration. Anm av Iver B. Neumann</i>	207
<i>Lindholm, Kristina: SSU och könspolitikens gränser 1970-2000. Diskussionerna om kvinnorepresentation i Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund. Anm. av Kristina Boréus.</i>	293
<i>Åberg, Pelle: Translating Popular Education: Civil Society Cooperation between Sweden and Estonia. Anm. av Mikko Lagerspetz.</i>	107
<i>Mundebo, Ingemar: Hur styrs staten? Resultat av resultatstyrning. Anm. av Erik Amnå. Replik.</i>	299
<i>Stechina, Viviana: Conditions for Corruption. Institutions, Executive Power, and Privatization in Argentina and Chile in the 1990s. Anm av Staffan Andersson</i>	309

