

# Statsvetenskaplig tidskrift

Årgång 114 · 2012 / 2

Ny följd, årg 91. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen med stöd av Vetenskapsrådet.

**REDAKTIONSSEKRETERARE** *Magnus Jerneck* (ansvarig utgivare)

**BITR. REDAKTIONSSEKRETERARE** *Björn Badersten*

**LITTERATURREDAKTÖR** *Rickard Andersson*

**FÖRBUNDSREDAKTÖR** *Magnus Erlandsson*

**REDAKTIONSRÅD** *Karin Borevi*, Uppsala universitet, *Niklas Eklund*, Umeå universitet, *Mikael Gilljam*, Göteborgs universitet, *Mats Lindberg*, Örebro universitet, *Carina Lundmark*, Luleå tekniska universitet, *Ulf Mörkenstam*, Stockholms universitet, *Elin Wihlborg*, Linköpings universitet, *Rickard Andersson*, Lunds universitet, litteraturredaktör, *Björn Badersten*, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare, *Magnus Jerneck*, Lunds universitet, redaktionssekreterare, *Magnus Erlandsson*, förbundsredaktör

**TEKNISK REDAKTÖR** *Bengt Lundell*

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

**PRENUMERATIONSPRIS** 2012 400 kr, enstaka nummer 110 kr. Medlemmar i

Statsvetenskapliga förbundet och studenter erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker via hemsidan, genom insättning 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, SE-221 00 Lund, Sverige

**TELEFON** 046-222 97 77 (Jerneck) 046-222 01 59 (Badersten) 046-222 10 71 (Lundell)

**TELEFAX** 046-222 40 06

**E-POST** statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se

**HEMSIDA** www.statsvetenskapligtidskrift.se

**TRYCK** Mediatryck, Lund 2012

**ISSN** 0039-0747

**Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida: [www.statsvetenskapligtidskrift.se](http://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.
- 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.

## Uppsatser

- GISSUR Ó ERLINGSSON, MIKAEL PERSSON & RICHARD ÖHRVALL** Den motvilligt engagerade altruisten. Om partimedlemskap och partiaktivism..... 185
- REBECCA LAWRENCE & ULF MÖRKENSTAM** Självbestämmande genom myndighetsutövning? Sametingets dubbla roller..... 207
- CHRISTIAN FERNÁNDEZ** Liberaliseringen av svensk skolpolitik. En positionsbestämning ..... 241

## Översikter och meddelanden

- Nya anslag från Vetenskapsrådet, särskild utlysning ..... 271
- SHIRIN AHLBÄCK ÖBERG & HELENA WOCKELBERG** The politics of public administration policy. Explaining and evaluating public performance management in Sweden..... 273
- ANNIKA BJÖRKDAHL** Contested administrations. Conflict resolution and the improvement of democracy..... 282
- BENGT LUNDELL, TITTI MATTSSON, VILHELM PERSSON & HENRIK WENANDER** Regeringsformen och förvaltningen – styrning och rättslig reglering ..... 290

## Statsvetenskapliga förbundet

- MAGNUS ERLANDSSON** Förbundsredaktören har ordet ..... 301
- Statsvetenskapliga förbundets årsmöte 2012 ..... 305

## Litteraturgranskningar

- Mindus, Patricia: A Real Mind. The Life and Work of Axel Hägerström. Anmälan av Jan-Erik Lane ..... 307

Strang, Johan: History, Transfer, Politics. Five Studies on the Legacy of Uppsala Philosophy. Anmälan av Jan-Erik Lane. ....	309
Maycraft Kall, Wendy: The Governance Gap. Central-Local Steering & Mental Health Reform in Britain and Sweden. Anmälan av B. Guy Peters. ....	311
Johansson, Andreas: Dissenting Democrats. Nation and Democracy in the Republic of Moldova. Anmälan av Bo Petersson. ....	317

# Den motvilligt engagerade altruisten

## *Om partimedlemskap och partiaktivism*

Gissur Ó Erlingsson, Mikael Persson & Richard Öhrvall

### **Why become a party member and a local councillor?**

What are the causes for political party membership? And why do some members take a further step and candidate for political parties in local parliament elections? We evaluate these questions using a Swedish survey of local politicians. The article reports three main findings. First, the results do not support that social status, career ambitions and material rewards are causes behind participation in political parties. Rather, sense of civic duty has a strong impact. Second, many representatives refer to the fact that they were recruited as a main factor influencing their participation. Third, our results show that active local party members describe themselves as 'reluctantly active altruists', driven by civic duty and recruited by others. A minority became active by their own initiative, and a majority got involved in party politics after being recruited.

**Key words:** Political parties, political participation, party membership, civic duty

## Forskningsproblemet

Varför blir man partimedlem? Och hur kommer det sig att somliga av partimedlemmarna sedermera väljer att kandidera till det krävande uppdraget som förtroendevald i, exempelvis, kommunfullmäktige? Att finna svaren på dessa frågor är angeläget. Även om en viss återhämtning har skett på senare tid har medlemstalen i partierna rasat under den gångna 20-årsperioden, då de har förlorat omkring hälften av sina medlemmar (Persson 2005). Anläggs ett ännu längre tidsperspektiv är tappet än mer dramatiskt: enligt Karlssons och Lundbergs (2009) beräkningar har fyra av fem partimedlemmar försvunnit de senaste 30 åren.

Gissur Ó Erlingsson är verksam vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, Mikael Persson vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet och Richard Öhrvall vid Enheten för demokratistatistik, Statistiska centralbyrån.  
E-post: gissur.erlingsson@liu.se, mikael.persson@pol.gu.se, richard.ohrvall@scb.se

De sjunkande medlemstalen torde vara en bidragande orsak till att allt fler lokala partiorganisationer upplever svårigheter att fylla sina valsedlar med kandidater inför allmänna val (jämför Gidlund och Möller 1999). Mot den bakgrunden är det viktigt att hitta sätt att locka fler personer till politiken. Detta dels för att kunna besätta poster i folkvalda församlingar på olika nivåer i den representativa demokratin, dels för att säkerställa att partierna förblir vitala, demokratiska mötesplatser. Därför krävs bättre kunskap om vad det är som gör att individer väljer att engagera sig i politiska partier.

Förutom den uppenbara samhällsrelevans som finns knuten till dessa frågeställningar, finns starka inomvetenskapliga skäl att uppmärksamma ämnet. I den existerande svenska forskningen om politiskt deltagande dominerar studier av valdeltagande (exempelvis SOU 1999:132, Oscarsson och Holmberg 2004; Oscarsson 2006; Öhrvall 2006), politiskt deltagande vid sidan om de representativa institutionerna, som till exempel deltagande i "deltagardemokratiska experiment" (Gilljam och Jodal 2006; jämför Montin 1998), engagemang i enfrågerörelser av olika slag (Amnå 2008), och "konsumentmakt" (Micheletti 2003). Det är också talande att man i Åsa Bengtssons (2008) omfattande introduktion till politiskt deltagande, finner försvinnande lite information om deltagande inom ramen för den representativa demokratins huvudaktörer: de politiska partierna.

Implikationen är lika märklig som beklaglig: systematisk kunskap om den typ av deltagande som i allt väsentligt bär upp vårt demokratiska system – deltagande i de politiska partierna – saknas. Detta är för övrigt symptomatiskt för forskningen om de svenska partierna. Sett till den betydelse partierna har i vårt politiska system, måste det ses som en stor brist att partierna är underutforskade, ett faktum som fångas av Henrik Oscarsson (2009)<sup>1</sup> "[P]artiforskningen [är] tunn i Sverige ... Vi saknar systematisk kunskap om en av den representativa demokratins huvudaktörer: partierna."

Med föreliggande artikel strävar vi efter att bidra med kunskap till forskningen om deltagande i partipolitiken. Mer precist gör vi detta genom att behandla frågan hur det kommer sig att människor engagerar sig i politiska partier och så småningom också väljer att ställa upp som förtroendevalda.

Artikeln är disponerad enligt följande: Vi inleder med att beskriva det data-material som undersökningen bygger på och den analysstrategi vi tillämpar. Vi fortsätter sedan med en översikt över forskningsinriktningar inom området politiskt deltagande. Därefter besvaras frågan hur det kommer sig att vissa människor väljer att bli partimedlemmar, och varför några av dem så småningom också fattar beslutet att ge sig in på en karriär som folkvald politiker.

1 Partiforskningens lamma tillstånd i Sverige har noterats av flera andra före Oscarsson. Exempelvis konstaterar Olof Petersson (1993: 125) att "kunskapen om beslutsfattande och medlemsdemokrati inom partierna ... har stora luckor" och Jan Teorell (1998:19) att "kunskapsläget om i synnerhet de interna beslutsprocesserna i våra partier är bristande" (se också Johansson 2005).

## Datamaterial och analysstrategi

De empiriska resultat som presenteras i den här artikeln baseras på enkät-svar från ledamöter som 2006 valdes in i fullmäktige i de 13 kommunerna i Östergötlands län. Enkäten gick hösten 2009 ut till samtliga som då lämnat fullmäktige och var tredje av dem som satt kvar. Vi har fått in svar från 33 avhoppare och 136 personer som satt kvar i fullmäktige, vilket gör att vi totalt sett har 169 enkätsvar som underlag för våra analyser. Då vi här är intresserade av vad som får personer att engagera sig politiskt och inte varför det engagemanget för vissa tar slut, skiljer vi inte på dessa två grupper av svarande (även om underlaget är litet finns det inget som tyder på att de skulle skilja sig åt med avseende på vad vi studerar här). Det sammantagna bortfallet uppgår till 31 procent. Som befarat var bortfallet större bland dem som hoppat av än bland dem som satt kvar i fullmäktige. Om ett bortfall leder till snedvridna resultat beror dels på bortfallets storlek, dels på om de svarande skiljer sig från dem som väljer att inte svara. Även om det av förklarliga skäl är svårt att göra sådana jämförelser kan vi inte finna några avgörande skillnader mellan dessa två grupper. Vi har i analyserna av datamaterialet vägt upp de svarande bland avhoppare respektive bland dem som sitter kvar i fullmäktige så att de motsvarar respektive grupps storlek i populationen.

Det är värt att understryka att vi, med detta material, inte kan jämföra politiker med medborgare. Det innebär att vi inte kan studera vilka effekter resurser, psykologiskt engagemang och rekrytering har på huruvida individer är aktiva i partier eller inte. Däremot kan vi studera i vilken utsträckning politiker hänvisar till olika förklaringar till deras engagemang. Det bör även poängteras att undersökningen riktar sig till fullmäktigeledamöter i Östergötland och att resultaten rent statistiskt inte kan generaliseras till Sveriges samtliga kommuner. Samtidigt kan det konstateras att sammansättningen av kommunpolitiker i Östergötland i stort sett liknar hur det ser ut i riket i övrigt. Därför – menar vi – är resultaten i studien och de generella resonemang vi för kring dem, av intresse för alla som vill föra en diskussion om politikens villkor i svenska kommuner.

## Forskningsläget

Allmänt kan sägas att analysmodeller som utgår ifrån individers socioekonomiska status (SES-modellen) haft en särställning inom forskningen om politiskt deltagande. Ansatsen förknippas främst med Sidney Verba och Norman H. Nie (1972), och har kommit att användas i de flesta empiriska studier inom detta forskningsfält (se Leighley 1995). Ett stort antal studier har bekräftat hypotesen att socioekonomisk status hänger samman med politiskt deltagande. SES-modellen har dock en svag teoretisk underbyggnad och ger inget svar på frågan *varför* människor blir politiskt aktiva.

Frågan om individers socioekonomiska status tar oss nämligen inte närmare en lösning på det samarbetsproblem som Mancur Olson (1971) formulerade (Bäck m.fl. 2011). Något förenklat går det ut på följande: Påtryckningsgrupper – som politiska partier kan betraktas som – arbetar oftast för grupperns bästa. När en enskild människa ställs inför valet att investera sin tid, energi och sina pengar i att antingen aktivera sig i exempelvis ett politiskt parti, eller i privata livsprojekt, till exempel familj eller fritidsintressen, är den teoretiska prediktionen att individen väljer det senare alternativet. Alltså, att människor väljer att inte investera sin tid, pengar och energi för gruppens bästa, utan satsar istället på privata livsprojekt.

Men, frågade sig Olson, varför engagerar sig ändå så många människor i olika typer av organisationer och påtryckningsgrupper? Hans eget svar blev helt enkelt att man väljer att gå med i exempelvis politiska partier om det finns någon privat vinning – ”selektiva incitament” kallade han det – kopplad till deltagandet. Slutsats är sålunda att egenintresset trots allt förklarar deltagandet.

Oavsett vad man tycker om Olsons svar på frågan, pekar hans resonemang på det stora bekymret med de socioekonomiska resursmodellerna: deras fokus på *vem* som deltar i olika former av politisk aktivitet svarar inte på den betydligt mer pregnanta frågan om *varför* personer väljer att engagera sig i organisationer (jämför Leighley 1995). För att ge en mer heltäckande förklaring till politiskt deltagande lanserade därför Verba m.fl. (1995) *The Civic Voluntarism Model* som sedan dess kommit att bli dominerande i forskning om politiskt deltagande. Enligt modellen finns det tre huvudsakliga typer av förklaringar till politiskt beteende: resurser, psykologiskt engagemang och rekrytering via nätverk. De tre förklaringarna ger tre olika svar på varför individer engagerar sig politiskt: för att de *kan*, för att de *vill* eller för att de blir *tillfrågade*.

Resurser är den del i Verba m.fl:s modell som fångar upp de faktorer som traditionellt har omfattats av SES-modellen. Med resurser avses dock faktorer på en högre abstraktionsnivå än de faktorer som SES-modellen pekar ut, exempelvis utbildning och inkomst. Enligt Verba m.fl. är de tre centrala resurserna pengar, tid och medborgerliga färdigheter (*civic skills*). Genom att specificera resurser på detta vis ger också modellen en förklaring till varför vissa individer kan aktivera sig i högre grad än andra: det beror helt enkelt på om de har råd att avvara den tid det tar och huruvida de har de färdigheter som krävs för att sköta uppdraget. Vad det gäller just politiska förtroendeuppdrag är tid en central resurs eftersom ett uppdrag i exempelvis fullmäktige tar mycket tid i anspråk under en lång tidsperiod. Samtidigt är ett politiskt uppdrag av det slaget svårt att utföra om man saknar grundläggande färdigheter i hur den politiska processen fungerar och hur politiskt arbete bedrivs.

Det är dock inte så att alla som har de erforderliga resurserna engagerar sig politiskt. För att förklara detta, måste vi ta till den andra förklaringsfaktorn som



Verba m.fl. för fram: psykologiskt engagemang. För att bli politiskt aktiv krävs det helt enkelt ett intresse för politik samt att man anser att politiskt engagemang är något viktigt. En grundläggande psykologisk faktor som därmed är mer eller mindre nödvändig för politiskt engagemang är politiskt intresse. En rad studier visar att de som är politiskt intresserade är engagerade i högre grad än de som saknar intresse. Detta faktum kan tyckas närmast självklart, men det understryker vikten av att se till andra faktorer än resurser: utan politiskt intresse uppstår knappast politiskt engagemang även om individer besitter de rätta resurserna. En annan faktor som brukar lyftas fram är vad som i den engelskspråkiga litteraturen kallas för *political efficacy*, det vill säga en tilltro till sin egen förmåga att påverka den politiska processen. Vidare är det av betydelse att engagemanget känns meningsfullt. Om individer saknar tilltro till det systemet kommer de sannolikt inte att engagera sig politiskt heller.

Den tredje faktorn som Verba m.fl. pekar ut är rekrytering via nätverk. En viktig förklaring som historiskt har förbisetts i analyser av politiskt beteende som tillämpat SES-modellen är om individer *de facto* blir tillfrågade och uppmuntrade av andra att engagera sig politiskt. Rekrytering kan naturligtvis sällan i sig förklara politiskt deltagande, men huruvida en person blir tillfrågad eller inte kan innebära det avgörande skälet till att en individ engagerar sig eller förblir oorganiserad. Detta ”rekryteringsperspektiv”, alternativt ”utbudsperspektiv” – som alltså fokuserar på partiernas beteenden snarare än de presumtiva medlemmarnas – har kommit att tillämpas allt mer i empirisk forskning om parti- och föreningsmedlemskap. Det har också funnit gott empiriskt stöd i forskning (jfr. Teorell 2003; Myrberg 2004).

Att Verba m.fl. lyfter fram rekrytering som en faktor i sin förklaringsmodell ska ses mot bakgrund av den kritik som riktades mot individcentreringen inom den äldre forskningen om politiskt deltagande, det vill säga att den saknade förmågan att tillräckligt uppmärksamma betydelsen av kontext och institutioner (exempelvis Huckfeldt 1979; Leighley 1990; Leighley och Nagler 1992; Leighley 1995; Morales 2009). Det är knappast någon som skulle hävda att individens resurser och attityder *saknar* betydelse. Men människor befinner sig också i sammanhang där de interagerar med andra individer, med organisationer och institutioner. Beroende på den kontext som individen befinner sig i, varierar nämligen sannolikheten att bli tillfrågad om att delta i en politisk aktivitet. Detta hänger givetvis samman med i vilken utsträckning politiska aktiviteter förekommer i individens närhet. Mobilisering och rekrytering – det vill säga de politiska organisationernas egna strategier för att öka medlemstalen – har på så vis kommit att få en allt större uppmärksamhet i forskningen. Detta betyder emellertid inte att socioekonomiska faktorer helt försvinner ur bilden. Den aktuella forskningen pekar snarare mot att det finns interaktionseffekter

mellan faktorer på individnivå och kontextnivå.<sup>2</sup>

Det är viktigt att understryka att de tre faktorerna inte är ömsesidigt utslutande. Resurser, psykologiskt engagemang och rekrytering samspekar. Ett sådant exempel är hur utbildning påverkar politiskt deltagande. Utbildning kan ge individer ökade medborgerliga färdigheter (resurser), och genom att lära sig mer om politik kan också ett större politiskt intresse och en ökad tilltro till den egna förmågan uppstå (psykologiskt engagemang). Dessutom tenderar högutbildade personer att få mer centrala positioner i sociala nätverk, vilket ökar chanserna att de blir tillfrågade om att engagera sig politiskt (rekrytering) (jfr. Persson och Oscarsson 2010, Persson 2011). Som Leighley (1995) påpekar, socioekonomisk gruppstillhörighet samvarierar inte bara med politiska resurser, utan även med sannolikheten att hamna i situationer där man möter mobiliserande aktiviteter, formella eller informella, som innebär erbjudanden att delta politiskt. Ett modernt exempel på ett sådant konkret forskningsresultat, hämtat från just det svenska sammanhanget, kan hämtas från Per Strömblads och Gunnar Myrbergs analys av hur sammansättningen av olika bostadsområden påverkar sannolikheten för politiskt deltagande. De visar hur socioekonomiska skillnader mellan olika stadsdelar påverkar utsikterna för att en slumpvist utvald individ ska få en fråga om att delta i politiska aktiviteter: "I bostadsområden präglade av arbetslöshet och bidragsberoende är chansen att bli politiskt rekryterad väsentligt lägre än i andra områden, oberoende av vilka egenskaper en given individ i övrigt har" (Strömblad och Myrberg 2008: 2). Med andra ord, den omgivning man vistas i spelar roll för sannolikheten att bli politiskt engagerad.

I föreliggande artikel är det framför allt en bestämd typ av politiskt deltagande som vi fokuserar på, nämligen deltagande i politiska partier. Vilka lärdomar kan vi då dra av den tidigare forskningen inriktad på just denna form av deltagande? Traditionellt har forskningen visat att de folkvalda politikerna har högre utbildning, högre inkomster och är äldre än valmanskåren i genomsnitt (se exempelvis Esaiasson och Holmberg 1988, Esaiasson och Holmberg 1996, Holmberg 1974, Holmberg 1989, Bäck och Öhrvall 2004, Persson och Öhrvall 2008, Scarrow och Gezgor 2010). Socioekonomiska faktorer hjälper alltså oss att förklara vilka individer som engagerar sig politiskt. Men forskningen om partiaktiviteter ger också stöd till förklaringen att partiernas egna proaktiva handlande, det vill säga rekrytering, spelar en viktig roll. Emellertid har de som rekryteras ofta tidigare varit politiskt aktiva i någon form vilket innebär att det är svårt att isolera den rena effekten av rekrytering från de faktorer som förklarar tidigare deltagande (såsom resurser). Abramson och Clagget (2001) har dock

2 Ett sådant exempel på svensk empirisk forskning är Jessika Wides (2006) avhandling, där hon argumenterar för att kvinnors representation i folkvalda församlingar avgörs av ett samspel mellan aktörer, institutioner och strukturer.

gjort ett försök att bedöma effekten av rekrytering under kontroll för tidigare politiskt beteende. Deras resultat tyder på att det finns en signifikant effekt av rekrytering, även under kontroll för tidigare partiaktiviteter.

En intressant fråga är om den socioekonomiska sammansättningen av gruppen politiker har förändrats i takt med att allt färre engagerar sig i politiska partier. Vi vet att det sedan 1980-talet finns en nedåtgående trend vad det gäller partiaktiviteter i de flesta länder i västvärlden (Whiteley 2011, Scarrow och Gezgor 2010). Men innebär utvecklingen också att det är individer från andra typer av grupper som söker sig till partierna jämfört med tidigare? Scarrow och Gezgor (2010) undersöker detta, och finner att trots att färre engagerar sig i politiska partier, så är det fortfarande ungefär samma socioekonomiska sammansättning på partimedlemmarna. I de tolv europeiska länder som undersöks är den största skillnaden i sammansättningen av de partiaktiva på 2000-talet jämfört med de på 1990-talet att medelåldern har ökat. I övrigt finner de inga avgörande förändringar av partimedlemmarnas socioekonomiska profil sedan 1990-talet.

## Hur och varför blir man partimedlem och därefter förtroendevald?

Översikten ovan ringer grovt in forskningsläget. Hur ska man då gå till väga för att kunna besvara frågan om vilka mekanismer som är avgörande för att någon ska önska att ge sig in i politiken? I syfte att undersöka vad som gör att vissa personer tar på sig ett förtroendeuppdrag, är det en god idé att dela upp vägen till uppdraget i ett antal centrala steg. Dessa steg har bland annat beskrivits som "kinesiska askar" eller "läckande rör" (se Prewitt 1970; Bäck 2000). Tanken är att om vi initialt utgår från befolkningen som helhet, finns det ett antal steg till ett förtroendeuppdrag som innebär att stora grupper successivt försvinner. Vägen till en kommunfullmäktigeplats kan på så vis delas in i fem grundläggande steg. För att en person ska nå ända fram till fullmäktige krävs att han eller hon är:

1. Valbar
2. Uppdragsvillig
3. Partimedlem
4. Nominerad i val
5. Invald

I fortsättningen av artikeln kommer vi att se närmare på dessa fem steg för att på så vis besvara frågan om vilka det är som blir partimedlemmar och slutligen också invalda i kommunfullmäktige.

### VALBAR

Det första steget till att bli invald i kommunfullmäktige består i att över huvud

taget vara valbar. Den som inte är valbar har heller ingen chans att komma in i fullmäktige. De invånare i en kommun som inte är valbara är dock få. Kriterierna för att vara valbar är desamma som att för att få rösta.

Det kriterium som hindrar flest kommuninvånare från att vara valbara är kravet på att ha uppnått 18 års ålder på valdagen. En annan icke-valbar grupp är vissa utländska medborgare. För medborgare i något EU-land, Norge och Island räcker det att vara 18 år eller äldre och folkbokförd i Sverige för att få rösta, och därmed också vara valbar. För övriga utländska medborgare krävs emellertid att de måste ha varit folkbokförda i Sverige i minst tre år. Emellertid är det en mycket liten andel av befolkningen som har fyllt 18 år, som inte kan kandidera i val till kommunfullmäktige.<sup>3</sup> Vi kan således konstatera att det är få som av valsystemet hindras från att komma in i kommunpolitiken. Om det första steget består i att ha möjligheten att kandidera till fullmäktige, är nästa steg att faktiskt vilja kandidera.

### UPPDRAGSVILLIGHET

Enligt en enkätundersökning som Kommundemokratikommittén lät genomföra år 2000, hade cirka 1 procent av medborgarna mellan 18 och 74 år minst ett kommunalt förtroendeuppdrag. Ytterligare 15 procent uppgav att de skulle kunna tänka sig att åta sig ett sådant uppdrag om de blev tillfrågade (Nielsen 2001). Omvänt innebär det att 84 procent av de tillfrågade *inte* kan tänka sig ett sådant förtroendeuppdrag.<sup>4</sup> En något högre andel uppdragsvilliga framträder i de undersökningar av Västra Götaland som SOM-institutet genomför (Johansson och Nilsson 2010). År 2009 var det 5 procent som uppgav att de absolut kunde tänka sig ett uppdrag i hemkommunen för ett politiskt parti som de sympatiserar med. Ytterligare 15 procent svarade ”ja, kanske”.

Sannolikt uppfattas enkätfrågan, för de allra flesta respondenter, som synnerligen hypotetisk. Om man över huvud taget inte har funderat över att ge sig in i kommunpolitiken, är det säkert svårt att ge ett genomtänkt svar när man sitter med en enkät framför sig. Det är möjligt att en del av dem som uppger att de inte kan tänka sig att åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag, skulle kunna övertalas att göra det. Å andra sidan är det förmodligen en del av dem som uppger att de kan tänka sig ett sådant uppdrag som skulle ändra sig om saken faktiskt hamnade i ett skarpt läge. Att uppge att man är uppdragsvillig i en enkätundersökning är givetvis på intet sätt förpliktigande. Även med dessa

3 Andelen utländska medborgare som inte är röstberättigade och därmed valbara varierar över tid och hänger samman med invandringen. Vid 2010 års val uppgick andelen av befolkningen över 18 år som inte var röstberättigad, och därmed inte valbar, till cirka 3 procent.

4 Det finns dessutom anledning att tro att den siffran skulle bli än högre om undersökningen även inkluderat de som är 75 år och äldre och om man inte haft något bortfall. Det senare då det är rimligt att anta att de personer som inte vill svara på frågor kring förtroendeuppdrag är än mindre intresserade av att ta på sig sådana uppdrag.

brasklappar i åtanke, kan vi ändå vara trygga i slutsatsen att de flesta medborgare helt enkelt inte vill ikläda sig rollen som kommunalt förtroendevald, och på så vis bära upp den representativa demokratin och ta ansvar för det gemensamma beslutsfattandet.

Är den generella bristen på uppdragsvillighet ett problem, och hur stort är det i så fall? I samma andetag som vi konstaterar att lejonparten av medborgarna inte kan tänka sig att åta sig ett förtroendeuppdrag, är det värt att påminna om att det inte är särskilt många som behöver rekryteras till kommunpolitiken för att tillsätta de uppdragsposter som finns där. År 2007 uppgick antalet förtroendevalda i de svenska kommunerna till cirka 39 000 personer (Persson och Öhrvall 2008). Det motsvarar endast 0,6 procent av de röstberättigade (SCB 2007). Ur det perspektivet måste 16 eller 20 procent uppdragsvilliga trots allt betraktas som en förhållandevis stor källa att ösa ur.

Som nämnts rapporterar partierna om stigande svårigheter att finna uppdragsvilliga individer. Man kan därför lätt förledas att tro att rekryteringsproblemen beror på att uppdragsvilligheten har sjunkit över tid. Detta stämmer inte. Faktum är att befolkningens uppdragsvillighet är förvånansvärt stabil över tid. Undersökningar som genomfördes i slutet av 1970- och 1980-talet kom fram till att ungefär samma andel i befolkningen är beredd att ta på sig ett kommunalt förtroendeuppdrag som det tidiga 2000-talets undersökningar visar (se SOU 1989:108; Wallin m.fl. 1981). Även andra undersökningar bekräftar bilden av att uppdragsvilligheten inte förändrats nämnvärt över tid (exempelvis Johansson och Nilsson 2010; Bäck 2000). Visserligen kan det, som nämnts, ifrågasättas om alla de som uppger att de kan tänka sig att åta sig ett förtroendeuppdrag, verkligen skulle göra det i skarpt läge. Men, och detta är viktigt att understryka, eventuella överskattningar av uppdragsvilligheten borde inte ha förändrats över tid. Det finns sålunda inget stöd för påståendet att villigheten har minskat över tid. Mot den bakgrunden ter sig partiernas utsa-  
gor kring ökade svårigheter att rekrytera personer till förtroendeuppdrag mer svårförklarade.<sup>5</sup>

I sammanhanget är det viktigt att uppmärksamma att uppdragsvilligheten inte är lika stor i alla befolkningsgrupper. Andelen män som uppger att de

5 Vad finns det för tänkbara förklaringar till partiernas upplevda rekryteringsproblem, trots att det inte finns skäl att tro att uppdragsvilligheten minskat över tid? Åtminstone två hypoteser aktualiseras. Den första knyter an till att en norm spridit sig på kommunnivå, där de förtroendevalda anser att man i första hand representerar partiet – inte agerar efter eget huvud eller enligt väljaropinionen (jämför Bäck 2000). Man kan därför tänka sig att partierna blivit allt mer kräsna i sin rekrytering av presumtiva förtroendevalda och huvudsakligen är intresserade av att sätta upp partiljala individer på listorna. Den andra hypotesen bygger på argumentet att, visst, uppdragsvilligheten bland medborgarna har inte förändrats, men denna uppdragsvillighet är i själva verket en chimär. Premissen för att ta på sig ett förtroendeuppdrag är att vara aktiv i ett politiskt parti, något som medborgarna bevisligen i allt mindre utsträckning är intresserade av att vara, då medlemstalen sjunker (Pettersson 2005) och medborgarna vill i allt mindre utsträckning ställa sig bakom enskilda politiska partier och deras program.

skulle kunna tänka sig ett kommunalt förtroendeuppdrag är cirka 8 procentenheter större än motsvarande andel bland kvinnor (Nielsen 2001). Intressant nog verkar den skillnaden inte ha förändrats under de senaste årtiondena, trots att kvinnor dels flyttat fram sina positioner i samhället och arbetslivet, dels erhållit en allt större andel av de kommunala förtroendeuppdragen. Den minskande könsskillnaden bland de förtroendevalda beror sålunda *inte* på att kvinnor och mäns uppdragsvillighet närmat sig varandra. Utöver detta bör nämnas att varken yngre eller utrikes födda förefaller vara mindre positiva till att ta på sig förtroendeuppdrag än övriga i befolkningen (Nielsen 2001). Detta är intressant, då det rör sig om grupper som är underrepresenterade bland de folkvalda. När det gäller unga finns det andra studier som visar att de till och med är mer positiva till att ta på sig förtroendeuppdrag än äldre (till exempel Johansson 2008), vilket, sett ur partiernas perspektiv, måste betraktas som uppmuntrande.

Låt oss nu flytta blicken till frågan om *varför* de flesta medborgare är ointresserade av att åta sig ett förtroendeuppdrag. Innan den diskussionen kan föras bör vi först introducera några centrala begrepp. När det gäller personers val att inte engagera sig finns det anledning att skilja på *politiska* och *privata* skäl bakom dessa beslut (Wallin m.fl. 1981). Med politiska skäl avses sådana som har med politiken och det politiska uppdraget att göra. Det innefattar även sådant som är sammanbundet med rollen som förtroendevald, exempelvis relationen till andra förtroendevalda, media och allmänhet. Med privata skäl avses övriga skäl, det vill säga orsaker som inte direkt har med politiken eller förtroendeuppdraget att göra. Det kan bland annat handla om familjesituationen, förhållanden i arbetslivet eller den egna hälsan.

Vilka är då de främsta skälen till att personer inte vill ta på sig kommunala förtroendeuppdrag? I Kommundemokratikommitténs undersökning ställdes frågor om detta (Nielsen 2001). De som är negativa eller tveksamma uppger att deras inställning framför allt beror på ett ointresse för kommunpolitik. Det näst vanligaste skälet är ointresse för partipolitik och på tredje plats hamnar bristande kunskaper. Dessa skäl är alla att betrakta som politiska skäl då de hänger samman med politiken *per se*. Det är möjligt att dessa två skäl, åtminstone till viss del, hänger samman och att en större kunskap om kommunpolitiken skulle kunna föda ett ökat intresse. Det är i sammanhanget värt att nämna att få personer uppger att de inte vill ta på sig ett kommunalt förtroendeuppdrag för att de upplever att det är meningslöst.

Att ange ointresse för politik som skäl till att man inte vill ta sig an ett förtroendeuppdrag är särskilt vanligt bland unga personer. Det kan å ena sidan betraktas som oroväckande, men å andra sidan är det både bland unga och bland äldre ovanligt att ange ett engagemang som meningslöst. Bristande kunskaper uppges som anledning i högre grad av kvinnor än av män, vilket är i linje med andra studier som visat att män har något större politiska kunskaper än kvinnor (Holmberg och Oscarsson 2004). Samtidigt är det värt att poängtera

att kunskapsbrist inte borde vara något hinder för att engagera sig. I den mån kunskaper för att utföra uppdraget saknas borde de kunna förvärfvas. Att otillräckliga kunskaper anges som skäl till att inte åta sig ett förtroendeuppdrag kan även ses som ett uttryck för ett sviktande självförtroende. Tidigare forskning har visat att kvinnor generellt sett har ett sämre politiskt självförtroende än män (exempelvis Petersson m.fl. 1998).

Sett över tid har skälen till att personer inte vill åta sig kommunala förtroendeuppdrag inte förändrats särskilt mycket. Några tendenser kan dock skönjas. Det finns dels en ökad ovilja till att binda sig vid ett visst parti (även om det fortfarande inte är ett ofta angivet skäl), dels ett ökat ointresse för kommunpolitik. Sammantaget är detta sannolikt, på lång sikt, dåliga nyheter för de politiska partierna och deras förmåga att fylla sina valsedlar med personer som är villiga att kandidera till kommunfullmäktige.

### **ATT BLI PARTIMEDLEM**

De politiska partierna är den svenska demokratins absoluta huvudrollsinnehavare. Vi lever helt enkelt i en partidemokrati, där vi i val röstar fram partier som sedan tar på sig ansvaret för det gemensamma beslutsfattandet i riksdag och fullmäktige. Visserligen har ett visst inslag av personröstning introducerats på senare tid, men det är fortfarande partierna som bestämmer vilka kandidater som ska stå på valsedlarna och i vilken ordningsföljd (jämför Soininen och Etzler 2006; Wide 2006). Därför är ett helt avgörande steg på vägen mot ett förtroendeuppdrag att bestämma sig för att bli medlem i ett politiskt parti. Visserligen är det inget formellt krav att man måste vara medlem för att i val kandidera för ett parti. I praktiken är dock så gott som alla kandidater också partimedlemmar. Det kan även tyckas naturligt, att om man ska representera ett parti i en vald församling, då bör man också vara medlem.

Av de 16 procent i befolkningen som säger sig vara uppdragsvilliga är huvuddelen inte medlemmar i något politiskt parti (Nielsen 2001). Om vi därför begränsar oss till dem som faktiskt är partimedlemmar, samt innehar uppdrag eller är villiga att ta på sig ett sådana, minskar andelen drastiskt till 3 procent. Men i dag finns, som tidigare påpekats, omkring 39 000 personer som sitter på de kommunala förtroendeuppdragen. Det motsvarar alltså bara 0,6 procent av de röstberättigade. Så, även om vi begränsar oss till dem som i dag är partimedlemmar tycks det finnas mer än tillräckligt många uppdragsvilliga för att fylla de kommunala förtroendeposterna. Av denna undersökning framkommer dock ett något besvärande faktum. En majoritet av de uppdragsvilliga partimedlemmarna har inte blivit tillfrågade om de skulle vilja ta på sig ett kommunalt förtroendeuppdrag för partiet. Huvuddelen av dessa personer är därför passiva partimedlemmar. Det är bland annat mot denna bakgrund som en nordisk debatt uppstått, där somliga forskare spekulerar i om det kan vara så att partierna, i sig själva, kommit att bli barriärer för folk som *de facto*

skulle vilja vara förtroendevalda (jämför Saglie 2002; Ringkjøb 2004; Soininen & Etzler 2006).

Nästan 30 procent av partiernas lokalorganisationer upplever svårigheter med att fylla sina listor inför allmänna val (Gidlund och Möller 1999). Tas dessa resultat på allvar, tycks det emellertid vara så att partierna själva skulle ha möjlighet att lösa rekryteringsproblemen genom att bättre inventera de egna leden.<sup>6</sup> Dessutom kan tilläggas att bland de resterande 13 procenten, som är uppdragsvilliga men som inte är medlemmar av något politiskt parti, uppger en stor majoritet att de skulle kunna tänka sig att gå med i ett sådant (Nielsen 2001). Det innebär att det även finns en grupp som uppger att de kan tänka sig att åta sig ett förtroendeuppdrag och som samtidigt inte vill bli medlem av ett parti. I sammanhanget måste dock den gruppen betraktas som liten.

Det tycks därmed som om följande gäller: Givet att man är villig att engagera sig kommunpolitiskt, innebär steget att gå med i ett parti inte något större hinder. Samtidigt bör det framhållas att man naturligtvis kan gå med i ett politiskt parti utan att ha en tanke på att ikläda sig ett förtroendeuppdrag. Det kan också vara så att uppdragsvilligheten kommer som en följd av engagemanget i partiet. Tidigare forskning har visat att medlemskap i föreningar, oavsett om de är politiska eller inte, innebär träning som ger färdigheter som kan komma till användning vid politiska förtroendeuppdrag (Verba och Nie 1972; se även Leighley 1995).<sup>7</sup>

Vad är det då som gör att personer ändå bestämmer sig för att gå med i ett politiskt parti? Här finns inte särskilt mycket forskning att falla tillbaka på, vare sig internationellt (se McCulloch 1990) eller i Sverige. Jan Fredrikssons (2001) undersökning tillhör ett av de svenska undantagen. Han har genomfört djupintervjuer med 21 förtroendevalda som då var nya i politiken. De flesta av dem uppgav att de har vuxit upp i en samhällsengagerad och politiskt intresserad miljö, och att de även själva haft ett intresse för samhällsfrågor. Enligt deras uppgifter var det dock inte något uttalat intresse för att bli kommunpolitiker eller någon specifik politisk fråga som var deras drivkraft att gå in i politiken. Det var snarare tillfälligheter som gjorde att de hamnade där.

Hur ser det ut bland våra respondenter? Resultaten från vår undersökning visar att ungefär hälften av dem uppger att de har gått med i ett politiskt parti efter eget initiativ. Det är förmodligen i många fall svårt att avgöra vad som är ett eget initiativ, och vad som är resultatet av någon annans agerande. Det kan

6 Detta argument bygger emellertid på antagandet att överskottet av uppdragsvilliga är jämnt spritt över hela landet och mellan alla partier. Det är tveksamt om detta är ett rimligt antagande. De mindre kommunerna har en mindre kader av uppdragsvilliga att ösa ur, medan flera av de större kommunerna kan ha ett överskott av uppdragsvilliga medlemmar.

7 Processen att delta verkar sålunda påverka individers incitament. På liknande sätt kan noteras att McCulloch (1990) menar att det är viktigt att skilja på frågorna "varför blir man partimedlem?" och "varför vill man ta på sig förtroendeuppdrag?", då det ofta är olika saker som ligger till grund för de respektive besluten.



naturligtvis vara en kombination som leder fram till valet att gå med i ett parti, men att andra aktörer har stor betydelse är i vilket fall tydligt. En enkätundersökning genomförd av Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet som gick ut till alla nya förtroendevalda i 28 kommuner och 4 landsting år 2000 gav liknande resultat, om än med en något mindre andel som uppgav att de gått in i politiken på eget initiativ (Karlsson 2001).

Resultaten bekräftar sålunda betydelsen av mobiliserande krafter för att få personer att gå med i ett politiskt parti. Mer än hälften har blivit engagerade på någon annans initiativ. Det är inte bara partierna som är viktiga aktörer i det här sammanhanget. Även vänner, familjemedlemmar och arbetskollegor tycks kunna fungera som ledsagare in i politiken.

Det är värt att notera att det finns vissa könsskillnader när det gäller hur man blir medlem. Vår undersökning, liksom tidigare undersökningar, visar att det bland kvinnor är en något lägre andel som uppger att de gått med i ett parti på eget initiativ. Det antyder att det krävs aktiva insatser om partierna vill få en jämnare könsfördelning bland sina medlemmar i allmänhet och bland förtroendevalda i synnerhet. Samtidigt ska det påpekas att det åtminstone till viss del kan vara just sådana riktade rekryteringsinsatser av partierna som gör att det är en mindre andel kvinnor som gått med av egen kraft.

Vidare visar undersökningen att ungefär 60 procent av de östgötska kommunpolitikerna gick med i ett politiskt parti när de var under 30 år. Det är få som gått med i ett parti efter att de har fyllt 50. Visserligen har inte alla de som besvarat undersökningen fyllt 50 år, men även om vi begränsar oss till dem som har gjort det är andelen som blivit partimedlemmar efter att de fyllt 50 år endast 13 procent. Då det finns forskning som pekar på att intresset för kommunpolitik är större bland äldre än bland yngre (Nielsen 2001), finns möjligen en potential för partierna att förbättra sina medlemssiffror om man riktar sig mot denna åldersgrupp. Sägas bör dock att en sådan strategi kommer i konflikt med den i offentlig debatt ofta uttalade ambitionen att föryngra medlemsstocken och sänka fullmäktigeförsamlingarnas genomsnittsålder.

## **ATT KANDIDERA**

Om man ser till tidsperioden från 1982 och framåt, låg det totala antalet kandidater i val till kommunfullmäktige länge kring 56 000–57 000 personer. I och med 1998 års val minskade antalet till cirka 53 000. Sedan dess har siffran minskat ytterligare. I 2006 års val konkurrerade 51 000 personer om de 13 092 mandat som stod på spel i landets kommunfullmäktige. Trenden med färre kandidater per mandat återfinns även i andra nordiska länder (jämför Pikkala 2009). För väljarna innebär det färre kandidater att ställning till. Och för partierna innebär det färre personer att välja bland när alla kommunala förtroendeuppdrag ska tillsättas.

Vad säger kommunpolitikerna själva om att kandidera till fullmäktige? Ett

Tabell 1. Initiativtagare till att gå med i politiskt parti, bland ledamöter invalda i kommunfullmäktige i Östergötland 2006. Procent.

Eget initiativ	49
Blev kontaktad av politiskt parti	19
Tillfrågad av familjemedlem	7
Tillfrågad av vän eller bekant	15
Tillfrågad av granne	1
Tillfrågad av någon på arbetsplatsen	9
Annat sätt	1
<b>Totalt</b>	100
<i>Antal svarande</i>	168

Kommentar: Den fråga som ställdes löd: "Hur gick det till när du valde att gå med i ett politiskt parti?"

resultat som kan tyckas något uppseendeväckande är att det är förvånansvärt få som uppger att de själva bett om att bli placerade på valsedeln. Närmare 9 av 10 uppger att de har blivit tillfrågade om att ställa upp och accepterat det. Ett fåtal säger att de bett att få slippa, men ändå blivit nominerade. Även om det här i viss mån är en återspeglning av partiernas nomineringsprocess – det är trots allt partierna som i stor utsträckning har makten över vilka som ska nomineras som kandidater till val (t.ex. Norris 1997) – är det ändå intressant att vår undersökning ger vid handen att det är ovanligt att politiker själva agerar för att trygga att de hamnar på partiets valsedel.

Undersökningen visar även att av dem som sitter i fullmäktige är det cirka 60 procent som uppger att de gärna ville bli invalda. Märkligt nog uppger 5 procent att de helst inte eller absolut inte ville bli invalda. Resterande 35 procent ville ganska gärna bli invalda. Det är med andra ord en förhållandevis stor andel som inte kände någon stor entusiasm inför tanken på att bli invald i kommunfullmäktige. Det är värt att understryka att dessa siffror avser andelar bland dem som redan är invalda – sannolikt är inställningen än svalare bland dem som kandiderade men inte blev invalda.

Det är sålunda bara ett fåtal som självständigt tagit initiativ till att be om att bli placerade på valsedeln. Och bland dem som hamnat på valsedeln och slutligen blivit invalda är det hela 40 procent som *inte* uppger att de gärna ville hamna i fullmäktige. Hur ska detta tolkas? Att så många uppger att de iklätt sig rollen som politiker något motvilligt, kan visserligen vara ett utslag för en norm som innebär att man i Sverige offentligt undviker att uttrycka politiska ambitioner (jämför Öhberg 2011). Samtidigt är den sammantagna bilden av våra resultat att förtroendevalda ofta inte har något uttalat mål att bli kommunpolitiker. Man ställer upp av andra skäl. Fredrikssons (2001) undersökning indikerar samma sak.

Tabell 2. Motiv till att stå valseedel 2006, bland ledamöter invalda i kommunfullmäktige i Östergötland 2006. Procent.

Bad själv om att bli uppsatt	13
Blev ombedd att ställa upp och accepterade	86
Bad om att få slippa, men blev uppsatt ändå	1
Blev uppsatt utan att bli tillfrågad	0
<b>Totalt</b>	100
<i>Antal svarande</i>	168

Kommentar: Den fråga som ställdes löd: "Varför blev du placerad på valsedeln inför 2006 års val?". Tabellen inkluderar både nyvalda och återvalda politiker.

Vilka är då skälen till att fullmäktigeledamöterna trots allt valt att kandidera? Vi har ställt en rad frågor om detta. De skäl som huvudsakligen framförs är allmänna till sin natur och handlar om saker som att man vill "bidra till utvecklingen av ett bättre samhälle" och att man är "generellt engagerad i politik och samhällsfrågor". Därefter är det vanligaste skälet som framförs att man vill göra en insats för en särskild grupp i samhället. Det är dock endast omkring en tredjedel som säger att det sistnämnda skälet är mycket viktigt för beslutet att kandidera till fullmäktige. Motiv som handlar om att främja den egna situationen, genom att göra politisk karriär eller att uppdraget ska ha en positiv inverkan på yrkeskarriären, har för de allra, allra flesta ingen betydelse för valet att kandidera. Det kan i sammanhanget nämnas att huvuddelen av fullmäktigeledamöterna har en längre erfarenhet av kommunpolitik. Det är 23 procent som har upp till och med fem års erfarenhet, resten har längre. Men resultaten påverkas inte nämnvärt om vi begränsar oss till dem som är nyare i politiken. Om vi ska tro enkätsvaren, bekräftas sålunda inte Olsons (1971) prediktion, att det är *selektiva incitament*, alltså egennyttiga motiv, som styr de förtroendevaldas vilja att engagera sig politiskt. De resultat vi finner ligger mycket nära de som kommit fram i tidigare undersökningar.

## DE FOLKVALDA

Så har vi nu, om vi utgår från 2006 års val, gått från en befolkning bestående av drygt 9 miljoner personer till 13 092 kommunfullmäktigeledamöter. Det innebär att år 2006 blev ungefär en av 700 personer invald som ledamot i kommunfullmäktige. Innan vi går vidare till våra sammanfattande slutsatser, finns en poäng med att kort säga något om hur de folkvalda betraktade sitt politiska engagemang innan de blev invalda i fullmäktige. Vi har nämligen ställt frågor om hur ledamöterna såg på sitt uppdrag och möjligheterna att genomföra sina ambitioner innan de tog plats i fullmäktige. Det visar sig att de flesta trodde att

Tabell 3. Skäl till att kandidera, bland ledamöter invalda i kommunfullmäktige i Östergötland 2006. Andel som uppger att respektive skäl är mycket viktigt. Procent.

Bidra i utvecklingen mot ett bättre samhälle	80
Generellt engagerad i politik och samhällsfrågor	64
Göra en insats för en särskild grupp i samhället	34
Engagerad i specifika frågor	26
Ville lära mer om hur det politiska systemet fungerar	20
Såg det som en plikt att ställa upp	11
Tilltalades av den sociala miljön kring politiken	5
Trodde att det kunde främja yrkeskarriären	2
Trodde det kunde vara en språngbräda till en politisk karriär	1

Kommentar: Den fråga som ställdes löd: "Hur viktiga var följande skäl när du bestämde dig för att kandidera till kommunfullmäktige?". För respektive skäl har respondenterna svarat hur pass viktigt det var för att kandidera till kommunfullmäktige 2006. De fyra svarsalternativen var: "mycket viktigt", "ganska viktigt", "inte så viktigt" samt "inte viktigt alls". Antal svarande varierar mellan 156 och 165 för de olika skälen.

de genom sitt engagemang skulle få "insikt och inblick i den lokala politiken" och "få delta i intressanta diskussioner". Noterbart är emellertid att inte ens hälften av de svarande uppger att de i hög grad trodde att de skulle få genomslag för sina argument och åsikter i partigruppen. Än färre hade förhoppningar om att få igenom någon enskild sakfråga.

Det intressanta här är att de flesta kommunpolitiker, åtminstone i efterhand, uppger att de inte hade speciellt höga förväntningar på sitt eget inflytande inför sitt inträde på den lokala politiska scenen. Då det är ovanligt att ge sig in i politiken i syfte att åstadkomma konkreta resultat i sakfrågor är det möjligt att dessa låga förväntningar inte heller upplevs vara något problem för kommunpolitikerna.

## Slutsats: Kommunpolitikern som något motvilligt engagerad altruist?

Vilka är våra viktigaste slutsatser? För det första, och sannolikt det viktigaste budskapet: vikten av rekrytering. Det går inte att nog understryka betydelsen av att en individ faktiskt blir tillfrågad om han eller hon vill delta. I litteraturen om politiskt deltagande uppmärksammas allt oftare att politiskt engagemang till stor del beror på något så basalt som att personerna har blivit tillfrågade (Verba m.fl. 1995; Fredriksson 2001; Myrberg 2004; Morales 2009;

Tabell 4. Förväntningar innan invald i kommunpolitiken, bland invalda i kommunfullmäktige i Östergötland 2006. Andel som i hög grad trodde att respektive företeelse skulle uppnås. Procent.

Få insikt och inblick i den lokala politiken	76
Delta i intressanta diskussioner	63
Få genomslag för egna argument och åsikter i partigruppen	41
Bidra till att göra kommunen bättre	40
Få igenom någon sakfråga	22
Få genomslag för egna argument och åsikter i fullmäktige	15

Kommentar: Den fråga som ställdes löd: "Innan du blev invald i kommunpolitiken, i vilken grad trodde du att du genom politiken skulle kunna..." För respektive angiven företeelse har respondenterna fått ange om de trodde att den skulle uppnås. Svartalternativen var: "i hög grad", "i viss mån", "i liten grad", "inte alls" samt "minns inte/ej aktuellt". I procentberäkningen har den sistnämnda kategorin utelämnats. Antal svarande som ingår i procentberäkningen varierar mellan 161 och 164 personer för de olika företeelserna.

jämför Leighley 1995). Detta är en lärdom som partierna kan ta till sig i större utsträckning än vad som tycks hittills vara fallet. Somliga forskare har härvidlag gått så långt som att spekulera i att partierna i sig själva utgör barriärer för att medborgarna ska engagera sig i dem. Anders Håkansson (1995) var tidigt ute med att lansera detta perspektiv i den svenska kontexten, och detta är faktiskt ett centralt empiriskt budskap hos Ringkjøb (2004:7): "My study indicates that the political parties may be the main obstacle to exploiting the potential for recruitment and participation within the citizenry" (se även Soininen och Etzler 2006; Saglie 2002).

Associationen till Katz och Mairs (1995) kartelltes ligger nära till hands. Det är inte som partierna ofta vill få det till, att medborgarna har vänt dem ryggen (jämför Buch Jensen 2000). Indikationer finns på att det kan vara tvärtom. Partierna är nämligen inte längre beroende av medlemsavgifter eller ideellt engagemang, och därför heller inte av att ha många medlemmar. Men trots allt måste fortfarande tillräckligt många rekryteras för att fylla valsedlarna inför val. En rimlig följdfråga är därför i vilken utsträckning dagens rekryteringsarbete består av att partiaktiva – kanske mänskligt nog – vänder sig till individer som på många sätt liknar dem själva. Sådana mekanismer i dagens rekryteringsarbete skulle kunna förklara skev social representativitet i våra folkvalda församlingar, där kvinnor, unga, samt utrikes födda är underrepresenterade (Persson & Öhrvall 2008). Det finns sannolikt ett stort antal uppdragsvilliga individer vars presumtiva engagemang partierna skulle kunna väcka med större ansträngningar i form av uppsökande verksamhet och med särskild inriktning mot underrepresenterade grupper. Detta budskap är inte nytt. Det lyfts bland

annat fram i Kommundemokratikommitténs (2001: 127ff) slutbetänkande. Vår undersökning visar att det är värt att upprepa.

För det andra, den bild som framträder i vår undersökning är att de som lyckas ta alla fem stegen till en post som folkvald, tycks vara något motvilligt engagerade – åtminstone givet deras egna utsagor. En majoritet av dem har gått in i politiken på någon annans initiativ. Förutom detta, uppger de även att de själva inte varit särskilt drivande i nomineringsprocessen för att hamna på valsedeln. Inte heller tycks våra respondenter vara överdrivet entusiastiska inför företaget att faktiskt bli invald. Till detta ska slutligen läggas att de, innan de valdes in, inte hade några större förväntningar på att faktiskt kunna påverka de politiska besluten. Samma resultat, att många av de kommunalt folkvalda något motvilligt nått sina uppdrag, har även konstaterats i Norge och i Finland. Jacob Aars (1998) visar att två av tre personer som partierna nominerar anger att de ställde upp eftersom de trodde att deras chanser att bli valda var små, alternativt att de helt enkelt inte ville bli invalda. Mot bakgrund av sina resultat har Aars (2000) ställt den även i det svenska sammanhanget relevanta frågan om i vilken utsträckning demokratisk kontroll kan utövas i ett system där politikerna närmast är motvilligt engagerade som fullmäktigeledamöter (jfr Schlesinger 1994).

Ställs ledamöterna inför frågan om vilka deras drivkrafter för att bli politiskt aktiva var tycks ändå viljan till engagemanget komma från en ambition om att göra någon sorts insats. Antaganden om att de drivits av pekuniära och materiella belöningar, eller för den delen, strävat efter att stärka sin sociala status, tycks kunna avfärdas när vi har med förtroendevalda på lokal nivå att göra. Vidare uppges sällan konkreta motiv till engagemanget, i synnerhet är frånvaron av vilja till att göra politisk karriär slående. Det psykologiska engagemang som politikerna har tycks snarare baseras på plikt känsla – att bidra till att den kommunala demokratin fungerar – snarare än egenintresse.

Det bör i sammanhanget framhållas att det vi diskuterar är politikernas egna utsagor om motiv för att ge sig in i politiken. De förväntningar de sagt sig ha inför uppdraget har dessutom framförts i efterhand, vilket givetvis är ett osäkerhetsmoment. Samtidigt finns det inga starka skäl att tro att de förtroendevalda medvetet skulle ge oss en missvisande bild. Dessutom pekar de svar som avser mer nutida händelser, som synen på att bli invald i det senaste valet, samt de svar som inte är bedömningar (som hur de hamnade i politiken), i samma riktning. Det vill säga, i Sverige går få personer in i politiken med ett brinnande engagemang eller långtgående privata politiska ambitioner. Generellt skulle därför den kommunalt förtroendevalde kanske snarast kunna beskrivas som en något motvilligt engagerad altruist.

## Referenser

- Aars, Jacob, 1998. *Rekruttering og personskilde i lokalpolitikken: En sammenligning av Finland og Norge*. Bergen. Institutt for sosiologi og statsvitenskapelige fag.
- Aars, Jacob, 2000. "Demotiverte og uansvarlige folevalgte? Politiske ambisjoner blant norske kommunestyrerepresentanter", *Kommunal ekonomi og politik* 4, s. 29–52.
- Abramsson, Paul R. & William Claggett, 2001. "Recruitment and Political Participation", *Political Research Quarterly*, 54, s. 905–916.
- Bengtsson, Åsa, 2008. *Politiskt deltagande*. Lund: Studentlitteratur.
- Buch Jensen, Roger, 2000. *Lokale partiorganisationer*. Odense: Odense universitetsforlag.
- Bäck, Hanna & Richard Öhrvall, 2004. *Det nya seklets förtroendevalda. Om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting 2003*. Stockholm: Justitiedepartementet, Kommunförbundet och Landstingsförbundet.
- Bäck, Hanna, Jan Teorell & Anders Westholm, 2011. "Explaining Modes of Participation: A Dynamic Test of Alternative Rational Choice Models", *Scandinavian Political Studies*, 34, s. 74–97.
- Bäck, Henry, 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Stockholm: Liber.
- Gidlund, Gullan & Tommy Möller, 1999. *Demokratins trotjänare*. SOU 1999:30. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Gilljam, Mikael & Ola Jodal, 2006. "Kommunala demokratiseringsåtgärder – vägen till en mer vital demokrati?", i Peter Esaiasson & Anders Westholm (red.), *Deltagandets mekanismer. Det politiska deltagandets orsaker och konsekvenser*. Malmö: Liber.
- Esaiasson, Peter & Sören Holmberg, 1996. *Representation from Above*. Aldershot: Dartmouth.
- Fredriksson, Jan, 2001. "Vägen till politiken. En etnologisk studie av hur det går till när man blir kommunalpolitiskt engagerad", i SOU 2001:48 *Att vara med på riktigt. Demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Stockholm: Fritzes.
- Holmberg, Sören & Peter Esaiasson, 1988. *De folkvalda*. Stockholm: Bonniers.
- Holmberg, Sören, 1974. *Riksdagens representerar svenska folket. Empiriska studier i representativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Holmberg, Sören, 1989. "Political Representation in Sweden", *Scandinavian Political Studies*, 12, s. 1–36.
- Huckfeldt, Robert, 1979. "Political Participation and the Neighborhood Social Context", *American Journal of Political Science*, 23, s. 579–592.
- Johansson, Sanna & Lennart Nilsson, 2010. *Västra Götaland 2009. Resultat från Väst-SOM-undersökningen 2009*. SOM-rapport 2010:08. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Johansson, Karl Magnus, 2005. "Är partier internt demokratiska?" i Gissur Erlingsson, Anders Håkansson, Karl Magnus Johansson & Ingvar Mattson, *Politiska partier*. Lund: Studentlitteratur.
- Karlsson, David, 2001. "Ny som förtroendevald i kommuner och landsting", i SOU 2001:48 *Att vara med på riktigt: demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Stockholm: Fritzes.
- Karlsson, Martin & Erik Lundberg, 2009. *Mot medlemslösa partier*. Örebro: Sektor3 – tankesmedjan för det civila samhället.
- Katz, Richard S. & Peter Mair, 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, 11, s. 5–28.
- Kommundemokratikommittén, 2001. *Att vara med på riktigt: demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Stockholm: Fritzes.
- Leighley, Jan E., 1990. "Social Interaction and Contextual Influences on Political Participation", *American Politics Research*, 18, s. 459–475.
- Leighley, Jan E., 1995. "Attitudes, Opportunities and Incentives: A Field Essay on Political Participation", *Political Research Quarterly*, 48, s. 181–209.

- Leighley, Jan E. & Jonathan Nagler, 1992. "Individual and Systemic Influences on Turnout: Who Votes?", *Journal of Politics*, 54, s. 718–740.
- McCulloch, Alistair, 1990. "Joining a Political Party: A Reassessment of the Economic Approach to Membership", *The British Journal of Sociology*, 41, s. 497–516.
- Morales, Laura, 2009. *Joining Political Organisations. Institutions, Mobilisation and Participation in Western Democracies*. Colchester: ECPR Press.
- Micheletti, Michele, 2003. *Political Virtue and Shopping. Individuals, Consumerism, and Collective Action*. New York: Palgrave.
- Montin, Stig, 1998. *Lokala demokratiexperiment. Exempel och analyser*. Stockholm: Fritzes.
- Myrberg, Gunnar, 2004. "Föreningsliv och politiskt deltagande", i Bo Bengtsson (red.), *Föreningsliv, makt och integration*. Ds 2004:49. Stockholm: Fritzes.
- Nielsen, Peder, 2001. "På och av. Om uppdragsvillighet, rekrytering och avhopp i den kommunala demokratin", i SOU 2001:48 *Att vara med på riktigt: demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Stockholm: Fritzes.
- Norris, Pippa (red.), 1997. *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur, 1971. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oscarsson, Henrik, 2009. "Svensk partiforskning". Blogginlägg den 25 februari 2009, <<http://www.henrikoscarsson.com/2009/02/svenskpartiforskning.html>>, 15 juli, 2010.
- Oscarsson, Henrik & Sören Holmberg, 2004. *Väljare – Svenskt väljarbete under 50 år*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Oskarsson, Sven, 2006. "Valdeltagandets mekanismer", i Peter Esaiasson, & Anders Westholm. (red.) *Deltagandets mekanismer. Det politiska deltagandets orsaker och konsekvenser*. Malmö: Liber.
- Persson, Mikael & Henrik Oscarsson, 2010. "Did the Egalitarian Reforms of the Swedish Educational System Equalise Levels of Democratic Citizenship?", *Scandinavian Political Studies*, 33, s. 135–163.
- Persson, Mikael, 2011. "An Empirical Test of the Relative Education Model in Sweden", *Political Behavior*, 33, s. 455–478.
- Persson, Jessica & Richard Öhrvall, 2008. *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2007. En rapport om politikerantal och representativitet*. Stockholm: Integrations- och Jämställdhetsdepartementet, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting.
- Petersson, Olof, 2005. *De politiska partiernas medlemsutveckling*. Rapport till SNS Demokratiråd. Stockholm: SNS.
- Petersson, Olof, 1993. *Svensk politik*. Stockholm: Publica.
- Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell & Anders Westholm, 1998. *Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: SNS.
- Prewitt, Kenneth, 1970. *Recruitment of Political Leaders: A Study of Citizen Politicians*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Ringkjøb, Hans Erik, 2004. *Partia i lokalpolitikken*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Saglie, Jo, 2002. "Lokaldemokrati uten partier?", *Nytt Norsk Tidsskrift*, 19, s. 300–310.
- Scarrow, Susan E. & Burcu Gezgor, 2010. "Declining Memberships, Changing Members? European Political Party Members in a New Era", *Party Politics*, 16, s. 823–843.
- Schlesinger, Joseph, 1994. *Political Parties and the Winning of Office*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Soininen, Maritta & Nils Etzler, 2006. *Partierna nominerar. Exkluderingens mekanismer: etnicitet och representation*. SOU 2006:53. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1989:108. *Förtroendevald på 90-talet. Utmaningar och möjligheter*. Betänkande från Förtroendeuppdragsutredningen.



- SOU 1999:132. *Valdeltagande i förändring*. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Strömblad, Per & Gunnar Myrberg, 2008. "Urban Inequality and Political Recruitment Networks", Arbetsrapport nr 2008:3. Stockholms: Institutet för framtidsstudier.
- Teorell, Jan, 2003. "Linking Social Capital to Political Participation: Voluntary Associations and Recruitment in Sweden," *Scandinavian Political Studies*, 26, s. 49-66
- Teorell, Jan, 1998. *Demokrati eller fåtalsvälde? Om beslutsfattande i partiorganisationer*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Wallin, Gunnar, Henry Bäck, & Merrick Tabor, 1981. *Kommunalpolitikerna. Rekrytering -arbetsförhållanden - funktioner. Del 1 och 2*. Ds Kn 1981:17. Rapport 8 från Kommunaldemokratiska forskningsgruppen.
- Verba, Sidney & Norman H. Nie, 1972. *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.
- Verba, Sidney, Kay L. Schlozman, & Henry E. Brady, 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Whiteley, Paul F. 2011. "Is the Party Over? The Decline of Party Activism and Membership Across the Democratic World", *Party Politics*, 17, s. 21-44.
- Wide, Jessika, 2006. *Kvinnors politiska representation i ett jämförande perspektiv*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen.
- Öhberg, Patrik, 2011. *Politiker med karriärambitioner: En omöjlig självklarhet*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Öhrvall, Richard, 2006. "Invandrade och valdeltagande", i Hanna Bäck & Mikael Gilljam (red.), *Välets mekanismer*. Malmö: Liber.



# Självbestämmande genom myndighetsutövning?

## *Sametingets dubbla roller*

Rebecca Lawrence & Ulf Mörkenstam

### **Self-determining parliament or government agency? The curious double life of the Swedish Sami parliament**

The Swedish Sami Parliament is both a representative body elected by the Indigenous Sami people and a government agency under the Swedish state. Since its inception, this construction has been critiqued by the Sami people and Swedish governmental commissions alike: the Sami Parliaments dual roles are seen to be in fundamental conflict with one another. This article provides the first empirical study of the political and practical consequences of these conflicting roles. Using in-depth interviews with politicians and civil servants at the Sami Parliament, representatives of Sami organisations, and civil servants at the Swedish ministries, we analyse the extent to which the Sami Parliament is able to perform its role as a government agency. We argue that the dual roles of the Sami Parliament create problems not only for the decision making powers of the Parliament as a government agency, but also constitute a structural obstacle to Sami self-determination.

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

I och med den nya regeringsform som antogs av den svenska riksdagen 2010 erkändes samernas särskilda ställning i Sverige för första gången konstitutivt. I det första kapitlet stadgas att det "[s]amiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas" (SFS 2010:1408 kap. 1 § 2). Även om inte samernas ställning som urfolk erkänns explicit, särskiljs det samiska folket från andra minoriteter och i förarbetet till lagstiftningen framhävdes att det just var egenskapen av urfolk som motiverade denna särställning (SOU 2008:125: 457).

1 Vi vill här passa på att rikta ett stort och varmt tack till alla informanter, som tog sig tid att medverka i intervjuerna. Vi vill även tacka Camilla Sandström, Patrik Lantto, Ludvig Beckman, Jouni Reinikainen och Mattias Åhrén, samt två anonyma referees för deras värdefulla kommentarer på tidigare utkast; för analys och innehåll tar vi dock själva fullt ansvar. Artikeln är skriven inom ramen för två projekt: *Urfolks rätt till självbestämmande: en studie av det svenska Sametingets makt och inflytande* (finansierat av Riksbankens Jubileumsfond, RJ) och *Indigenous rights and nature conservation* (finansierat av Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad, FORMAS).

Rebecca Lawrence är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet och Ulf Mörkenstam vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.  
E-post: rebecca.lawrence@pol.umu.se, ulf.morkenstam@statsvet.su.se

Detta erkännande av samernas ställning som folk i grundlagen ansågs viktigt dels för att det skulle motsvara den ställning samerna redan hade tillerkänts i Finland och Norge, dels för att det låg i linje med att Sverige röstat för Förenta Nationernas (FN) *Deklaration om urfolkens rättigheter* (SOU 2008:125: 455-458).

Urfolksdeklarationen – som antogs av Generalförsamlingen 2007 – stadgar, bland mycket annat, att alla “urfolk har rätt till självbestämmande. I kraft av den rätten bestämmer de själva sin politiska status och råder själva över sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling” (UN 2007a: art. 3). För att tillvarata de svenska samernas rätt till självbestämmande betraktas idag Sametinget av den svenska staten som det centrala organet, även om det vid inrättandet av tinget 1993 framhävdes att Sametingets huvudsakliga uppgift skulle vara att garantera samerna någon form av kulturell autonomi och att det inte skulle vara ett “organ för självstyre” (Prop. 1992/93:32: 35). Sametinget inrättades därför som en statlig myndighet under regeringen, som samtidigt – genom att också vara ett folkvalt parlament – skulle representera det samiska folket i Sverige. Vid sidan av denna folkvalda församling (plenum) organiserades tinget med en styrelse och ett kansli. Sametinget har på så sätt dubbla roller: en myndighetsroll och en politisk representativ roll.

Ända sedan tinget invigdes har Sametingets begränsade mandat, institutionella ordning och organisation varit kraftigt kritiserad av Sametinget själv, samiska organisationer, NGO:s och FN för att inte tillgodose det samiska folkets rätt till självbestämmande i egenskap av urfolk (se t ex Amnesty 2010; Sametinget 2004: kap 7; Sametinget 2005a; SOU 2009:3: 117-135; UN 2009: art. 20). Redan i de remissvar på den offentliga utredning som föregick inrättandet av Sametinget var denna kritik tydligt formulerad, bland annat uttalade Svenska Samernas Riksförbund (SSR) att man kunde “konstatera att frågan om reellt samiskt inflytande blockerats” och förbundet framförde kravet “att sametinget skall tilläggas reella befogenheter” (Ds 1989: 127). I denna kritik har konstruktionen med Sametingets dubbla roller varit särskilt ifrågasatt. I en FN-rapport från 2011 ansågs det exempelvis särskilt betydelsefullt för Sverige att “review the statutory status and functions of the Swedish Sami Parliament in relation to Swedish government authority structures, with the goal of increasing its independent decision making powers” (UN 2011: art. 76).

Den största delen av Sametingets utförligt reglerade verksamhet handlar dock om myndighetsutövning och den övervägande delen av de ekonomiska resurserna är öronmärkta för myndighetsuppdraget. Mycket av den kritik som riktats mot Sametinget från den svenska statens sida har genom åren handlat om just myndighetsutövningen. Tinget har, som exempelvis i Statskontorets rapport 2010, kritiserats för bristande uppföljning av verksamheten, för avsaknad av systematik i verksamhetsplaneringen och otydliga ansvarsförhållanden samt att anslagen vid ett flertal tillfällen under 2000-talet har överskridits

(Statskontoret 2010:15: 43-45). Sametingets kunskap i olika frågor, dess opartiskhet och objektivitet har dessutom ifrågasatts av andra myndigheter (se t ex Prop. 2005/06:86: 36, 54; Wasara-Hammare 2002: 159-160). Denna kritik från majoritetssamhällets sida har ofta utmynnat i två övergripande slutsatser: att skiljelinjen mellan den politiska verksamheten och myndighetsutövningen måste tydliggöras (se t ex SOU 2002:77: kap. 7) och att "regeringens möjligheter till styrning och ansvarsutkrävande" måste stärkas (Statskontoret 2010:15: 63). I svensk dagspress förstärks också denna bild av tinget, som ofta beskrivs som en myndighet med bristande administrativ kapacitet, präglad av politisk instabilitet (Mörkenstam, Gottardis & Roth 2012). Detta synsätt tenderar därmed att förlägga skulden för de problem Sametinget står inför till tinget och samerna själva.

I denna artikel ifrågasätter vi denna senare logik och driver tesen att det är Sametingets dubbla roller i sig – som representativt organ och statlig myndighet – som i grunden skapar de problem som myndigheten står inför. Det finns naturligtvis en rad olika interna angelägenheter som Sametinget själv råder över och som inte enbart kan hänvisas till Sametingets dubbla roller. Vi är exempelvis medvetna om att det finns många skilda uppfattningar i olika frågor inom det samiska samhället, vilket kommer till uttryck både i debatten i Sametingets plenum och i samisk media. Vidare kan också Sametingets interna arbete bidra till att förklara vissa av de problem som idag råder inom tinget. Vi menar dock att dessa aspekter av Sametinget främst bör ligga inom ramen för en intern samisk debatt.

Vårt syfte i denna artikel är istället att analysera de förutsättningar som den svenska staten ger Sametinget i dess myndighetsutövande. Detta myndighetsutövande går dock inte att förstå utan att också analysera den roll Sametinget som representativt organ fyller. Detta medför, i sin tur, att Sametinget som myndighet inte går att analysera skild från en vidare debatt om vad samernas rätt till självbestämmande i egenskap av urfolk egentligen innebär. Sametingets konstruktion skapar, menar vi, inte bara problem för Sametinget i sin myndighetsutövning, utan utgör även ett hinder för ett utökat samiskt självbestämmande. Vi ställer således ett antal kritiska frågor: Hur påverkar detta dubbla uppdrag Sametingets möjlighet att fullgöra sitt myndighetsuppdrag? Vilka är de centrala problemen för Sametinget som myndighet? Är självbestämmande genom myndighetsutövning möjligt?

Artikeln är uppbyggd i sex delar. I del två, som kommer efter denna introduktion, ger vi en kort bakgrund till vår studie utifrån den teoretiska debatten kring urfolks rätt till självbestämmande samt redogör för vår empiriska studie. I del tre ger vi en historisk analys av myndighetens tillkomst och i den fjärde beskriver vi Sametingets organisation och uppdrag. I den femte delen tar vi en djupdykning i vårt empiriska material och analyserar hur Sametingets dubbla roller påverkar förutsättningarna för myndighetsutövning i praktiken.

Slutligen, i den sjätte delen, diskuterar vi kortfattat vår studie i ljuset av den samtida debatten om urfolks rätt till självbestämmande.

## II. Teoretisk bakgrund, metod och material

Sametinget och dess institutionella konstruktion aktualiserar flera av de frågor som är centrala i den samtida debatten om urfolks rättigheter i internationell rätt och politisk teori, inte minst frågan om vad självbestämmande egentligen innebär (eller borde innebära), hur denna rätt bäst kan institutionaliseras och vilka specifika institutioner – på nationell och internationell nivå – det i så fall kräver.

I och med att FN år 2007 antog deklarationen om urfolks rättigheter fick en av de tidigare centrala frågorna i internationell rätt – nämligen frågan om vilka konventioner och överenskommelser som är tillämpliga på urfolk (se t ex Castellino & Walsh 2005; Kingsbury 1998) – ett entydigt svar. Urfolks rättigheter är en del av mänskliga rättigheter och urfolk är att likställa med andra folk i internationell rätt (Thornberry 2002). Och som ett folk i folkrättslig mening har urfolk därmed en rätt till självbestämmande (Allen & Xanthaki 2011).<sup>2</sup> Denna rätt hade tidigare under en lång tid tolkats som en exklusiv rätt för folk som varit utsatta för ”klassisk kolonisation” och därför inte ansetts tillämplig för folk som blivit koloniserade inom en nationalstats gränser. Denna ”tes om saltvattenskolonialism” utvecklades – som James Anaya (2004: 54) beskriver det – “effectively to preclude from decolonization procedures consideration of enclaves of indigenous or tribal peoples living within the external boundaries of independent states”. Trots detta erkännande av urfolks rättigheter i internationell rätt kvarstår dock frågan vad rätten till självbestämmande egentligen betyder mer konkret (se t ex Aikio & Schenin 2000; Henriksen, Sheinin & Åhrén 2007). Den egentliga innebörden av självbestämmande i internationell rätt är, som Helen Quane (2011: 269) uttrycker det, “notoriously difficult to pin down” och internationell rätt ger “little if any guidance as to what [...] means in actual practice”.

I den samtida debatten i politisk teori råder det en normativ samstämmighet om att rätten till självbestämmande implicerar politisk makt (Mörkenstam 2011). I de flesta delar av världen utgör urfolk en mycket liten andel av den totala befolkningen i de stater de lever i. I relation till majoriteten medborgare är de därför ofta utan faktiskt inflytande över politiska beslut, även när dessa beslut allvarligt hotar deras kultur eller traditionella levnadssätt (Robbins

2 Urfolksdeklarationens tredje paragraf är i det närmaste identisk med innehållet i den första paragrafen i FN:s *Konvention om medborgerliga och politiska rättigheter* (1966) respektive *Konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter* (1966) – båda ratificerade av Sverige sedan länge – även om de inleds med orden ”alla folk har rätt till självbestämmande [...]”.

2011: 46).<sup>3</sup> Och detta kan vara fallet även i de mest välvilliga av stater, där alla medborgare har samma politiska rättigheter, diskriminering inte förekommer och där det inte föreligger några stora socio-ekonomiska skillnader mellan olika befolkningsgrupper. Råder det stora intresseskillnader i grundläggande frågor, som exempelvis i fråga om hur land, vatten och andra naturresurser skall utnyttjas, riskerar ett urfolk – i egenskap av att vara en minoritet – alltid att bli nedröstade. Denna utsatta position kan ses som ett specifikt fall av det klassiska problemet i demokratiteori om hur permanenta minoriteters intressen skall kunna behandlas med lika omtanke och respekt, det vill säga jämlikt (se t ex Dahl 1989: 160-161). Utan reell politisk makt kommer urfolk att ha ytterst begränsade möjligheter, eller inga möjligheter alls att i enlighet med FN-deklarationen själva bestämma sin politiska status och råda över sin egen ekonomiska, sociala och kulturella utveckling.

Vad betyder då reell politisk makt, eller jämlikhet i detta sammanhang? I den politisk-teoretiska debatten är enigheten stor om att rätten till självbestämmande i första hand bör förstås i termer av en rätt till internt självstyre i egna angelägenheter inom en nationalstats gränser, snarare än en rätt att (åter)upp-rätta en separat stat. Detta självstyre kan dock vara knutet till ett territoriellt väl avgränsat område, exempelvis inom ramen för en federation (se t ex Buchanan 2004; Kymlicka 1995; Moore 2003; Young 2005). Denna slutsats följer dock inte av vad urfolks rätt till självbestämmande implicerar på en normativ nivå – självbestämmande rättfärdigar i grunden en egen stat – utan den är i första hand en praktisk sådan. Secession anses helt enkelt inte vara ett bärkraftigt alternativ beroende av vad Margaret Moore (2003: 104) beskriver som “the situation or context in which indigenous peoples find themselves”. Urfolk har, framför det, ofta en alldeles för liten befolkning för att skapa institutioner vars “function is the provision of a secure and stable national culture, compensations for past evils, or the prevention of future wrongs” (Levy 2003: 121), eller så har de blivit “interspersed over contiguous lands” (Young 2005: 60) och kan därför inte längre forma en stabil majoritet inom ett större, väl avgränsat territorium. Denna slutsats understöds också ofta av referenser till de krav som urfolk själva formulerar. Jane Robbins (2011: 46) hävdar exempelvis att även om “self-determination is commonly desired by Indigenous peoples as an expression of their inherent sovereignty as a people, most Indigenous people do not want secession or full autonomy from the state” (se även t ex Kingsbury 2001: 221; Quane 2011: 266; Young 2005: 31).

Denna förståelse av rätten till självbestämmande överensstämmer dessutom helt med förarbetet till FN-deklarationen, där representanter för urfolken

3 I några få stater utgör dock urfolken en majoritet av befolkningen, som t ex i Bolivia (60-70 procent av den totala befolkningen) och Guatemala (45-60 procent), och det finns andra länder där de utgör en större andel, som i Peru och Ecuador (30-40 procent) (Yashar 2005: 19-21).

tydliggjorde att “the right to self-determination does not necessarily imply a right of a separate sovereign existence” (Anaya 2009: 60), den skall istället förstås som en “internal right” (Stavenhagen 2011: 163). Denna tolkning var avgörande för att ett flertal stater skulle ratificera deklarationen (Wiessner 2008: 1160–1165) och den kommer till explicit uttryck i deklarationen. “Ingenting i denna förklaring ska tolkas som [...] tillåtelse eller uppmuntran till att vidta en handling som helt eller delvis kan omintetgöra eller begränsa den territoriella integriteten eller den politiska enheten i en suverän och oavhängig stat” (UN 2007a: art. 46). Ur detta perspektiv bör den brett formulerade tredje paragrafen i FN-deklarationen ges sitt innehåll genom den efterföljande artikel fyra, i vilken det anförs att urfolken ”vid utövandet av sin rätt till självbestämmande [är] berättigade till självständighet och självstyre i alla frågor som gäller deras interna och lokala angelägenheter [...]” (UN 2007a: art. 4).

Med denna oklarhet om vad urfolks rätt till självbestämmande egentligen innebär i politisk praktik är det kanske inte konstigt att det råder stor skillnad mellan olika stater i fråga om hur denna rätt bör institutionaliseras i och genom nationell lagstiftning, vad den bör omfatta och genom vilka konkreta institutioner denna rätt skall implementeras (jfr Buchanan 2004: 333).<sup>4</sup> Det svenska Sametingets konstruktion som en myndighet under regeringen är således ett sätt – av flera – att i praktisk politik bekräfta erkännandet av samer som urfolk med en rätt till självbestämmande. I en övergripande mening handlar således vår artikel om hur väl Sametingets institutionella konstruktion kan ta tillvara de svenska samernas erkända rätt till självbestämmande. Har Sametinget utvecklats till en ”vehicle for a form of self-determination” och har det blivit “an important symbol of Indigenous status as a ’nation within’” (Robbins 2011: 47).

Vid sidan av offentligt tryck använder vi oss i vår analys huvudsakligen av intervjuer.<sup>5</sup> Studien baserar sig på 24 intervjuer – både gruppintervjuer och individuella – med företrädare för Sametinget (styrelse och kansli), med representanter för två samiska riksorganisationer och med företrädare för

4 På en internationell nivå kan denna skillnad mellan olika länder exempelvis illustreras genom konstaterandet att det endast är 22 länder som har ratificerat ILO:s *Konvention 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder* (ILOLEX 2012), i jämförelse med den icke bindande FN-deklarationens 150 (UN 2012).

5 Intervjuerna utfördes i samband med Statskontorets myndighetsanalys av Sametinget under våren 2010 på uppdrag av regeringen. Rebecca Lawrence var ursprungligen ansvarig utredare, men strax före utredningens färdigställande valde hon att avgå från sitt uppdrag (liksom de två externa sakkunniga, Ulf Mörkenstam och Camilla Sandström), då det ursprungliga förslaget till rapport inte fick publiceras. I rapportens slutgiltiga version ströks nästan samtliga citat från de intervjuer som utförts. Istället presenteras resultaten av dessa här, i en ny kontext och efter godkännande av informanterna vid Sametinget och samiska organisationer. Informanterna vid Jordbruksdepartementet fick möjlighet att kommentera det ursprungliga förslaget till rapporten, som i stora drag innehöll samma empiriska material som presenteras här.



Jordbruksdepartementet.<sup>6</sup> Urvalet av personer gjordes utifrån syftet att kunna jämföra berättelser från företrädare i olika positioner: inom Sametinget, från Jordbruksdepartementet (myndighetens huvudsakliga uppdragsgivare i egenskap av huvudansvarig i samefrågor), samt från samiska organisationer som representerar för Sametingets målgrupp, det samiska samhället. Det bör noteras att vi saknar intervjuer med folkvalda politiker i Sametinget, andra än de som också sitter i styrelsen, liksom intervjuer med andra samiska organisationer som skulle kunna representera det samiska samhället. Detta medför att vår studie i denna bemärkelse inte är representativ och vi är medvetna om att denna begränsning kan ha påverkat vår analys. Ytterligare intervjuer hade kunnat bidra med kunskap på framför allt två fält: dels att vidare belysa plenums perspektiv och därmed Sametingets politiska roll, dels att vidare belysa de olika perspektiven som finns representerade inom det samiska samhället. Intervjuerna som genomfördes varade i allmänhet mellan en och en och en halv timme och var i de flesta fall semistrukturerade, men vissa var mer öppna i sin form. Intervjumaterialet har analyserats utifrån de olika diskursiva fält som råder både inom den historiska debatten kring Sametinget och i den samtida politiska debatten om urfolks rätt till självbestämmande. Vi har således inte betraktat intervjuerna som isolerade berättelser utan som en del i ett bredare och mer komplicerat diskursivt sammanhang, som konstitueras av skiftande, överlappande och ibland motstridiga beskrivningar av "verkligheten" (Potter, Edwards & Wetherell 1993: 383-401). Syftet har därmed inte varit att värdera vissa berättelser som mer "sanna" än andra, utan snarare att belysa dess mångfald.

### III. Sametingets tillkomst och rätten till självbestämmande

Under de senaste knappa tre decennierna har den svenska offentliga politiken i samefrågor allt tydligare formulerats som en explicit fråga om samiska rättigheter. 1977 erkändes samernas ställning som urfolk för första gången offentligt, då det i en proposition uttalades att "samerna utgör en etnisk minoritet i Sverige, som, i egenskap av ursprunglig befolkning i sitt eget land, intar en särställning både gentemot majoritetsbefolkningen och andra minoritetsgrupper" (Prop. 1976/77:80: 107). Staten har därför, som det anfördes i en offentlig utredning några år senare, "förpliktelser att visa respekt för samisk kultur och samiska näringar och ge utrymme för samerna att bestämma och påverka sin livssituation utifrån samiska värderingar" (SOU 1983:36: 134). När det i Samerättsutredningen under 1980-talet diskuterades vad det egentligen

6 Jordbruksdepartementet heter numera Landsbygdsdepartementet men refereras genomgående i artikeln som Jordbruksdepartementet.

innebär att öka det samiska folkets inflytande och möjlighet att påverka den egna livssituationen, hamnade samisk rätt till självbestämmande för första gången i centrum av debatten (se t ex Johansson 2008: 147-182; Mörkenstam 1999: 191-224). Den naturliga utgångspunkten för den diskussionen hävdades då vara den första artikeln i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, som behandlar principen om folkens självbestämmanderätt. Och "[f]ör samerna" ansågs det "givetvis [vara] av största intresse att få fastslaget om de är ett folk i konventionens mening" (SOU 1986:36: 117). Den något motstridiga slutsats som presenterades var att Sverige erkänner samerna som folk, men inte som folk i folkrättslig mening. Denna slutsats var, som vi har sett, helt i linje med den internationella debatten vid denna tid, där dominerande synsätt gjorde gällande att rätten till självbestämmande endast tillkom folk som varit utsatta för "klassisk kolonialism". Artikeln om "alla folks rätt till självbestämmande" var således, enligt bedömningen, inte tillämplig på det samiska folket, som varit utsatta för inre kolonisering.

Det framhävdes däremot att det fanns andra former av minoritetsskydd än självbestämmande i internationell rätt och artikel 27 i samma FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter ansågs vara den absolut viktigaste (se t ex SOU 1986:36: 124-128). Den stadgar att personer som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter inte skall "förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk". Denna artikel tolkades av samerättsutredningen som ett rättfärdigande av kollektiva rättigheter och med denna utgångspunkt bedömdes vissa rättighetskrav vara legitima och i enlighet med internationell rätt. Samerna har, framfördes det, exempelvis rätt att "till viss grad själv, utan statlig inblandning få råda över sina kulturfrågor (passiva rättigheter)" och rätt "att få statligt stöd för att upprätthålla sina kulturaktiviteter (aktiva rättigheter)" (SOU 1986:36: 131).

Denna tolkning av internationell rätt och samernas rättsliga ställning som urfolk låg till grund för inrättandet av Sametinget 1993 (SFS 1992). I sitt slutbetänkande 1989 föreslog Samerättsutredningen nämligen att ett nytt samiskt organ skulle inrättas som på samma gång var ett folkvalt organ och en förvaltningsmyndighet under regeringen (SOU 1989:41: 146-159). Förslaget sökte hantera regeringens tydliga direktiv om att inga konstitutionella förändringar skulle göras – eftersom "en sådan ordning skulle komma i strid med de principer regeringsformen bygger på" – samtidigt som behovet av ett ökat samiskt inflytande i den beslutsprocess som rörde dem skulle tillgodoses (Direktiv 1982:71, i SOU 1989:41: 416). Offentligrättsligt erhöll Sametinget således en ställning som statlig myndighet under regeringen och det skulle inte vara "något organ för självstyre, som skall verka istället för riksdag eller kommunfullmäktige eller i konkurrens med dessa organ" (Prop. 1992/93:32: 35). Tinget skulle vara en myndighet med särskild kunskap i rennäringsfrågor och i egenskap av

myndighet skulle det därför iaktta objektivitet (SOU 1989:41: 151–159, 305–311; Prop. 1992/93:32: 35). För att ytterligare markera Sametingets ställning som myndighet föreslog regeringen att Sametingets ordförande formellt skulle förordnas av regeringen efter förslag från tinget (Prop. 1992/93:32: 45).

De dubbla funktionerna – folkvalt organ och myndighet – var alltså en medveten konstruktion i syfte att öka det samiska inflytandet utan att samtidigt skapa självbestämmande. Sametinget tillerkändes med detta inte några konstitutionella befogenheter eller ett reellt politiskt inflytande, exempelvis genom deltagande i beslutsfattande, medbestämmanderätt i lagstiftningsfrågor, veto­rätt vad gäller förvaltningsbeslut eller en status som obligatorisk remissinstans i frågor som berör samiska intressen. Tinget gavs inte heller några oberoende inkomstkällor via exempelvis en beskattningsrätt. Myndighetens främsta uppgift skulle vara ”att bevaka frågor som berör samisk kultur” ( Prop. 1992/93:32: 1).

Denna grundkonstruktion kvarstår än idag, däremot har synen på Sametingets betydelse för att tillvarata samernas rätt till självbestämmande i egenskap av urfolk betonats alltmer. I en offentlig utredning 2002 ansågs det exempelvis vara ”ostridigt att samerna har en rätt till kulturell autonomi och att detta förutsätter en viss grad av självstyre” (SOU 2002:77: 10). Grundproblemet, enligt utredaren, var Sametingets dubbla roller. Sametinget som folkvalt organ skall driva den samepolitik som kommit till uttryck genom de allmänna val som föreskrivs, samtidigt som Sametinget i sin egenskap av statlig myndighet skall verkställa den politik och de beslut som fattas av riksdagen och regeringen. Detta innebar, enligt utredaren, att den samiska kulturella autonomi då inte kan tillgodoses, vilket föranledde slutsatsen att ”det inte är ändamålsenligt att Sametinget är en myndighet” (SOU 2002:77: 10). Än tydligare markeras detta förändrade synsätt i en proposition några år senare, när det anfördes att det inom folkrätten de senaste åren

skett en dynamisk utveckling av framför allt urfolks rätt till självbestämmande, förutsatt att de uppfyller folkrättens kriterier på vad som utgör ett folk. Alla folk som benämner sig själva som urfolk utgör inte ett ”folk” i folkrättslig mening och saknar därmed rätt till självbestämmande. Det samiska folket utgör emellertid ett sådant ”folk” som i folkrättens mening har rättigheter, inklusive rätten till självbestämmande (Prop. 2005/06:86: 38).

Detta var således en radikalt annorlunda tolkning av samernas ställning som folk i jämförelse med vad som framfördes bara ett drygt decennium tidigare. Slutsatsen som följde var dock i stort sett densamma: det samiska självbestämmandet borde – liksom tidigare – ”ökas genom att Sametinget som myndighet successivt ges fler myndighetsuppgifter som berör samiska förhållanden” (Prop. 2005/06:86: 38). I instruktionen för Sametinget från 2009 bekräftades myndighetsrollen i den första paragrafen (om än med ett något utvidgat verksamhetsområde i jämförelse med tidigare): ”Sametinget är förvaltningsmyndighet inom

rennäringens område och för samisk kultur” (SFS 2009:1395 § 1). Ett samiskt självbestämmande har således fortsatt att likställas med flera förvaltningsuppgifter och frågor kring samiskt självbestämmande över exempelvis mark och vatten har inte fått något utrymme i den politiska debatten.

I jämförelse med sametingen i Norge och Finland förefaller det svenska tinget ha en svagare ställning, även om tingen har en liknande institutionell organisation (se t ex Josefsen 2007; Robbins 2011: 65). Denna skillnad illustreras exempelvis av den introducerande paragrafen i den finska sametingslagen där det tydliggörs att lagens syfte är att tillförsäkra ”samerna såsom ett urfolk [...] kulturell autonomi inom sitt hembygdsområde i ärenden som angår deras språk och kultur” (Sametingslag 17.7.1995/974 § 1). En liknande inledning återfinns också i den norska samelagens första paragraf (vars andra kapitel berör Sametinget), där det stadgas att “[l]ovens formål er å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv” (LOV 1987-06-12 nr 56 § 1-1). Den första artikeln i den svenska Sametingslagen skiljer sig markant från dessa, då det stadgas att det ”[i] denna lag ges bestämmelser om en särskild myndighet – Sametinget [...]” (SFS 1992:1433 § 1). Föreskrifterna i både norsk och finsk lagstiftning är också formulerade i vidare termer i jämförelse med den svenska. Uppdraget för Sametinget i Finland handlar om alla frågor som berör språk, kultur och deras status som urfolk (Sametingslag 17.7.1995/974 § 5). I Norge definieras Sametingets verksamhetsområde som ”alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe” (LOV 1987-06-12 nr 56 § 2-1). Detta i kontrast till Sverige där tingets viktigaste funktion är att ”bevaka frågor som berör samisk kultur i Sverige” (SFS 1992:1433 § 1). I finsk och norsk lagstiftning tillerkänns dessutom tingen en ställning som obligatorisk remissinstans, vilket innebär att andra myndigheter har skyldighet att förhandla med tinget i frågor som berör samiska intressen. I exempelvis den finska lagstiftningen uttrycks att denna skyldighet handlar om ”alla vittsyftande och viktiga åtgärder, som på ett direkt och särskilt sätt kan inverka på samernas ställning som ett urfolk” (Sametingslag 17.7.1995/974 § 9). Detta har dock inte ansetts lämpligt i Sverige, ”en allmän skyldighet för andra myndigheter att höra Sametinget skulle”, som det uttrycktes i en proposition 2006, ”föra för långt” (Prop. 2005/06:86: 56). Förvaltningslagens generella regler om möjligheten för myndigheter att själva inhämta information från andra myndigheter och om skyldigheten att hjälpa andra myndigheter inom ramen för den egna verksamheten ansågs istället fullt tillräckliga (se SFS 1986:223 §§ 6-7).

En stor skillnad mellan de nordiska länderna är dock att Norge, till skillnad från både Finland och Sverige, har ratificerat ILO:s *Konvention 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder* (1989). Detta har inte bara medfört ett starkare erkännande av de norska samernas historiska rätt till mark, vatten och andra naturresurser i egenskap av urfolk, utan konventionen

garanterar också de norska samerna en legitim förhandlingsposition i den offentliga debatten inom ramarna för folkrätten och en pågående internationell diskussion. Norge har också genomfört två centrala reformer som på ett påtagligt sätt stärkt det norska Sametingets politiska inflytande i jämförelse med det svenska och finska (jfr Josefsen & Saglie 2011: 11). Den första utgörs av Finnmarksloven från 2005, som berör förvaltningen av naturresurserna i Finnmarks fylke ”til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv” (LOV 2005-06-17 nr 85 § 1). En av anledningarna till denna nyordning var, enligt förarbetet till lagen, att staten utifrån den juridiska utvecklingen både inom landet och i internationell rätt inte längre med säkerhet kunde hävda äganderätt till land och vatten i Finnmark. Den mark som tidigare ägts av staten, överfördes därför till en ny kollektiv och lokal ägare, Finnmarkseiendommen (Broderstad 2008: 174-176). Styrelsen för denna utses både av det norska Sametinget (tre ledamöter) och av Finnmarks fylkesting (tre ledamöter). Lagen tar explicit hänsyn till tredje part, då den erkänner att både samer och icke-samer har tillägnat sig en rätt till land och naturresurser i detta område genom långvarigt bruk. För att hantera den centrala frågan om mark- och vattenrättigheter inom det traditionella samiska bosättningsområdet (i Finnmark), stipulerar lagen dessutom att det skall upprättas en Finnmarkskommisjon, som skall utreda, identifiera och skydda land- och vattenrättigheterna i Finnmark. Likaså skall det upprättas en utmarksdomstol för Finnmark, som kan avgöra i de rättighetstvister som kan uppstå efter kommissionens utredning (se t ex Bull 2008; Hernes 2008; Josefsen 2008).

Den andra stora reform som genomförts i Norge – och som är ”særlig viktig for å forstå Sametingets styrkede innflytelse” (Josefsen & Saglie 2011: 14) – är den konsultationsordning som institutionaliserats genom en överenskommelse mellan staten och det norska Sametinget (*Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og sametinget* 2005: art. 1-8). Ordningen innebär att det samiska deltagandet i beslutsprocesser skall garanteras i alla ärenden som kan påverka samiska intressen och detta redan från beredningsstadiet (se t ex Broderstad & Hernes 2008). Detta ligger i linje med ILO-konventionen, där det bland annat stadgas att staterna skall ”samråda med berörda folk genom lämpliga förfaranden och särskilt genom deras representativa institutioner [...]” och dessa konsultationer ”skall ske förtroendefullt [...] i syfte att uppnå överenskommelse efter samtycke till föreslagna åtgärder” (ILO 1989: art. 6). Detta har dock visat sig svårt för den norska staten att leva upp till, exempelvis i frågor kring utvinning av naturresurser. De förhandlingar som fördes mellan staten och det norska Sametinget om en ny minerallag fungerade inte och Sametinget menade att den nya minerallag som slutligen drevs igenom *de facto* bryter mot ILO-konventionen. Det norska Sametinget har istället formulerat sina egna riktlinjer för gruvföretag (Sametinget (Norge) 2012).

I den samtida debatten – både nationellt och internationellt – är således samernas rätt till självbestämmande i egenskap av urfolk erkänd. Det förfaller också lika självklart, åtminstone i Sverige, att detta självbestämmande skall förverkligas genom myndighetsutövning. Myndighetens konstruktion och de ifrågasatta dubbla rollerna har således inte förändrats över tid. Frågan är dock hur detta påverkar förutsättningarna för myndighetsrollen och – i förlängningen – om självbestämmande genom myndighetsövning är praktiskt möjligt eller ens politiskt realiserbart. Vi återkommer till dessa frågor senare i vår analys, först skall vi dock kort diskutera Sametingets organisation och dess uppdrag.

## IV. Sametingets organisation och uppdrag

I korthet är Sametinget idag organiserat i tre delar med den kommunala organisationen som förebild, en folkvald församling (plenium), en styrelse och ett kansli (SOU 2002:77, 153-159). Röst rätt till Sametinget har den som är upptagen i sameröstlängden.<sup>7</sup> Den folkvalda församlingen har 31 ledamöter och vid det senaste valet 2009 fördelades mandat på 8 olika partier (Sametinget 2009a). Det är plenium som bland ledamöterna väljer styrelsen (maximalt 7 ledamöter) samt styrelsens ordförande. Regeringen tillsätter, som nämnts ovan, ordföranden för tinget, som har en roll motsvarande riksdagens talman. Vid sidan om en valnämnd, som är obligatorisk, kan tinget tillsätta de nämnder de själva vill och idag finns en nämnd, Sametingets Kulturråd (SFS 1992:1433 §§ 2-5).<sup>8</sup> Sametinget skall också ha ett kansli som leds av en kanslichef (SFS 2009:1395 § 7). Tillsammans utgör således den folkvalda församlingen, styrelsen, de av tinget tillsatta nämnderna, samt kansliet myndigheten (SOU 2002:77: 153).

En myndighets verksamhet skall, enligt gällande myndighetsförordning, ledas av en myndighetschef, en styrelse, eller en nämnd (SFS 2007:515 § 2). Enligt Sametingslagen är det, som tidigare nämnts, det folkvalda organet, plenium (eller Sametinget som det skrivs i lagtexten), som skall utse styrelsen och som har rätten att återkalla uppdragen för styrelsens ledamöter om den politiska majoriteten förändras. Styrelsen skall i sin tur "1. bereda och yttra sig i ärenden som skall handläggas av Sametinget, 2. handha den ekonomiska förvaltningen, 3. verkställa Sametingets beslut om verkställigheten inte uppdragits åt någon annan, 4. fullgöra de uppdrag som Sametinget överlämnat till

7 I Sametingslagen definieras den person som same – och därmed har rätt att upptas i sameröstlängden – som anser sig vara same och "1. gör sannolikt att han har eller har haft samiska som språk i hemmet eller [...] 2. gör sannolikt att någon av hans föräldrar, far- eller morföräldrar har eller har haft samiska som språk i hemmet eller [...] 3. har en förälder som är eller har varit upptagen i röstlängd till Sametinget" (SFS nr 1433 1992 kap. 1 § 2).

8 Vid ett sammanträde i extra plenium i Arvidsjaur den 1 september 2011 fattades dock efter en omfattande debatt beslut om att tillsätta tre nya nämnder: en rennäringsnämnd, en näringsnämnd och en språknämnd. Det finns dock fortfarande olösta frågor kring hur dessa nämnder skall finansieras och vilka arbetsuppgifter de skall ha (Sametinget 2011).

styrelsen”, samtidigt som det är ”Sametingets styrelse och nämnder [som] beslutar i frågor som rör förvaltningen och Sametingets myndighetsutövning” (SFS 1992:1433 §§ 4, 6a). Det innebär att styrelsen å ena sidan utgör ett beredande organ åt Sametinget (plenium) och verkställer dess beslut, å den andra skall den vara beslutande i frågor som rör förvaltning och myndighetsutövning. Kansliets roll i Sametingets verksamhet nämns inte alls i Sametingslagen. I instruktionen för Sametinget preciseras dock styrelsens respektive kanslichefens ansvar och uppgifter. Styrelsen skall, vid sidan av uppgifterna 1-4 ovan, ”pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten”, besluta om årsredovisning, internrevision och föreskrifter, samt säkerställa intern styrning och kontroll, medan kanslichefen är den som ”ansvarar för myndighetens verksamhet” (SFS 2009:1395 §§ 8, 11). Kanslichefen skall också se till att verksamheten ”bedrivs effektivt och enligt gällande rätt”, ge regeringen underlag för bedömningar av myndighetens verksamhet, hålla ”sametingets styrelse informerad om myndighetens verksamhet” och ansvara för uppgifter som följer av myndighetsförordningen (SFS 2009:1395 §§ 11-13).

Denna reglering av ansvarsförhållandena inom Sametinget är i många stycken oklar. I den proposition som föregick inrättandet av Sametinget framhävdes det att tinget skulle organiseras som en ”kollegial myndighet som exempelvis s.k. nämndmyndigheter [...] med ledamöterna som det egentliga beslutande organet” (Prop. 1992/93:32: 43). I enlighet med denna ordning hade styrelsen uppgifter som låg nära myndighetschefens i andra myndigheter och plenium hade i huvudsak en myndighetsstyrelsens uppgifter. Enligt den gällande ordningen – där styrelsen har ansvaret för årsredovisning, budgetunderlaget och åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter – överensstämmer organisationen mer med myndighetsordningen för en styrelse med begränsat ansvar enligt tidigare Verksförordning. Det innebär att styrelsen i så fall skulle dela ansvaret för verksamheten med en verkschef – kanslichefen (SFS 1995:1322 §§ 6-13). Detta bidrar till en stor förvirring i praktiken kring kanslichefens roll, vilket vi återkommer till senare.

Sametinget har inga egna inkomstkällor, exempelvis genom beskattning eller exploatering av de naturresurser som finns inom det traditionella samiska området, utan dess handlingsutrymme är begränsat av de ekonomiska anslagen från den svenska staten.<sup>9</sup> För år 2010 tilldelades Sametinget ett ramanslag

9 Rätten till del av intäkter för utnyttjande av naturtillgångar är något som betonas i FN:s *Deklaration om urfolkens rättigheter* och i princip alla industrialiserade länder med erkända urfolk, utom Sverige, Norge och Finland, har infört en sådan ordning (se t ex World Bank 2005: 19). Även FN har slagit fast att urfolk har rätt till intäktsdelning, såväl generellt och specifikt i förhållande till samerna (UN 2003: 66; UN 2011: art. 55). Se även Svenska Samernas Riksförbund (2011) för en mer ingående diskussion om självbestämmanderättens resursdimension.



om 34 195 000 kronor (Prop. 2009/10:1: utgiftsområde 1, anslag 3:1).<sup>10</sup> Utöver ramanslaget förfogade myndigheten över anslaget *Främjande av rennäringen m.m.* om totalt 109 915 000 kronor (Prop. 2009/10:1: utgiftsområde 23, anslag 1:28). I detta anslag ryms numer tre tidigare separata anslagsposter: Ersättning för renar som skadats eller dödats av varg, björn, järv, lo eller örn, kostnader för samebyarnas inventering av rovdjur, samt främjande av rennäring. I Sametingets budget inkluderades även *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete* om 14 411 000 kronor (Prop. 2009/10:1: utgiftsområde 17, anslag 1:2). Dessutom disponerade Sametinget särskilda medel, 26 625 000 kronor, till *Åtgärder för nationella minoriteter* (Prop. 2009/10:1: utgiftsområde 1, anslag 7:1). Det finns inga särskilda anslag för Sametingets politiska roll som folkvald församling, utan anslagen är entydigt styrda utifrån myndighetens förvaltningsuppgifter.

De uppgifter dessa anslagsmedel skall täcka definieras i huvudsak av Sametingslagen och förordningen för sametinget. Enligt Sametingslagen har Sametinget ansvar för bland annat fördelningen av statens bidrag till samisk kultur och samiska organisationer, för fördelningen av medel ur Samefonden samt av andra medel som ställs till samernas förfogande. Sametinget skall vidare utse styrelse för sameskolan, fastställa mål för och leda det samiska språkarbetet, medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten, tinget skall informera om samiska förhållanden och i övrigt utföra ytterligare uppgifter som åligger Sametinget enligt lag eller annan författning (SFS 1992:1433 2 kap. § 1).<sup>11</sup> Utöver dessa uppgifter ska Sametinget följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen inom rennäringen, övrigt samiskt näringsliv och samisk kultur, samt följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen inom minoritetspolitiken och tillämpningen av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk när det gäller samer och samiska (SFS 2009:1395 § 2). Sametinget har även ansvar för indelning i samebyar, inträde i sameby, registrering av stadgar för sameby, anmälan av styrelse för sameby och registrering av renmärken enligt rennäringenslagen, företagsregister, katastrofskadeskydd, samefondsmedel för kultur, ersättning för medlingskostnader, bidrag för främjande av rennäringen, bidrag för förebyggande åtgärder och ersättning för skador på ren av rovdjur (SFS 1971:437 §§ 7, 12, 39, 49-50, 52, 62, 74, 79-80, 97).

Formellt sett styr regeringen Sametinget som vilken annan statlig förvaltningsmyndighet som helst och dess verksamhet regleras genom lagar, förordningar och regleringsbrev. I Sverige, med sitt unika dualistiska

10 I stora drag var anslagstilldelningen densamma för år 2011 (se Jordbruksdepartementet 2010).

11 Det finns också ett flertal andra lagar som berör Sametingets verksamhet (se t ex SFS 1971:437; SFS 1986:255; SFS 1993:384; SFS 1994:246; SFS 1999:205; SFS 2001:724; SFS 2007:481; SFS 2007:1347; SFS 2009:724).



förvaltningssystem, där myndigheterna åtnjuter en relativt självständig ställning i förhållande till departementen (Anderson 2004: 1), har styrningen av ett "självständigt" Sameting dock inneburit särskilda komplikationer. En viktig skillnad mellan Sametinget och andra myndigheter är exempelvis, som tidigare nämnts, att regeringen inte utser myndighetschefen, utan istället formellt förordnar Sametingets ordförande. Regeringens förordnande av Sametingets ordförande ger dock inte regeringen något inflytande över Sametingets verksamhet, då tingets ordförande endast leder plenums möten. Ordföranden har således inte någon särskild beslutsrätt, vilket exempelvis både styrelsens ordförande och kanslichefen har. Det största dilemmat i relationen mellan Sametinget och regeringen har emellertid varit i vilken utsträckning regeringen i praktiken bör styra Sametinget. Eftersom Sametinget inte bara skulle ägna sig åt myndighetsutövning, utan också ha "en förhållandevis självständig ställning gentemot staten och dess övriga organ", framfördes det i exempelvis Samerättsutredningens slutbetänkande 1989 att man därför kunde "utgå ifrån att regeringen iakttar återhållsamhet när det gäller att utöva sin direktivrätt gentemot sametinget" (SOU 1989:41: 160). Trots att den formella regleringen således inte skiljer sig på något väsentligt sätt från andra myndigheter, förutsätts en viss försiktighet i regeringens förhållningssätt att genom direktiv styra Sametinget. Detta synsätt återkom också i en offentlig utredning 2002, där det rekommenderades att "regeringen framöver undviker att lägga arbetsuppgifter på Sametinget formlöst eller i en förordning" (SOU 2002:77: 141-142).

Denna ängslighet får även utslag i den praktiska styrningen av Sametinget. Exempelvis menade ett flertal informanter på Jordbruksdepartementet att situationen på Sametinget var "turbulent" och "oerhört labil" på grund av den oklara rollfördelningen mellan kansliet och plenum. Samtidigt uppgav en av dessa att regeringen inte ville "peka med hela handen", eftersom samernas status som minoritet och urfolk gjorde att svenska politiker tycker att det blir för "känsligt" om Sametinget skulle styras alltför mycket (Informant L). Detta medför, tillsammans med att det inom svensk statsförvaltningspolitik finns skilda uppfattningar om hur självständiga myndigheterna *de facto* skall vara (Anderson 2004: 211), att regeringens styrning av Sametinget blir motsägelsefull. Å ena sidan tycks regeringen vilja hålla tinget på avstånd som bevis för att den respekterar ett samiskt självbestämmande, å den andra skall det samtidigt hållas nära eftersom samerna inte uppfattas som fullt kapabla till självstyre, ett synsätt som bland annat kom till uttryck i Statskontorets myndighetsanalys, då det förslogs att regeringen skulle utse Sametingets ledning (Statskontoret 2010:15: 10). Utifrån denna redogörelse för Sametingets tillkomst, organisation och uppdrag, kommer vi nu att studera några av de problem som Sametinget ställs inför i sin myndighetsutövning och hur de kommer till konkret uttryck i den praktiska verksamheten. Fokus i vår analys är Sametingets konstruktion.

## V. Sametingets dubbla roller i praktiken

Sametingets specifika konstruktion påverkar förutsättningarna för organisationen att genomföra sitt uppdrag på två skilda nivåer, som är nära förbundna med varandra, en extern och en intern. Den externa handlar om att det finns en potentiell – och som vi kommer att se, ofta reell – motsättning mellan den svenska statens intresse och det samiska folkets, vilket på ett påtagligt sätt inverkar på myndighetsutövningen. Den interna handlar om att denna konstruktion kan skapa intressemotsättningar inom organisationen mellan den folkvalda församlingen, som skall tillvarata det samiska folkets intressen som de kommer till uttryck i allmänna val, och kansliet och dess tjänstemän, som skall genomföra och ta ansvar för myndighetsrollen under regeringen. På dessa två skilda nivåer finns ett antal problem som vi diskuterar nedan.

### SAMETINGETS KONSTRUKTION I: DEN POLITISKA ROLLEN VS MYNDIGHETSROLLEN

Ett första problem kan, som vi sett ovan, formuleras i termer av att det finns en inneboende konflikt mellan de intressen sameer har som urfolk med en erkänd rätt till självbestämmande och den svenska statens intressen som den kommer i uttryck i lagar, förordningar och i regleringsbrevet. Denna konflikt manifesterades på ett påtagligt sätt år 2009 när Sametinget fattade det kontroversiella beslutet att endast betala ut 71 procent av den berättigade rovdjursersättningen till samtliga samebyar på grund av brist på medel.<sup>12</sup> Detta beslut överklagades till länsrätten av Gällivare sameby, som i sitt domslut medgav klaganden full ersättning. Brist på medel var, enligt länsrätten, inte grund för att inte ersätta berövad egendom (Länsrätten i Norrbottens Län 2009).<sup>13</sup>

Sametingets styrelse beslöt, efter att ha lyft frågan till plenum, att inte överklaga domen, eftersom de ansåg att samebyarna var berättigade till full ersättning och att domen därför i grunden var i linje med styrelsens politik och i det samiska folkets intresse. Från Jordbruksdepartementets håll betraktades dock detta beslut som en politisering av en myndighetsfråga. Sametinget hade varken agerat som en ansvarstagande myndighet, eller i enlighet med myndighetens uppdrag. Enligt Jordbruksdepartementet borde Sametinget

12 Det ökande antalet rovdjur får såväl ekonomiska, sociala, kulturella som ekologiska konsekvenser för rennäringen. I ekonomiska termer beräknas konsekvenserna vara tre till fyra gånger större än den senaste rovdjursersättningen om 61 miljoner kronor. Det beror i första hand på starkt reducerade slaktintäkter i kombination med ökade driftskostnader. Därtill skall läggas förluster i samma storlek i förädlingsledet, till följd av den reducerade tillgången på renkött. I vissa områden beräknas predationen vara större än vad som är biologiskt hållbart (se t ex Hobbs m fl, kommande).

13 I sin dom konstaterade länsrätten att den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) faktiskt gäller som lag i Sverige och att den ger ett särskilt skydd för egendom. Den första artikeln i konventionen (tilläggsprotokoll 1) klargör rätten till respekt för egendom. Om inte full ersättning betalas ut innebär det att samebyarna har berövats sin egendom, vilket bara får ske om intrånget i egendomen sker i enlighet med proportionalitetsprincipen.

ha överklagat länsrättens beslut och prövat domen i alla möjliga instanser (Informant B; Informant C). Departementets syn framfördes med tydlighet både till Sametingets styrelseordförande och kanslichef strax efter det att domen kom (Informant B; Informant C; Informant J). Sametinget hade dock, menade en annan informant, ställts inför ett svårt dilemma: "Vi tvingas välja mellan att följa våra hjärtan och se att renägare får ersättning för förlust, eller att följa regeringens linje och förlora det samiska folkets förtroende" (Informant D). Detta försök till explicit styrning från Jordbruksdepartementets sida illustrerar den svåra balansgången mellan att å ena sidan upprätthålla förvaltnings-traditionen med självständiga myndigheter samtidigt som regeringsformen å den andra anger att regeringen styr riket och att myndigheterna lyder under regeringen. I just detta fall kan Jordbruksdepartementets agerande tyckas ligga på gränsen till ett så kallat ministerstyre. Än mer anmärkningsvärt är dock att denna sorts styrning av tingets dagliga verksamhet inte föreföll ovanlig, vilket tyder på att regeringens praktiska styrning av Sametinget markant avviker från den grundläggande tanken – som framförts ända sedan tingets inrättande – att regeringen skall vara ytterst försiktig i sin styrning, då det skall ha en "självständig ställning gentemot staten" (SOU 1989:41: 160).

Utifrån Sametingets uppgift att tillvarata det samiska folkets intresse, förfaller styrelsens beslut att inte överklaga länsrättens dom vara okontroversiellt, då väljarna naturligtvis har förväntningar på att Sametinget skall betala ut full ersättning. Detta är dessutom något som har betonats tidigare i svensk rovdjurspolitik, exempelvis i Rovdjursutredningens slutbetänkande 1999, där det anfördes att "ersättningsbeloppen skall vara så stora att rennäringen får full kompensation för rovdjursskadorna som de kan uppskattas" (SOU 1999:146: 238). Endast därigenom ansågs ersättningssystemet kunna "vinna förtroende" hos det samiska folket och "ytterst är ett sådant förtroende en viktig del i möjligheterna att föra en godtagbar politik i förhållande till den samiska ursprungsbefolkningen" (SOU 1999:146: 238). Generellt förefaller dock förtroendet för ersättningssystemet som det nu fungerar vara lågt bland det samiska folket, menade flera informanter. Det har, i sin tur, påverkat Sametinget negativt i egenskap av att vara utbetalningsmyndighet för rovdjursersättningar: "Sametinget hamnar i kläm när vi bara är utbetalande myndighet", hävdade en informant och då "blir vi boven om man inte får full ersättning. Vi kanske bör bli bättre på att informera att vi inte har mandat att bestämma" (Informant E). En annan anförde att "Sametinget är som en klagoinstans, man är en del i ett mycket större förvaltningssystem som man inte råder över. Man betalar ut rovdjursersättningar enligt regelverket och får ta skiten för hela systemet" (Informant F).

Enligt Svenska Samernas Riksförbund (SSR), som representerar samebyarna i Sverige och därigenom mottagarna av rovdjursersättning, är konflikterna kring ersättningarna i grunden beroende av ett mycket större problem. SSR

menar nämligen att Sveriges regering och riksdag inte skiljer mellan generella frågor som rör den samiska folkgruppen som sådan och lokala frågor, som i grunden berör samebyarna.

Endast [generella] frågor skall delegeras till Sametinget. I alla lokala frågor har Sveriges riksdag, regering och myndigheter att förhålla sig till samebyarna [...] Idag upprätthåller inte regering och riksdag denna distinktion. I stället överläter man inte sällan – med svepande hänvisningar till samiskt självbestämmande – till Sametinget att fatta beslut också i frågor som uppenbarligen hör hemma på lokal nivå, även när detta strider mot egendomsrätter. Ett typexempel är rovdjursersättningen. Rovdjursersättning är kompensation för skada orsakad av statens rovdjur på privat samisk egendom. Staten skall rakt av ersätta sådan skada. Det är rättsstridigt att regeringen gör en sådan sak till föremål för beslutsfattande på Sametinget (Svenska Samernas Riksförbund 2011).

Med Sametingets konstruktion är det tydligt att denna typ av motstridiga situationer lätt uppstår mellan samiska intressen – som i sig inte är homogena – och den svenska staten. Det är uppenbart att det samiska folket inte bara har krav och förväntningar på Sametinget i dess myndighetsroll, utan också legitima förväntningar på att det folkvalda organet skall tillvarata deras intressen. Frågan om rovdjursersättningar hamnar på ett tydligt sätt i en ”gråzon” mellan det politiska uppdraget att bevaka samiska intressen och myndighetsuppdraget att genomföra statens politik. Huruvida Sametinget skall agera som en statlig myndighet som lyder regeringen, eller som ett folkvalt organ som representerar det samiska folket, blev ytterst konkret i ersättningsfrågan. Inom Sametinget aktualiserade denna fråga vad tinget egentligen är. Är tinget ”en myndighet och ett parlament, eller ett parlament med myndighetsutövning?”, som en informant uttryckte det. ”Grundproblemet”, menade samma informant, ”är att vare sig regeringen eller Sametinget har bestämt sig hur man ska förhålla sig till rätten till självbestämmande. Det finns ingen konsultationsordning. Vad händer om vi inte kommer överens?” (Informant D).

En *andra* typ av problematik som tydliggör den potentiella konflikten mellan samiska intressen och den svenska statens handlar om att Sametinget upplever att deras myndighetsuppdrag i frågor som verkligen är av vikt för det samiska folket är kraftigt begränsat och att det i andra inte har mandat att agera överhuvudtaget. Denna problematik illustreras väl av den diskussion som uppstod när nya förvaltningsuppgifter inom rennäringen lades på Sametinget 2007, trots plenums explicita motstånd och beslut två år tidigare att inte ta över flera rennäringssuppgifter. De nya myndighetsuppgifter som ändock överfördes till tinget innebar bland annat uppgifter gällande samebyarnas gränser, medan länsstyrelserna däremot fick bibehålla ansvaret för högsta renantal (SFS 1971:437 §§ 7, 15).<sup>14</sup> Sametinget menade att det var diskriminerande att

14 Högsta renantal är en kvot för det maximala renantal som är tillåtet inom respektive sameby.

enbart överföra frågor till tinget som uteslutande rörde samer, samtidigt som det inte fick beslutsmyndighet i frågor som också berör andra intressen (exempelvis skogsbruket och privata markägare), vilket frågan om högsta renantal gör (Informant G). Sametinget argumenterade för att de måste få besluta över samtliga frågor som regleras i rennäringslagen för att kunna utöva sitt ansvar som myndighet (Sametinget 2009c). En informant uppfattade exempelvis att Jordbruksdepartementet

säger att vi är en myndighet men ändå betraktas vi som jäviga. Och att vi inte får ta över högsta renantal är väl det bästa exemplet på det. Det visar att Sametinget bara ges ansvar för vad som kan betraktas som interna samiska angelägenheter. Om det är verksamhet som berör tredje part så betraktas inte Sametinget som tillförlitligt. Sametinget har bara hand om interna samiska frågor. Länsstyrelsen tar hand om alla tredjeparts frågor (Informant G).

En annan informant undrade vad "poängen" var med att föra över uppgifter till Sametinget om det inte får ha åsikter om, eller inflytande över, hur själva politiken är utformad (Informant D). Vidare ställdes frågan om Sametinget skulle utföra förvaltningsuppgifterna på samma sätt som länsstyrelserna och Jordbruksverket tidigare hade gjort, eller om det nu var dags för ett förändrat synsätt. Vid fastställandet av samebyarnas gränser undrade exempelvis samma informant om Sametinget verkligen "rakt av [kan] göra samma som Länsstyrelsen har gjort tidigare, eller behövs det en juridisk analys eller utredning ur ett självbestämmandeperspektiv med hänsyn till sedvanerätten?" (Informant D).

Vid olika tillfällen har det gjorts explicit att staten inte gärna släpper ifrån sig uppgifter där andra intressen berörs, särskilt i rennäringsfrågor. I den utredning som behandlade en eventuell svensk ratificering av ILO:s konvention 169, framhävdes det gällande en förstärkt rättslig ställning för rennäringen, att det var en fråga som också berörde andra markanvändares intressen. Och då är det "naturligtvis så", anfördes det, "att även samerna måste vara beredda att ta hänsyn till andra som driver näring i renskötselområdet" (SOU 1999:25: 259). När "motstående intressen" vägs in förskjuts perspektivet från att vara en fråga om ett ökat samiskt självbestämmande genom myndighetsansvar, till att handla om intressemotsättningar där statens uppgift i första hand är att avväga och skapa balans, vilket förklarar och rättfärdigar en fortsatt statlig reglering och kontroll i många frågor av vikt för det samiska folket, som rennäringen.

I detta sammanhang är det av vikt att notera att det förändrade och utvidgade uppdrag som Sametinget fått sedan det inrättades vanligen har rättfärdigats som ett led i att öka "rätten att delta i beslut som rör förhållanden av särskild betydelse för dem i egenskap av urfolk, s. k. effektivt deltagande" (Ds 2009:40: 91). Detta har dock i samtliga fall gällt ett utökande av förvaltningsuppgifterna, medan Sametingets mandat och befogenheter i den politiska rollen inte har utökats sedan tingets tillkomst. Det samiska inflytandet i samiska

frågor har således sedan tingets bildande likställts med ansvar för myndighetsuppgifter med koppling till samisk kultur och samhälle. Om fler förvaltningsuppgifter kan likställas med ett ökat samiskt inflytande har dock ifrågasatts, exempelvis menade en informant att "[v]i har inte fått något självbestämmande alls – det handlar bara om clearinguppgifter [att betala ut ersättning och bidrag]" (Informant G). Informanter på Jordbruksdepartementet menade däremot att Sametinget har fått allt mer flexibilitet i sin budget. Som en följd av att Sametinget valde att betala ut full rovdjursersättning till samebyar trots brist på medel, slog regeringen exempelvis ihop anslaget för rovdjursersättning med anslaget för främjande av rennäring för att "Sametinget självt skulle få prioritera" (Informant B). Istället för att öka Sametingets handlingsutrymme fick dock detta snarare en motsatt effekt, enligt en informant från Sametinget, då sammanslagningen av anslagsposterna tvingade Sametinget att välja mellan att antingen betala ut rovdjursersättning, eller att stödja främjande projekt för rennäringen: "man ställer olika insatser mot varandra" (Informant Ia).

Liksom i frågan om rovdjursersättning uppfattar Sametinget att förväntningarna från väljarkåren är att tinget i rennärringsfrågor skall agera i "samerernas intressen", snarare än som vilken annan myndighet som helst. Med ett begränsat ansvar i frågor av stor vikt för den samiska väljarkåren (och inget myndighetsansvar alls i andra) riskerar Sametingets legitimitet som folkvalt organ att urholkas, något som flera informanter uppmärksammade. Sametinget har, anfördes det, på sina håll fått smeknamnet "Ingentinget", eftersom det anses vara en förlängd arm av den svenska staten snarare än ett organ för samiskt självbestämmande (Informant H). Även om uppslutningen bakom tinget successivt växt bland samerna i termer av att allt fler samer anmält sig till Sametingets röstlängd, har samtidigt valdeltagandet sjunkit för varje val. Vid det första valet 1993 hade exempelvis knappt 5400 personer anmält sig till röstlängden och av dessa deltog 72 procent i valet. Vid de två senaste valen 2005 och 2009 hade antalet personer anmälda till röstlängden ökat markant – till knappt 7200 respektive drygt 7800 personer – medan valdeltagandet hade sjunkit till 66 respektive 59 procent (Valmyndigheten 2009).<sup>15</sup> De undersökningar som har gjorts vad gäller förtroendet för Sametinget hos de samiska väljarna tycks stödja informanternas analys om ett gradvis minskat förtroende och en potentiell "legitimitetskris" (Informant G). Vid en undersökning 2001 svarade 63 procent att de hade förtroende för Sametinget, medan endast 24 procent hade högt eller mycket högt förtroende för Sametinget 2008 (37 procent av väljarkåren

15 Om detta procentuellt sett minskade valdeltagande också är ett uttryck för ett minskat förtroende för Sametinget, är dock svårt att uttala sig om. Forskning i Norge visar t ex att de som tidigt registrerade sig till sameröstlängden också är de som har det starkaste samepolitiska engagemanget. Om fler samer anmäler sig till Sametingets röstlängd, skulle detta kunna innebära att andelen röstande minskar, samtidigt som det totala antalet röster är ungefär detsamma, eller ökar (Josefsen & Saglie 2011: 25).

svarade då att de hade ett lågt eller mycket lågt förtroende) (Wasara-Hammare 2002: 162-163; Sametinget 2008a).

Denna förtroendekris kan i ett vidare perspektiv ses som en konstant risk i en korporativ stat, där "genomförandeledet" av statens politik, med Bo Rothsteins ord, "skall utövas av representanter som företräder de grupper som är direkt berörda av politiken" (Rothstein 1992: 59). Betraktar de egna medlemmarna sitt representativa organ som alltför nära lierad med staten och den av staten förda politiken, blir också legitimiteten svår att upprätthålla. För Sametinget förstärks denna problematik av att samernas rätt till självbestämmande har erkänts, samtidigt som organisationens myndighetsutövning är begränsad och tinget i sin roll som representativt organ saknar politiskt handlingsutrymme. Sametingets institutionella konstruktion gör att samerna genom att "medverka i och därmed ta ansvar för besluten löper [...] stor risk att koopteras, dvs. fungera som en slags gisslan" (Rothstein 1992: 61), vilket ytterligare kan bidra till att undergräva det samiska folkets förtroende för sitt eget folkvalda organ. Denna risk tycks vara ytterst aktuell för Sametinget, enligt en informants beskrivning av Sametinget som

en skvader, en hybrid, någonting som egentligen inte finns. Man har skapat en konstruktion – både myndighet och parlament i en väldig rörig sammanblandning. Jag tror att den som stod för den designen hade läst sin Machiavelli väl. Det finns inbyggda problem som inte går att lösa [med den nuvarande konstruktionen] (Informant A).

I ett historiskt perspektiv överensstämmer denna konstruktion väl med hur ett samiskt inflytande och deltagande tidigare har organiserats. Det finns exempelvis tydliga paralleller mellan Sametingets konstruktion och den ordningsmannafunktion som fanns inom den statliga administrativa kontrollapparaten, "lappväsendet", som växte fram i slutet av 1800-talet i syfte att hantera alla frågor rörande samerna på regional nivå, särskilt renskötseln, men också skolgång, fattigvård och beskattning. Ordningssmannen – som skulle övervaka att renskötseln i samebyarna följde den nya lagstiftningen – var vald av samebyn men förordnades av länsstyrelsen.<sup>16</sup> I Sverige var "befattningen [...] en märklig hybrid mellan tjänsteman för staten och förtroendevald ombud för samerna", skriver Patrik Lantto, och "[d]etta medförde att ordningssmannen många gånger kunde hamna i intressekonflikter där hans dubbla lojaliteter riskerade att kollidera med varandra" (Lantto 2000: 55). Var ordningssmännen alltför lojala med länsstyrelserna och lappfogdarna, riskerade de att förlora samebyns förtroende och därmed sin legitimitet. Var de däremot alltför lojala mot samebyn, kunde de avsättas av länsstyrelsen och samebyn var tvungen att välja en ny ordningsman.

16 Detta sätt att agera stämmer väl med hur kontrollerande funktioner har byggts upp i andra delar av världen, där t ex det engelska imperiet historiskt försökte utnyttja lokala strukturer och styra sina kolonier indirekt via de olika urfolkens elit (se t ex Helliwell & Hindess 2002: 137-150).



Denna konflikt mellan samiska intressen och statens är på ett påtagligt sätt förbunden med Sametingets dubbla roller: att fullfölja myndighetsuppdraget under regeringen och att samtidigt fullfölja det politiska uppdraget att bevaka det samiska folkets intressen. Målen för Sametinget som myndighet är inte nödvändigtvis i överensstämmelse med de mål som den folkvalda församlingen prioriterar. Vid potentiella målkonflikter riskerar dock inte bara samiska intressen att hamna i konflikt med den svenska statens, utan risken för interna motsättningar inom Sametinget ökar också, vilket blir påtagligt i Sametingets dagliga verksamhet. Det analyserar vi nu i mer detalj.

### **SAMETINGETS KONSTRUKTION II: INTERNA MOTSÄTTNINGAR?**

Ett *tredje* problem som i hög grad skapar svårigheter för Sametinget i sin myndighetsutövning berör den interna problematiken och hur konstruktionen av tinget har byggt in en potentiell motsättning inom själva myndigheten. Med de dubbla rollerna för Sametinget, vem är, exempelvis, egentligen myndighetens chef? På en direkt fråga om vem som styr Sametinget i dess myndighetsroll var svaren från informanterna på Sametinget och Jordbruksdepartementet inte entydiga. Företrädare för Jordbruksdepartementet gjorde exempelvis olika bedömningar, vissa uppfattade kanslichefen som chef, andra styrelsen. En informant vid departementet menade att beslutsfattandet vid tinget konstant glider mellan de olika beslutsnivåerna: "Plenum fattar beslut som styrelsen borde göra. Det är inte helt klart vilket mandat kanslichefen har. Även om styrelsen ska fatta beslut så glider det mellan styrelse och plenum" (Informant L).

Denna otydlighet skapar, i sin tur, en rad olika problem. För det första förefaller det råda en viss oklarhet kring plenums roll i myndighetsutövningen. I en mening är det självklart att plenum utgör myndighetens högsta beslutande organ i egenskap av att vara vald av det samiska folket. Det är också i denna egenskap som plenum utser styrelsens ledamöter och tillsätter nämnder (och har rätten att återkalla förtroendeuppdrag). Mer konkret skall plenum också, enligt 2005 års arbetsordning, fatta beslut i ett antal frågor av mer övergripande karaktär, som att fastställa budgetramarna för verksamheten (styrelsen skall dock fatta beslut om detaljbudgeten) och ta initiativ i frågor som berör samernas och Sametingets ställning i Sverige (Sametinget 2005b: bil. 2). I en jämförelse med exempelvis hur en kommun är organiserad, med kommunfullmäktige som högsta beslutande organ och med styrelse och nämnder som beslutande i myndighetsärenden, är kanske plenums roll i myndighetsutövningen inte särskilt märklig (jfr t ex SOU 2002:77: 153-158). Till skillnad från kommunernas organisation är dock Sametinget som helhet – inklusive det folkvalda organet – en myndighet under regeringen med en starkt reglerad verksamhet. Det innebär att det organ som skall representera det samiska folkets intressen är ytterst begränsat och detta förstärks av att det inte finns några särskilda anslag för den folkvalda församlingens representativa funktion. Denna begränsade



roll har, enligt några informanter, bidragit till att skapa interna motsättningar inom Sametinget. "Det finns väldigt lite utrymme för plenum att fatta beslut", menade en informant, det

har ett begränsat mandat, vilket leder till frustration och att plenum försöker skapa sig ett utökat mandat: i två fall har [...] plenum fattat beslut om enskilda anslagsposter vilket endast regeringen kan, detta trots att politikerna är upplysta om det, men jag uppfattar det som en frustration och att man i bland vill skicka politiska signaler [till regeringen] (Informant Ib).

Enligt en annan informant hade också plenum fattat beslut om förvaltningsuppgifter och organisationsfrågor som "står i strid mot förordningar. Ett mycket tydligt exempel är ju plenums principbeslut att besluta om myndighetens föreskrifter vilket är en uppgift som enligt förordningen med instruktion för Sametinget ankommer på styrelsen att besluta om" (Informant J). Plenums ansvar och uppgifter blir således föremål för debatt när Sametingets myndighetuppgifter är så begränsade och tingets möjlighet att tillvarata det samiska folkets intressen är ringa. I vilka frågor skall de folkvalda ledamöterna agera och fatta beslut? Vad är deras egentliga mandat? Och vad har plenum för handlingsutrymme om de skall tillvarata det samiska folkets intresse? En informant menade att det stora problemet är att "regeringen ser på plenum som ett nödvändigt ont – det ser bra ut, men de vill inte att plenum ska ha något inflytande – och vi har inget inflytande" (Informant D).

Också styrelsen utsätts, för det andra, för svårigheter som är förknippade med Sametingets konstruktion. Dels skall den verkställa det som beslutats av den folkvalda församlingen, dels har den uppgifter som är direkt knutna till myndighetsuppdraget. Varken i interna eller externa styrdokument finns dock någon vägledning för styrelsen i fråga om hur den politiska verksamheten skall skiljas från myndighetsstyrningen och myndighetsutövningen. En av informanterna menade exempelvis att "[s]tyrelsen har två roller: att verkställa regeringens regleringsbeslut och att verkställa plenums beslut. Vad händer när dessa två roller hamnar i konflikt?" (Informant D)

Kanslichefens roll komplicerar, för det tredje, ansvarsförhållandena ytterligare, när denne enligt förordningen skall "ansvara för myndighetens verksamhet" (SFS 2009:1395 § 11). Styrelsen består av valda samepolitiker och den har fått sitt mandat från plenum medan kanslichefen, i sin tur, är anställd av Sametinget, men med ansvar och befogenheter som hos många andra myndigheter vanligen åligger myndighetschefen. En informant uttryckte en tydlig frustration över denna otydlighet: "Hur ska vi förhålla oss till regleringsbrevet? Regleringsbrevet går direkt från Regeringskansliet till kanslichefen, så vad får styrelsen för roll då? Lyder kanslichefen under plenum och styrelsen, eller under Regeringskansliet?" (Informant D). Svaret tycks vara oklart och ett flertal informanter menade att kanslichefen och kansliet var utsatta för "dubbla kommandon" när regering respektive plenum och styrelse gav olika styrsignaler

(Informant Ia). Denna problematik är på ett påtagligt sätt förbunden med Sametingets dubbla roller: att fullfölja myndighetsuppdraget under regeringen och att samtidigt fullfölja det politiska uppdraget att bevaka det samiska folkets intressen. Om Sametinget skall tillvarata det samiska folkets intresse och rätten till självbestämmande, då bör det demokratiskt valda parlamentet och styrelsen vara Sametingets chef. Är det dock så att det i första hand är myndighetsuppdraget som skall utföras i enlighet med regeringens intresse, är det kanske snarare kanslichefen som bör vara Sametingets chef. Men vilken roll får då de folkvalda ledamöterna? Och hur skall plenum i så fall verka i sin representativa funktion?<sup>17</sup>

Denna oklara rollfördelning öppnar också för andra former av interna motsättningar som, vilket vår fjärde problematik visar, exempelvis tar sig uttryck i en konkurrens om resurser mellan Sametingets olika delar. Detta är visserligen inget unikt, utan förekommer inom alla organisationer. Frågan blir dock än mer påtaglig när konkurrensen står mellan plenum och kansliet och samspejar med de övriga spänningar som redan finns mellan Sametingets olika delar. När dessutom anslagen till Sametingets verksamhet till största del är örönmärkta för förvaltningsuppgifter blir denna konkurrens än mer märkbar. Som flera informanter beskrev situationen pågår det "en maktkamp" mellan kansliet och plenum, som bland annat kommer till uttryck i fråga om tolkningsföreträde gällande hur Sametingets ekonomiska resurser skall användas. Denna interna motsättning kan beskrivas på två sätt. För det första saknar styrelsen och plenum resurser till uppföljning av Sametingets myndighetsutövning. En informant menade exempelvis att "Sametinget har fått nya myndighetsuppgifter för språk men inte mer pengar till arvode för politiker. Vi förväntas ta emot flera uppgifter och vara ansvariga för dem utan att ha en åsikt om dem. Vi har dåligt ryckte för dålig service och långa handläggningstider men vi har inte resurser till att sätta oss in i Sametingets verksamhet, så hur kan vi vara ansvariga för den?" (Informant D).

För det andra finns det, som tidigare nämnts, inga särskilda anslag för Sametingets politiska roll som folkvald församling. Den enda heltidsarvoderade politikern är styrelsens ordförande och det finns således inte ekonomiska resurser avsatta för att plenum skall kunna anställa politiska sakkunniga eller rådgivare. Samtidigt behöver både plenum och styrelsen, precis som vilken annan politisk verksamhet som helst, stöd i beredningen av politiska tal, lobbystrategier och andra politiska ärenden. Från Sametingets folkvalda del efterfrågades också utökade resurser för anställning av en eller flera politiska tjänstemän, eller åtminstone flera heltidsarvoderade styrelseledamöter, för att

17 Denna oklara rollfördelning kan vara en bidragande orsak till en allmän turbulens i plenum under den senaste mandatperioden, där exempelvis styrelsen och styrelsens ordförande har bytts ut ett flertal gånger. Likaså kan den vara betydelsefull för möjligheten att rekrytera en ny kanslichef, då tinget haft tillförordnade kanslichefer till och från sedan 2009.

underlätta det politiska arbetet och samtidigt tydliggöra gränsdragningen mellan politisk beredning och förvaltning. Denna avsaknad av resurser innebär att styrelsen och plenum måste vända sig till kansliet för stöd, men det är oklart om Sametingets kansli står till plenums förfogande för beredning av politiska ärenden, eller om kansliet enbart är till för att bereda myndighetsärenden.

Ett konkret exempel på när denna oklarhet kan bli problematisk var, enligt en informant, när styrelsen uppdrog åt kanslichefen att ta fram ett strategidokument för lobbyverksamhet. Av kansliet uppfattades detta egentligen inte som en uppgift för dem, eftersom det var en politisk uppgift. "När resurserna är begränsade, måste man välja mellan förvaltning och politik [...] man ska antingen driva en effektiv förvaltning eller bereda ärenden för politikerna" (Informant Ia). Styrelsens uppfattning var dock att kansliet är den enda resurs som finns tillgänglig för den typen av uppgifter vid Sametinget (Informant D). Från Jordbruksdepartementets sida förefaller styrsignalerna varit tydliga i riktning mot att kansliet i sin verksamhet skall prioritera förvaltningsuppgifter. "Det lät från Jordbruksdepartementet som att det viktiga med det vi gjorde var myndighetsuppdraget", menade en informant, "och frågan kring politisk styrning – att vi är också ett folkvalt organ – var inte viktig" (Informant H). Enligt en annan informant finns det inte ens möjlighet för Sametinget att redovisa för sin politiska verksamhet, eftersom den

inte hör hemma i det vanliga statliga systemet [...] Sametingets anslag är ju hårt knutet till uppgifter i regleringsbrev och även personalens kompetens och tid är kopplat till [förvaltnings]uppdraget. Politikernas önskemål utanför regleringsbrevet blir inte tillgodosedda fullt ut i dag. I instruktionen för i år är det tydligt att endast uppgifter i regleringsbrev med tillhörande indikatorer ska redovisas. Det är därmed inte möjligt att redovisa politisk verksamhet. Överhuvudtaget finns ingen ekonomisk eller verksamhetsmässig uppföljning av den politiska verksamheten (Informant Ib).

Frågan om i vilken utsträckning resurser skall kunna läggas på Sametingets politiska uppdrag belyser således inte bara det problem som avsaknaden av anslag för den politiska verksamheten skapar, utan också de fundamentala oklarheterna kring plenums, styrelsens och kansliets olika roller i det dubbla uppdraget.

Dessa exempel på hur Sametingets institutionella konstruktion påverkar förutsättningarna för tinget i dess myndighetsroll kan sammanfattas i termer av att tinget saknar tre aspekter som ofta beskrivs som avgörande för en fungerande organisation: en tydlig identitet, en tydlig hierarki och en tydlig rationalitet (se t ex Brunsson & Sahlin-Andersson 1998: 61-98). För det första saknar Sametinget en stabil och förankrad identitet eftersom tinget både betraktas som statens förlängda arm och som ett självständigt folkvalt organ som skall tillvarata en erkänd rätt till självbestämmande. Analysen pekar mot att denna osäkerhet kring organisationens identitet är ett direkt utslag av att Sametinget

sedan det invigdes har haft i uppdrag att samtidigt fylla två funktioner och därmed också har behövt hantera förväntningar som ibland kan vara motstridiga. Detta kan också förstås som en bidragande orsak till att Sametinget har ett så pass lågt förtroende hos det samiska folk det skall representera.

För det andra, saknas det tydliga hierarkier och delegationskedjor – och därmed förutsättningar för ansvarsutkrävande – inom Sametinget, mellan Sametinget och det samiska folket, och mellan Sametinget och staten. Detta får exempelvis som praktisk följd att definitionen av myndighetens chef är beroende av vilken av Sametingets två roller som prioriteras och vem som betraktas som den huvudsakliga uppdragsgivaren, regeringen eller det samiska folket. Men det får även som politisk följd att ansvaret för Sametinget och dess ”problem” bollas runt från svenska politiker till sametingspolitiker, och från sametingspolitiker tillbaka till den svenska staten, vilket leder till politiska låsningar och stor frustration för plenum, kansliet, regeringskansliet och inte minst det samiska folket.

För det tredje, präglas Sametingets verksamhet av fundamentala konflikter i fråga om mål, syfte och uppgifter, vilket innebär att myndigheten får en bristande ”rationalitet”. Å ena sidan förväntar sig regeringen att Sametingets kansli skall agera som en traditionell statlig myndighet, å den andra förväntar sig plenum att kansliet skall ha tillvaratagandet av det samiska folkets intressen som huvudsakligt verksamhetsmål. Detta gör att kansliet och även styrelsen hamnar som gisslan mellan två fundamentalt motstridiga politiska viljor. Vidare förefaller det vara svårt att förstå hur Sametingets dubbla roller påverkar förutsättningarna för myndighetsutövningen, utan att samtidigt fästa uppmärksamheten vid den grundläggande betydelse det samiska folket och de folkvalda samiska ledamöterna tillskriver rätten till självbestämmande. En informant sammanfattade detta på följande sätt:

Jag anser att det största problemet är svenska statens inställning till Samerna och Sametinget. Eftersom staten inte kunnat hantera samefrågorna [...] kommer Sametinget och dess syfte i en mellanposition. Den svenska staten är endast intresserad av en ”fin” samisk fasad! Det samiska självbestämmandet är obefintligt! Förvaltningsmyndigheten styrs av regering och riksdag! Den folkvalda delen ska i princip bara föreslå hur den samiska kulturen och näringen ska utvecklas (Informant K).

## VI. Slutord: myndighetsrollen och självbestämmande

Vår studie pekar entydigt mot att det är ytterst angeläget att diskutera andra organisationsformer för Sametingets myndighetsuppdrag respektive politiska uppdrag. Lika uppenbart är det också att frågan om Sametingets framtida konstruktion inte kan föras utan att frågan om samernas självbestämmanderätt

ligger högst upp på den politiska agendan. Att de svenska samernas representativa organ konstruerats som en myndighet under regeringen förfaller vara ett misslyckande. Varken i sin roll som representativt organ för det samiska folket, eller i sin myndighetsroll har Sametinget garanterats ett handlingsutrymme som möjliggör för tinget att – tillsammans med tingen i Norge och Finland – bli "the principle vehicles for Sami self-determination", som det uttrycks i en FN-rapport (UN 2011: art. 37).

I ett vidare perspektiv innebär detta också att frågan om Sametingets organisation och uppdrag inte kan diskuteras skiljd från en grundläggande diskussion hur den svenska samepolitiken i sin helhet skall utformas. Sveriges nuvarande förhållningssätt till urfolks rättigheter är slående januslikt: utåt tycks den svenska staten kämpa för en ökad respekt för urfolks rättigheter (i synnerhet i internationella sammanhang), samtidigt som den i praktiken hindrar ett samiskt inflytande genom att upprätthålla en struktur som gör det omöjligt för samerna att uppnå ett reellt självbestämmande. Utmaningen är därför, i överensstämmelse med Robbins (2011: 68) jämförelse mellan de representativa organen för urfolk i Australien och de nordiska länderna, att "develop more meaningful processes of Indigenous representation which will allow Indigenous minorities their rights to self-determination". Och detta kräver ett effektivt deltagande av samerna själva i utformningen av dessa institutioner, exempelvis bör en diskussion om andra organisationsformer och uppgifter för Sametinget föras i och ledas av det samiska samhället själv.

Sametingets problematik och den svenska statens dubbelhet har också blivit än mer påtaglig i takt med ett ökat internationellt erkännande av urfolks rättigheter. Även om samerörelsen redan hade drivit frågan om självbestämmande långt innan Sametinget inrättades, har synen på urfolks rättigheter och internationell rätt förändrats markant sedan dess. Det tydligaste uttrycket för detta är naturligtvis, som nämnts, FN:s urfolksdeklaration, men också den förhandlingsprocess som inletts under våren 2011 mellan Finland, Norge och Sverige om en Nordisk samekonvention, som på många sätt kan ses som "a pioneering international law instrument regarding the protection of indigenous peoples" (Fitzmaurice 2011: 556). Samekonventionens tredje artikel berör, i likhet med urfolksdeklarationen, rätten till självbestämmande: "Samerna har rätt till självbestämmande som urfolk i överensstämmelse med folkrättens regler [...] det samiska folket [har] rätt att själv bestämma om sin ekonomiska, sociala och kulturella utveckling och att för sina egna syften själv förfoga över sina naturtillgångar" (*Nordisk samekonvention* 2005: art. 3). Denna förändrade syn på samernas rätt till självbestämmande innebär således att den inbyggda motsättningen mellan den folkvalda församlingens representativa politiska roll och rollen som myndighet under regeringen har växt sig allt starkare.

Denna motsättning riskerar också att öka om den svenska regeringen fortsätter att tolka det internationella erkännandet av urfolks rätt till

självbestämmande som att den svenska samepolitiken i grund och botten inte behöver förändras. Detta framfördes exempelvis i det uttalande som Sveriges representant gjorde i FN:s Generalförsamling i samband med att urfolksdeklarationen undertecknades (UN 2007b). I det betonades att rätten till självbestämmande skulle kunna tillförsäkras urfolk genom deras deltagande i det demokratiska systemet i sin helhet (som i Sverige) och genom konsultationer med för urfolket representativa institutioner. Det poängterades också att rätten till självbestämmande inte innebar någon kollektiv vetorätt för det samiska folket. Dessutom anfördes att alla referenser i deklarationen till frågan om urfolks äganderätt till och kontroll över mark i Sverige även fortsättningsvis skulle tolkas i termer av de traditionella rättigheter samer redan tillförsäkras i enlighet med gällande lagstiftning. Att Sverige undertecknat FN-deklarationen och erkänt samer som urfolk, tolkades således inte i termer av att en radikalt ny svensk politik var nödvändig, tvärtom.<sup>18</sup> Ett liknande synsätt framfördes också av jordbruksminister Eskil Erlandsson, när han i ett anförande vid Sametingets plenum 2008 undvek frågan om hur FN:s deklaration skulle implementeras i Sverige och istället valde att poängtera att hänsyn även måste tas till andra grupper, som markägare, skogsägare och jägare (Sametinget 2008b).

Sverige har idag erkänt samer som ett folk med rätt till självbestämmande. Det finns således två folk i Sverige i folkrättslig mening: det svenska folket och det samiska folket. I den svenska regeringsformens portalparagraf stadgas det att "[a]ll offentlig makt i Sverige utgår från folket" (SFS 1974:152 kap. 1 § 1), men vad händer när det finns två folk?

18 Föreställningen att Sverige och den svenska lagstiftningen redan tillvaratar det samiska folkets intressen och rättigheter, är inte ny, utan har präglat den offentliga svenska samepolitiken i över ett sekel, alltsedan den första renbeteslagen 1886, med följden att politiken varit ytterst svår att förändra (Mörkenstam 1999: 231-243; Lantto & Mörkenstam 2008: 38-42).

## Referenser

- Aikio, Pekka & Martin Scheinin (red.), 2000. *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Åbo: Åbo Akademi University.
- Allen, Stephen & Alexandra Xanthaki (red.), 2011. *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Oxford: Hart Publishing.
- Amnesty, 2010. *Brev till jordbruksminister Eskil Erlandsson*, tillgängligt på [http://www2.amnesty.se/extern/ai/global.nsf/6cc2d1fa54dfo28cc125737doo46d3b3/e3eed718c4625660c12576e0003fo496/\\$FILE/Brev%20om%20Samer.pdf](http://www2.amnesty.se/extern/ai/global.nsf/6cc2d1fa54dfo28cc125737doo46d3b3/e3eed718c4625660c12576e0003fo496/$FILE/Brev%20om%20Samer.pdf), citerad 12 maj 2011.
- Anaya, S. James, 2004. *Indigenous Peoples in International Law*, 2<sup>nd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press.
- Anaya, S. James, 2009. "Why there should not have to be a declaration on the rights of indigenous peoples", i S. James Anaya (red.), *International human rights and indigenous peoples*. Chicago: Wolters Kluwer Law & Business.
- Anderson, Catrin, 2004. *Tuledad trots allt – dualismens överlevnad i den svenska staten 1718-1987*. Stockholm: Stockholm Studies in Politics 107.
- Broderstad, Else Grete, 2008. *The Bridge-Building Role of Political Procedures. Indigenous Rights and Citizenship Rights Within and Across the Borders of the Nation-State*. Tromsø: University of Tromsø.
- Broderstad, Else Grete & Hans-Kristian Hernes, 2008. "Gjennombrudd ved konsultasjon", i Hans-Kristian Hernes & Nils Oskal (red.), *Finnmarksloven*. Oslo: Cappelen Akademisk Förlag.
- Brunsson, Nils, & Kerstin Sahlin-Andersson, 1998. "Att skapa organisationer", i Göran Ahrne (red.), *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Buchanan, Allen, 2004. *Justice, Legitimacy, and Self-determination: Moral Foundations for International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, Robert, 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Ds 1989:72, *Remissyttranden över Samerättsutredningens betänkanden (SOU 1986:36 Samernas folkrättsliga ställning och (SOU 1989:41) Samerätt och sameting*.
- Ds 2009:40, *Ett ökat inflytande för Sametinget i beslutsprocessen*.
- Fitzmaurice, Malgosia, 2011. "The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Recent Developments regarding the Saami People of the North", i Stephen Allen & Alexandra Xanthaki (red.), *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Oxford: Hart Publishing.
- Helliwell, Christine & Barry Hindess, 2002. "The 'empire of uniformity' and the government of subject peoples", *Cultural Values*, Vol. 6, No.1.
- Henriksen, John B., Martin Sheinin & Mattias Åhrén, 2007. "The Saami People's Right to Self-Determination", *GÁLDU CÁLA Journal of Indigenous Peoples Rights*, No. 3.
- Hernes, Hans Kristian, 2008. "Fra Stilla til storm. En introduksjon om finnmarksloven", i Hans-Kristian Hernes & Nils Oskal (red.), *Finnmarksloven*. Oslo: Cappelen Akademisk Förlag.
- Hobbs, Thompson N. m fl (kommande). "Native predators reduce harvest of reindeer by Sámi pastoralist", *Ecological Applications*.
- ILOLEX 2012, *Database of International Labour Standards. Ratifications by Conventions*, tillgänglig på <http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframeE.htm>, citerad 30 januari 2012.
- Johansson, Peter, 2008. *Samerna – ett ursprungsfolk eller en minoritet? En studie av svensk samepolitik 1986-2005*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Jordbruksdepartementet, 2010. Jo 2010/3612, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Sametinget*.
- Josefsen, Eva, 2007. "The Saami and the National Parliaments – Channels for Political Influence", *GÁLDU CÁLA Journal of Indigenous Peoples Rights*, No. 2.
- Josefsen, Eva, 2008. "Stat, region og urfolk – finnmarksloven og politisk makt", i Hans-Kristian Hernes & Nils Oskal (red.), *Finnmarksloven*. Oslo: Cappelen Akademisk Förlag.



- Josefsen, Eva & Jo Saglie, 2011. "Innledning: det samiske demokratiets utfordringer", i Eva Josefsen & Jo Saglie (red.), *Sametingsvalg. Velgere, partier, medier*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kingsbury, Benedict, 1998. "Indigenous peoples' in International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy", *The American Journal of International Law*, Vol. 92, No. 3, July.
- Kingsbury, Benedict, 2001. "Reconciling five competing conceptual structures of indigenous peoples' claims in international and comparative law", *N.Y.U Journal of International Law and Politics*, 34.
- Kymlicka, Will, 1995. *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Lantto, Patrik, 2000. *Tiden börjar på nytt. En analys av samernas etnopolitiska mobilisering i Sverige 1900-1950*. Umeå: Kulturgräns norr.
- Lantto, Patrik, 2003. *Att göra sin stämman hörd*. Umeå: Kulturgräns norr.
- Lantto, Patrik & Ulf Mörkenstam, 2008. "Sami Rights and Sami Challenges: The Modernization Process and the Swedish Sami Movement, 1886-2006", *Scandinavian Journal of History*, Vol. 33, No. 1.
- Levy, Jacob T., 2003. "Indigenous self-government", i Stephen Macedo & Allan Buchanan, (red.), *Self-determination and secession, NOMOS XLV*. New York: New York University Press.
- LOV 1987-06-12 nr 56: *Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)*.
- LOV 2005-06-17 nr 85: *Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmarks fylke (finnmarksloven)*.
- Länsrätten i Norrbottens Län, 2009. DOM 2009-09-09 Meddelad i Luleå, Mål nr 1565-09, Rotel 6.
- Moore, Margaret, 2003. "The right of indigenous peoples to collective self-determination" i Stephen Macedo & Allen Buchanan (red.), *Self-determination and secession, NOMOS XLV*. New York: New York University Press.
- Mörkenstam, Ulf, 1999. *Om "Lapparnes privilegier". Föreställningar om samiskhet i offentlig svensk samepolitik 1883-1997*. Stockholm: Stockholm Studies in Politics 67.
- Mörkenstam, Ulf, 2005. "Indigenous Peoples and the Right to Self-Determination: The Case of the Swedish Sami People", *Canadian Journal of Native Studies/Le Revue Canadienne Des Etudes Autochtones*, Vol. 25, No. 2.
- Mörkenstam, Ulf, 2011. "Parallel Sovereignty and Intra-State Autonomy? Narrowing Down the Meaning of Indigenous Peoples' Right to Self-Determination", Conference Paper, Workshop: Urfolksrätt, 19-20 maj 2011, Umeå.
- Mörkenstam, Ulf, Andreas Gottardis & Hans-Ingvar Roth, 2012 (kommande). *The Swedish Sami Parliament: A Challenged Recognition?* EUI, Florens: ACCEPT PLURALISM.
- Nordisk samekonvensjon, 2005. *Utkast fra finsk-norsk-svensk ekspertgruppe. Avgitt 26. oktober 2005*.
- Potter, Jonathan, Derek Edwards, & Margaret Wetherell, 1993. "A Model of Discourse in Action", *American Behavioral Scientist*, Vol. 36, No. 3.
- Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og sametinget*, Oslo, 11 maj 2005, tilgjengelig på <http://www.sametinget.no/Filnedlasting.aspx?MId1=3474&FillId=235>, citerad 2 juni 2011.
- Proposition 1976/77:80, *Om insatser för samerna*.
- Proposition 1992/93:32, *Om samerna och samisk kultur m.m.*
- Proposition 2005/06:86, *Ett ökat samiskt inflytande*.
- Proposition 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*.
- Quane, Helen, 2011. "New Directions for Self-Determination and Participatory Rights?", i Stephen Allen & Alexandra Xanthaki (red.), *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Oxford: Hart Publishing.



- Robbins, Jane, 2011. "Indigenous Representative Bodies in Northern Europe and Australia", in Günter Minnerup & Pia Solberg (red.), *First World, First Nations. Internal Colonialism and Indigenous Self-Determination in Northern Europe and Australia*. Brighton: Sussex Academic Press.
- Rothstein, Bo, 1992. *Den korporativa staten*. Stockholm: Norstedts.
- Sametinget, 2004. *Betänkande av det svenska Sametingets kommitté med uppgift att ta fram ett förslag till strategi för en implementering av det samiska folkets rätt till självbestämmande på den svenska sidan av Sápmi*.
- Sametinget, 2005a. *Östersundsdeklarationen*.
- Sametinget, 2005b. *Arbetsordning för Sametingets förvaltningsorganisation*.
- Sametinget, 2006. *Årsredovisning*.
- Sametinget, 2008a. *Lågt förtroende för Sametinget*, tillgänglig på <http://www.sametinget.se/3626>, citerad 4 juni 2011.
- Sametinget, 2008b. *Anförande av jordbruksminister Eskil Erlandsson vid öppnandet av Sametingets 45:e plenum den 26 februari 2008 i Stockholm*, tillgänglig på <http://www.sametinget.se/3923> och <http://www.sametinget.se/3906>, citerade 22 augusti 2011.
- Sametinget, 2009a. *Valresultatet*, tillgänglig på <http://www.sametinget.se/9044>, citerad 30 mars 2011.
- Sametinget, 2009b. *Årsredovisning*.
- Sametinget 2009c. *Sametingets Sammanträdesprotokoll 2009:4*.
- Sametinget, 2011. *Tre nya nämnder skall inrättas*, tillgänglig på <http://www.sametinget.se/29739>, citerad 8 september 2011.
- Sametinget (Norge), 2012. *Egen mineralveileder for undersøkelser og drift på mineralressurser*, tillgänglig på <http://www.sametinget.no/artikkel.aspx?Aid=3674&Back=1&Mid=3296>, citerad 7 februari 2012.
- Sametingslag 17.7.1995/974.
- SåOU 2009:3, *Sveriges grundlagsanpassning till gällande folkrätt. Betänkande från självbestämmandeutredningen lesjmierredimjuogos*.
- SFS 1971:437, *Rennäringslagen*.
- SFS 1974:152, *Kungörelse om beslutad ny regeringsform*.
- SFS 1986:255, *Förordningen om pristillägg på renkött*.
- SFS 1992:1433, *Sametingslagen*.
- SFS 1993:384, *Rennäringsförordningen*.
- SFS 1994:246, *Förordningen om ersättning för vissa merkostnader och förluster med anledning av Tjernobylyolyckan*.
- SFS 1995:1322, *Verksförordning*.
- SFS 1999:205, *Sameskolförordningen*.
- SFS 2001:724, *Viltskadeförordningen*.
- SFS 2007:515, *Myndighetsförordningen*.
- SFS 2007:481, *Förordningen om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder*.
- SFS 2007:1347, *Förordningen om statsbidrag vid vissa studier i samiska*.
- SFS 2009:724, *Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk*.
- SFS 2009:1395, *Förordning med instruktion för Sametinget*.
- SFS 2010:1408, *Lag om ändring av regeringsformen*.
- SOU 1983:67, *Rennäringsens ekonomi. Betänkande av rennäringskommittén*.
- SOU 1986:36, *Samernas folkrättsliga ställning. Delbetänkande av samerättsutredningen*.
- SOU 1989:41, *Samerätt och sameting*.
- SOU 1999:25, *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige? Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169*.
- SOU 1999:146, *Rovdjursutredningen*.
- SOU 2002:77, *Sametingets roll i det svenska folkstyret*.

- SOU 2008:125, *Grundlagsutredningen*.
- Statskontoret 2010:15, *Myndighetsanalys av Sametinget*.
- Stavenhagen, Rodolfo, 2011. "Making the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Work: The Challenges Ahead", i Stephen Allen & Alexandra Xanthaki (red.), *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Oxford: Hart Publishing.
- Ström Bull, Kirsti, 2008. "Finnmarksloven – Finnmarkseiendommen og kartlegging av rettigheter i Finnmark", i Hans-Kristian Hernes & Nils Oskal (red.), *Finnmarksloven*. Oslo: Cappelen Akademisk Förlag.
- Svenska Samernas Riksförbund, 2011. *SSR:s positionsdokument inför framtagandet av en ny samepolitik*.
- Thornberry, Patrick, 2002. *Indigenous Peoples and Human Rights*. Manchester: Manchester University Press.
- UN, 2003. E/CN.4/2003/90. *Report of the Special Rapporteur on Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People*.
- UN, 2007a. *Deklaration om urfolkens rättigheter*.
- UN, 2007b. General Assembly GA/10612, *General Assembly adopts declaration on rights of indigenous peoples*, tillgänglig på <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/ga10612.doc.html>, citerad 28 augusti 2011.
- UN, 2009. CCPR/C/SWE/CO/6 (7 maj 2009), *Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the covenant*.
- UN, 2011. A/HRC/18/XX/Add.Y, 12 January 2011, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, James Anaya*.
- UN, 2012. UNPFII, *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Adopted by the General Assembly 13 September 2007, tillgänglig på <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/declaration.html>, citerad 31 januari 2012.
- Valmyndigheten, 2009. *Val till Sametinget*, tillgängligt på [http://www.val.se/tidigare\\_val/same2009/index.html](http://www.val.se/tidigare_val/same2009/index.html), citerad 8 juni 2011.
- Wasara-Hammare, Nils, 2002. "Sametinget i Sverige – parlament eller myndighet?", *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg 105, nr 2.
- Wiessner, Siegfried, 2008. "Indigenous sovereignty: A reassessment in the light of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples", *Vanderbilt Journal of Transnational Law* Vol. 41.
- World Bank, 2005. *World Bank. Operational Manual, OP 4.10 – Indigenous Peoples*.
- Yashar, Deborah J., 2005. *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, Iris Marion, 2005. *Global Challenges. War, Self-Determination and Responsibility for Justice*. Cambridge: Polity Press.

## INTERVJUER

- Informant A, samisk organisation, intervju 2010-03-19.
- Informant B, Jordbruksdepartementet, intervju 2010-03-15.
- Informant C, Jordbruksdepartementet, intervju 2010-03-24.
- Informant D, Sametinget, intervju, 2010-02-17.
- Informant E, Sametinget, intervju 2010-04-22.

Informant F, Sametinget, intervju 2010-05-03.

Informant G, Sametinget, intervju 2010-04-22.

Informant H, Sametinget, intervju 2010-04-27.

Informant Ia, Sametinget, intervju 2010-04-29.

Informant Ib, Sametinget, mejlkorrespondens 2011-09-20.

Informant J, Sametinget, intervju 2010-02-17.

Informant K, Sametinget, mejlkorrespondens 2010-05-31.

Informant L, Jordbruksdepartementet, intervju 2010-02-24.



# Liberaliseringen av svensk skolpolitik

## En positionsbestämning

Christian Fernández

### Positioning the Liberalization of Swedish School Policy

In the public and academic debate, the liberalization of Swedish school policy is often equated with *privatization* and—to a lesser degree—*differentiation*. The first is associated with the rapid growth of a semi-private free school sector, driven by slogans such as freedom of choice, cost-efficiency, parental influence and market competition. The second is associated with the decentralization of power and goal-oriented governance, aiming to achieve a variegated and flexible school system that is better equipped to meet individual needs, interests and preferences. The article examines this widespread conception of the liberalization of Swedish school policy. More precisely, the objective is to position central school policy developments over the last two decades in the liberal field through a tripartite typology. I argue that the mainstream conception exaggerates the privatization type of liberalization, while neglecting another, less visible but very influential type—namely *universalization*.

## Inledning<sup>1</sup>

Skapandet av en gemensam och offentlig skola definierar mer än någon annan reform efterkrigstidens svenska utbildningspolitik. Kampen för en så kallad enhetskola hade förts sedan slutet av 1800-talet av både liberaler och socialdemokrater, men bromsades av de andra partierna och de externa omständigheterna under för- och mellankrigstiden. Det skulle krävas två decennier av obruten socialdemokratisk hegemoni efter krigsslutet för att enhetskolan skulle förverkligas, vilket formellt skedde när den nya grundskolan inrättades 1962. För efterkrigstidens socialdemokrati var kampen viktig och engagerade många av partiets intellektuella frontfigurer. Det offentliga skolväsendet representerade socialdemokratins mest grundläggande ideal i koncentrerad form: jämlika förutsättningar, raseringen av klassamhället, social rättvisa. Skolan var på

1 Tack till tidskriftens två anonyma granskare och forskarseminariet i statsvetenskap vid Linnéuniversitetet för konstruktiv kritik och hjälpsamma kommentarer.

Fil. dr Christian Fernández är verksam som forskare vid MIM (Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare), Malmö högskola.  
E-post: christian.fernandez@mah.se

samma gång en arena där kampen utspelades och ett instrument för att vinna den. Genom grundskolereformen ersattes det parallella skolsystemet bestående av folkskola och läroverk med ett obligatoriskt nioårigt skolväsende avsett att ge alla barn samma utgångsmöjligheter i livet oavsett klass, bakgrund och kön.

Djupt förankrad i den socialdemokratiska visionen för grundskolan låg en uppfattning som sträcker sig långt tillbaka i tiden, nämligen att skolan skall fostra goda medborgare. Skolan var inte bara en social hävstång för arbetare och bönder, utan en socialiseringsapparat som skulle producera ett gott samhälle genom att producera goda medborgare. Under merparten av folkskolans historia hade det handlat om att inpränta kristendom och fosterlandskärlek i det uppväxande släktet (se Tingsten 1969). I det socialdemokratiska moderna Sverige, däremot, handlade det om att i progressiv anda frambringa ett bättre samhälle än det existerande; ett samhälle uppbyggt och konstituerat av demokratiska och samarbetsvilliga medborgare som värnar om de svaga och tar hand om varandra. Det centraliserade och likformiga skolväsendet sågs som en förutsättning för att staten via skolan skulle kunna fostra fram en sådan gemenskapsanda.

Finns den ovan beskrivna skolan idag? Under dryga två decennier har ett antal utbildningsreformer genomförts som på olika sätt tycks reversera de processer som ledde fram till och utmärkte enhetskolan. Åren kring 1990 utgör brytpunkten. Då övergick grundskolans huvudmannaskap från stat till kommun. Regelstyrningen som hade varit en garant för nationell enhetlighet ersattes av målstyrning och utvärderingar. Inflytandet över undervisningen fördes närmre medborgarna och lärarna. Genom skolpengen öppnades nya möjligheter att välja skola och att etablera offentligt finansierade privatskolor – så kallade friskolor. Kritiken mot statens utbildningsmonopol, kraven på ökad konkurrens och kostnadseffektivitet genom avregleringar, betoningen på större valfrihet för elever och föräldrar har spelat en viktig roll som motiv till reformerna. Förändringarna beskrevs på följande sätt av en kritisk Tomas Englund vid 1990-talets mitt.

Det pågående utbildningspolitiska systemskiftet bryter på ett markant sätt med en långsiktig och successiv uppbyggnad av en för alla offentlig, gemensam och jämlikhetssyftande skola. Systemskiftet påbörjades under 1980-talet och stegrades efterhand, speciellt under den borgerliga regeringsperioden 1991–1994. Den jämlikhetssyftande skolan med allt starkare inriktning mot aktiv medborgarkompetens, för att alla skall kunna delta i den kollektiva demokratin, är nu hotad. Det sker genom att utrymme ges för privata alternativ och genom att den framtida skolan, enligt aktuella dokument, kan komma att bygga på en traditionell kunskapssyn och traditionella värderingar. (Englund 1995:13)

Det avgörande är att synen på skolans uppgift förskjuts; från att vara ett medel för kollektiv sammanhållning och demokratiförberedelse, till att vara

ett medel för privat (familjebaserad) behovstillfredsställelse, karriärväg eller ideologiförmedling. (ibid.:16)

Det är uppenbart att skolan därmed fjärrar sig från det gemensamma samhällsprojektet, att bygga det goda samhället, och istället tenderar att utgöra ett medel för dem som bäst kan utnyttja det för sina syften. (ibid.:22)

De senaste två decenniernas forskning om svensk skolpolitik har präglas av två utbredda uppfattningar. Den första är att åren strax före och efter 1990 innebar en signifikant kursändring i svensk utbildningspolitik. Precis som Tomas Englund använder Gunnar Richardson ordet "systemskifte" och betonar 1990-talets "valfrihetsrevolution", vilken innebar en upplösning av skolans centralstyrning och enhetlighet (Richardson 2004:238f). Man kan naturligtvis diskutera när systemskiftet initieras<sup>2</sup>, men det kan knappast råda något tvivel om att de avgörande reformerna som kommit att definiera systemskiftet träder i kraft åren kring 1990 (se t.ex. Jarl & Rönnerberg 2011: 56, Ringarp 2011, Schüllerqvist 1995, Wahlström 2009:82–88). I föreliggande artikel jämförs inte perioderna före och efter systemskiftet, utan huvudfokus ligger på vad som händer under och efter systemskiftet, det vill säga på skolpolitikens inriktning under de senaste två decennierna.

Den andra vanligt förekommande uppfattningen är att systemskiftet i allt väsentligt handlar om två liberala idéförskjutningar – enligt den terminologi som jag utvecklar i artikeln. Den första av dessa är *privatisering*, vilket kommer tydligt till uttryck i citatet ovan. Privatiseringen innebär en förskjutning av makt och inflytande över skolans verksamhet från den offentliga till den privata sfären, vilket främst kommer till uttryck i pläderandet för friskolor, kostnadseffektivitet, marknadsanpassning och föräldrainflytande. Den andra är *differentiering* (i min terminologi) varigenom mångfald, variation, flexibilitet och anpassning till lokala förutsättningar förordas som medel för att bättre tillgodose individuella intressen och behov (jfr. Lindensjö & Lundgren 2000). Decentralisering och målstyrning är de tydligaste uttrycken för dessa förändringar. Tillsammans ger de bilden av en skolpolitik i avregleringarnas tecken som saknar enhetliga riktlinjer och ansatser till tydlig offentlig (statlig) styrning. Den här bilden behöver nyanseras och kompletteras, menar jag. Dels överdriver den avregleringarnas omfattning, dels utelämnas en annan liberal idéförskjutning som i betydande avseenden motverkar de andra två, nämligen *universalisering* (min terminologi). Hur dessa tre former av liberalisering kommer till uttryck under de senaste två decenniernas skolpolitik och hur de förhåller sig till varandra är de frågor som jag skall försöka besvara.

2 Beträffande skolans decentralisering och minskade reglering menar Bo Lindensjö och Ulf P. Lundgren (2000:75ff) att processen initieras redan på 1970-talet genom utredningen om skolans inre arbete, den så kallade SIA-utredningen (SOU 1974:53). Initiativen till privatisering i allmänhet och friskolor i synnerhet är däremot ett 1980-talsfenomen som börjar med moderata motioner, men som först mot decenniets slut vinner gehör hos övriga borgerliga partier och som blir en viktig fråga i valrörelsen 1991.

Syftet med artikeln är med andra ord att utreda vari liberaliseringen av svensk skolpolitik består. Undersökningen kan beskrivas som en positionsbestämning syftande till att utreda var i det liberala fältet som svensk skolpolitik egentligen bör placeras. Vilka liberala idéer har varit tongivande i utvecklingen? Förändras de inom loppet av den undersökta perioden? Trots mycken forskning om skolpolitikens liberalisering har få försök gjorts till mer precisa positionsbestämningar. Avsikten med denna artikel är att fylla en del av detta tomrum samt att komplettera den gängse bilden av de senaste decenniernas skolpolitik.

I fokus för studien ligger skolpolitik<sup>3</sup> snarare än skolpraktik. Betoningen på politik är viktig, eftersom det finns många saker som påverkar skolans verksamhet. Avsikten är inte att förklara varför skolan ser ut och fungerar som den gör – eller varför den inte fungerar – utan att tydliggöra innehållet i och omfattningen av de liberala idéförskjutningar som har ägt rum på den nivå där policy utformas, det vill säga central politisk nivå.<sup>4</sup> Vad som är och inte är liberalt härleds inte ur de politiska aktörernas uppfattningar utan på politisk-teoretisk grund. Detta är en viktig förutsättning för studien eftersom det innebär att socialdemokrater precis som de andra partierna kan ha liberala idéer. Den liberala idéförskjutningen skall därför inte reduceras till en renodlat partipolitisk fråga.

Den empiriska analysen baserar sig på en undersökning av offentligt tryck (offentliga utredningar och propositioner) för perioden 1988–2010.<sup>5</sup> Åren kring 1990 utgör ett formativt moment i skolpolitikens idémässiga förskjutning och ägnas därför större uppmärksamhet än andra delar av perioden. Den empiriska undersökningen kan definieras som en beskrivande idéanalys vars syfte varken är att förklara eller ta ställning, utan att söka fastställa vilka idéer som utmärker ett specifikt politikområde under en given period (jfr. Beckman 2005:51–53, Bergström & Boréus 2005:155). Det förtjänar att understrykas att ansatsen är deduktiv och tydligt styrd av en liberaliseringstypologi som vilar på politisk-teoretisk grund. Avsikten med detta är att precisera det vanligtvis vaga och flytande begreppet liberalisering så att olika former av liberalisering kan särskiljas och jämföras med varandra.

Framställningen består av tre huvuddelar. Den första är en begrepps-diskussion av liberalism och liberalisering i förhållande till utbildning som

3 Med skolpolitik avses här den del av utbildningspolitiken som gäller för grundskolan. I de mer generella resonemangen använder jag termen utbildningspolitik eftersom liberal teori sällan gör någon explicit åtskillnad mellan grundskole- och gymnasieutbildning. I de mer empiriska resonemangen däremot används termen skolpolitik eftersom fokus i undersökningen ligger på grundskolan.

4 Jag vill samtidigt understryka att detta inte är en studie av hur och varför policy blir till, eller av implementeringen av politiska beslut.

5 I det undersökta materialet ingår alla offentliga utredningar från utbildningsdepartementet som har med grundskolan att göra samt åtföljande propositioner. I referenslistan återfinns inte alla dessa, utan bara de som är viktigast för mitt syfte och som har refererats i analysen. I några enstaka fall refererar jag till utredningar från andra departement.



bildar utgångspunkt för analysen av Sverige. Därefter ägnas merparten av analysen åt att undersöka de liberala idéernas varierande former och inflytande i svensk skolpolitik. I tre avsnitt diskuteras liberalisering som privatisering, differentiering respektive universalisering. Analysen avslutas med en sammanfattande diskussion kring förändring och kontinuitet i svensk skolpolitik.

## Liberalism och utbildning

I den offentliga och akademiska debatten är det sällan tydligt vad som avses med liberalisering. Ofta används termen som en beteckning för minskad reglering och marknadsanpassning. Ibland används den som en synonym för tilltagande öppenhet gentemot omvärlden. Den logiska startpunkten för en utredning av begreppet måste emellertid vara liberalism, det vill säga den ideologiska position som definierar förändringens riktning och motiv. Därmed definieras inte liberalisering i termer av konkreta policyåtgärder, utan av de värden och mål som driver den. I det följande resonemanget identifieras några centrala idéer inom liberalismen ifrån ett utbildningspolitiskt perspektiv. Dessa idéer används sedan för att konstruera en tredelad typologi för liberalisering.

### LIBERALISM OCH VÄRDENEUTRALITET

Skolans uppgift, enkelt uttryckt, är att utbilda nya generationer av medborgare så att de kan klara sig själva och vara en tillgång för samhället. Skolan skall ge eleverna de sakkunskaper och färdigheter de behöver för att kunna arbeta och vara självförsörjande när de blir vuxna, men den skall också förmedla normer och värden som anses vara viktiga för att de blivande medborgarna skall kunna relatera till varandra och passa in i samhället. Genom att på det här viset fostra nya generationer av medborgare till ekonomiska och moraliska resurser för samhället, bidrar skolan till samhällets bevarande och förnyelse – dess *sociala reproduktion* (Dewey 2004: kap.1, Gutmann 1999:14, Walzer 1983:198).

Skolans fostransuppdrag är på samma gång ofrånkomligt och problematiskt. Det är ofrånkomligt eftersom all undervisning inbegriper element av värdering, urval och uteslutning, vilket innebär att den inte kan vara strikt objektiv och neutral. ”All undervisning innebär fostran i någon mening”, för att citera läroplanskommittén (SOU 1992:94, 41). Men den kan naturligtvis vara mer eller mindre explicit, mer eller mindre doktrinär. Samtidigt är skolans fostransuppdrag problematiskt. Genom att ta ställning till innehållet i fostran tar skolan i förlängningen också ställning till vad som är en god medborgare och vilken typ av samhälle en sådan medborgare förväntas leva i. Fostran måste explicit eller implicit bygga på ideal som tenderar att premiera vissa värden och kulturella särdrag framför andra, och som därför inte inkluderar alla medborgare/elever i lika stor utsträckning. En kristen värdegrund missgynnar muslimska elever,

en sekulär värdegrund missgynnar religiösa elever, en kulturell kanon missgynnar etniska minoriteter och så vidare (se Fernández 2010, Fernández 2011).

På grund av sin normativa partiskhet är skolans fostransuppdrag en kontroversiell och ständigt omdiskuterad fråga. Detta gäller alla ideologier men särskilt ifrån ett liberalt perspektiv eftersom liberalismen utmärks av sitt motstånd mot paternalism och indoktrinering, i synnerhet när de utövas av staten. En socialistisk stat får vara doktrinär och paternalistisk förutsatt att den förmedlar ”rätt” lära till eleverna. Den socialistiska skolan får ställa samhällsnyttan före individnyttan, och fostra eleverna i enlighet med *en* ideologi om det ideala samhället. På motsvarande sätt får den konservativa staten vara paternalistisk så länge den bevarar en existerande ordning och kultur. I den konservativa skolan ställs nationens väl före individens, och fostransuppdraget syftar till att ingjuta lojalitet och patriotism till det egna landet och dess kultur. En helt central idé inom liberalismen, däremot, är att staten *inte* får lägga sig i individens privata livsprojekt och värderingar (Rawls 1996, Ackerman 1980, Dworkin 1977). Hur människor väljer att leva sina liv, vilken gud de tillber och vilka politiska övertygelser de hyser angår inte staten, vilket innebär att staten skall avhålla sig från att premiera vissa livsstilar och levnadssätt framför andra. Staten skall för att låna en vanlig formulering så långt det är möjligt vara *värdenneutral* och skydda medborgarnas möjligheter att på egen väg följa sina personliga övertygelser och målsättningar.

Vad innebär detta för liberal utbildning? Det enkla svaret på frågan är att skolan skall minimera inslagen av fostran. En stat som via skolan fostrar elever enligt en utvald värdegrund kan per definition inte vara värdenneutral. I den mest renodlade tolkningen innebär detta att fostran är en helt privat angelägenhet, vilket betyder att utbildning också måste vara det. I yttersta hand måste det vara föräldrarnas ansvar och rätt att bestämma över barnens utbildning. Svaret blir emellertid snart mer komplicerat än så. Om vi anser att utbildning är en väsentlig förutsättning för att individer skall kunna förverkliga sina privata livsprojekt och att alla barn därför har en likvärdig rätt till utbildning, kan inte staten kapitulera från sitt utbildningsansvar. Statens kapitulation skulle innebära att vissa barn lär sig att räkna och skriva medan andra förblir analfabeter, att vissa lär sig att ploga en åker medan andra studerar medicin, att vissa lär sig att följa Bibelns ord medan andra lär sig att söka kunskap på egen hand. På det viset begränsas barnens potentiella livsprojekt från första början av den familj de råkar födas i. I en ofta refererad passage försvarade därför John Stuart Mill både idén om statens värdenneutralitet och statens ansvar för de blivande medborgarnas utbildning. Under omständigheter då föräldrarna missköter barnens utbildning, menade Mill, är statspaternalism inte bara acceptabelt utan moraliskt rätt (Mill 1998:115f). Föräldrarnas rätt att uppfostra sin egen avkomma övertrumpas med andra ord av barnens rätt till en öppen framtid (Feinberg 1980, Barry 2001: 221ff).

Mills argument belyser förtjänstfullt den liberala utbildningens inneboende motsättningar. Å ena sidan skall staten vara så värdeneutral som möjligt, å andra sidan skall den samtidigt se till att föräldrar, kyrka och andra särintressen inte missbrukar statens avhållsamhet. Å ena sidan får staten inte lägga sig i barnens fostran, å andra sidan skall den se till att barnen får en god utbildning. Å ena sidan får staten inte agera paternalistiskt, å andra sidan har den en skyldighet att göra det mot föräldrar som missbrukar sin rätt till paternalism. De här motsättningarna är inte bara praktiska komplikationer, utan de är helt grundläggande för det liberala förhållningssättet till utbildning. En liberal utbildningsteori är i allt väsentligt en teori om hur motsättningarna skall balanseras och viktas i förhållande till varandra.

Eftersom ytterst få liberaler anser att principen om statens värdeneutralitet är fullt realiserbar, accepterar de flesta någon form av fostransroll för skolväsendet. Omfattningen och innehållet varierar dock. Harry Brighouse är i Mills anda skeptisk till att den offentliga skolan överför värderingar till barnen, eftersom det i förlängningen innebär att staten skapar sin egen legitimitet *ex ante* snarare än vinner den *ex post* av folket, vilket inte anstår en liberal demokrati. Medborgarfostran bör enligt hans mening syfta till att stödja och uppmuntra barnens utveckling till självständighet och kritisk reflektion – autonomi – så att de blivande medborgarna själva kan bilda sig en uppfattning i vuxen ålder om vad som konstituerar ett gott samhälle (Brighouse 1998, se även Ackerman 1980: kap.5 och Barry 2001). Målsättningen delas av de flesta, men många anser att ett större mått av värdeförmedling krävs för att den skall kunna uppnås. På lite olika sätt anför William Galston (1991), Amy Gutmann (1999) och Stephen Macedo (2000) åsikten att en liberal stat inte kan vara neutral i förhållande till de personliga egenskaper och dygder som dess egna demokratiska institutioner förutsätter för att kunna fungera. Staten har en legitim rätt att aktivt fostra eleverna i tolerans, demokrati, ömsesidig respekt, individuellt ansvar och andra dygder som anses viktiga för en liberal medborgare.

Även om den liberala positionen i förhållande till fostran är långt ifrån entydig, kännetecknas den av hänsynstagandet till neutralitetsidealet. Som framgår ovan positionerar sig liberaler olika, men alla måste förhålla sig till neutralitetsidealet. Om för ingen annan anledning, så åtminstone som ett skydd mot ensidig indoktrinering. Översatt till den här artikelns syfte kan liberalisering beskrivas som en rörelse *mot* mer värdeneutralitet. "Avliberalisering" blir följaktligen en rörelse *från* värdeneutralitet. Värdeneutralitet skall därför tolkas som ett ideal som kan eftersträvas och uppnås i varierande grad. Poängen med att knyta liberalisering till värdeneutralitet – trots att få liberaler om ens någon anammar idealet till fullo – är att vi får en mer precis och bättre teoretiskt underbyggd definition av liberalisering än vad som vanligtvis är fallet.

## TYOLOGI FÖR LIBERALISERING

I den här analysen används en tredelad liberaliseringstypologi för att beskriva och diskutera de senaste tjugo årens utbildningspolitik i Sverige (jfr Fernández och Sundström 2011). Den första typen ligger närmst den gängse innebörden av liberalisering och kommer i det följande att benämnas *privatisering*. Privatisering i utbildningsväsendet handlar främst om huvudmannaskap och inflytande. Om staten har monopol på utbildning kan skolan inte vara värdeneutral. Avreglering av ägande, utförande och finansiering blir ett sätt att uppnå större värdeneutralitet genom att överlåta utbildningsuppdraget åt privata aktörer. Privatisering inriktar sig på form snarare än innehåll, kan man säga, eftersom det är förhållandet mellan privat och offentligt som står i förgrunden. Undervisningen i sig behöver inte vara värdeneutral. Idealt sett svarar den mot de preferenser och intressen som finns i samhället hos eleverna och deras familjer, vilket därmed blir en garanti mot statspaternalism och indoktrinering. Den normativa utgångspunkten för denna typ av liberalisering är den klassiska högerliberala idén om statsminimalism som ofta härleds tillbaka till John Locke. Den innebär ett starkt försvar för familjens integritet och föräldrarnas rättigheter (Ruderman och Godwin 2000). I samtiden kombineras den ofta med ekonomiska resonemang hämtade från management-teorier och public choice där kostnadseffektivitet står i centrum, men den principiellt viktiga frågan är minimering av statens inflytande (jfr Chubb and Moe 1990). Det mest långtgående exemplet är hemskolning, vilket förespråkarna anser vara en rättighet som alla myndiga föräldrar har.

Den andra typen av liberalisering tar sin utgångspunkt i liberalismens värdering av mångfald och kommer därför att benämnas *differentiering*. Differentiering i utbildningsväsendet handlar främst om att diversifiera utbudet. Inte sällan kan detta ske genom olika typer av avregleringar varigenom differentiering delvis överlappar med privatisering, men detta uppfattas sällan som tillräckligt för att verklig mångfald skall uppnås. I kontrast till privatisering innebär differentiering en större betoning på innehåll, medan huvudmannaskapet är en sekundär fråga. Enskilda skolor kan aldrig vara värdeneutrala oavsett om de drivs i offentlig eller privat regi – i den meningen är värdeneutralitet en chimär – men genom att diversifiera skolsystemet kan värdeneutralitet ändå uppnås genom att skolsystemet som helhet betraktad erbjuder likvärdiga, men inte likadana, alternativ för alla. Neutraliteten består med andra ord i att många kompletterande värdepartiska alternativ erbjuds – skolor med speciella profiler, alternativ pedagogik, religiös värdegrund, och så vidare. Detta i sin tur förutsätter vanligtvis offentlig finansiering och stöd, inte rena avregleringar. Den normativa utgångspunkten för denna typ av liberalisering är skyddet av individer och grupper mot majoritetens tyranni, det vill säga ofrivillig assimilering (se Galston 1995, Pybas 2004, White 2003). I modern liberal teori har differentiering i stor utsträckning kommit att handla om grupper och deras rätt

till erkännande av staten på samma premisser som majoritetsbefolkningen. Det kan handla om minoritetsnationers rätt till ett eget skolväsende med undervisning på ett annat språk (t.ex. Katalonien, Baskien, Québec, samerna), eller om religiösa minoriteter vars tro krockar med det sekulära skolväsendet (t.ex. Amish och chassidiska judar i Nordamerika, konservativa muslimer i Europa).

Den tredje och sista typen av liberalisering tar sin utgångspunkt i de värden som anses vara gemensamma för alla människor och kommer därför att benämnas *universalisering*. Universalisering i utbildningsväsendet handlar främst om att tvätta bort idéer och uppfattningar som etniskt eller på något annat sätt är partiska. Genom att begränsa undervisningen till saker som betraktas vara universellt giltiga uppfylls kravet på värdeneutralitet. Här ligger betoningen i än högre grad på innehållet, kan man säga, eftersom den universella giltigheten förutsätter en identifiering och separation av det partikulära från det universella. Betoningen på reglering är också större kombinerat med en större acceptans för inslag av statspaternalism. Den normativa utgångspunkten för denna typ av liberalisering är upplysningsidén á la Kant om individen som ett självständigt och förnuftigt subjekt med samma drivkrafter och behov oavsett kulturell kontext. I den andan måste den universalistiska skolan sträva efter att utbilda autonoma (emanciperade) individer som inte låter sig styras av nedärvda konventioner och traditioner (jfr Ackerman 1980:kap.5, Flathman 1996, Brighouse 1998). En till synes ofrånkomlig del av detta uppdrag är att i någon mening frigöra barnen från deras kulturella, sociala och religiösa bagage. I praktisk utbildningspolitik handlar universalisering ofta om att ”avnationalisera” och sekularisera skolan. I de typiska fallen kan det handla om att ge de samhällsorienterade ämnena en kosmopolitisk profil så att alla delar av världen representeras, eller om att utesluta kontroversiella ämnen (exempelvis religionsundervisningen) helt från den offentliga läroplanen.

Det är viktigt att understryka att de tre liberaliseringstyperna inte får uppfattas som absoluta tillstånd eller kategorier. De motsvarar olika sätt att eftersträva värdeneutralitet utan att helt uppnå den. Att det värdeneutrala idealet aldrig till fullo kan eller bör uppnås har ingen betydelse eftersom det är förändringens riktning, liberaliseringen, som är av intresse och inte själva tillståndet. I det följande undersöks de senaste två decenniernas skolpolitik med utgångspunkt i de tre typerna av liberalisering. Varje avsnitt sönderfaller i tre delar: i) en kort bakgrund till den liberala idéförskjutningen, ii) en beskrivning och tolkning av de mest centrala texterna, och iii) en avslutande bedömning.

## Privatisering

Offentlighet i bemärkelsen allmän och öppen för alla var ett centralt värde bakom den grundskola som växte fram efter andra världskriget. Utbildningsmonopolet betraktades som viktigt eftersom det innebar att alla

barn oavsett klass och bakgrund kunde få en god utbildning och därmed en bra start i livet. Denna koppling mellan monopol och jämlikhet var länge en dominerande uppfattning inom socialdemokratien som också accepterades av de andra partierna. Under 1980-talet sker emellertid en successiv vändning med början hos moderaterna och därefter övriga borgerliga partier (Schüllerqvist 1995). Statens utbildningsmonopol uppfattas på högerkanten som problematiskt eftersom det stöper alla barn i samma form och lämnar inget utrymme för föräldrar att styra barnens skolgång. Många högerdebattörer ser grundskolan som en socialdemokratisk tankesmedja där nya generationer medborgare socialiseras. Dessutom beskrivs den offentliga skolan allt oftare under den här perioden som ineffektiv eftersom den inte har några konkurrenter att mäta sig med. Utifrån samtliga kritikpunkter är det bristen på valbara, privata alternativ som utgör det stora problemet.

Hösten 1991 blir det regeringsskifte. En borgerlig fyrklöver med Ny demokrati som stödparti intar regeringskansliet efter en valrörelse med stark fokusering på friskolor. Detta blir startskottet för en privatiseringsvåg. Genom att sänka kraven för etablering och höja statsbidraget till 85 procent av basbeloppet förändras snabbt friskolornas förutsättningar. Resultatet blir en snabb tillväxt av friskolor. 1992 gick en procent av landets skolpliktiga elever på en fristående grundskola. År 2000 hade siffran stigit till drygt fyra procent och idag (2011) ligger den på 12 procent. Motsvarande siffror för gymnasiet ligger på knappt två, fem och en halv respektive 24 procent (Ekonomifakta 2011). Privatiseringen av det svenska skolväsendet har i så måtto blivit en realitet.

## **FRISKOLOR OCH VALFRIHET**

Privatiseringen inom det svenska skolväsendet handlar i allt väsentligt om friskolornas plats och roll. Den bärande idén är valfrihet. I den offentliga skolan är valfriheten låg, menar friskolornas förespråkare, eftersom undervisningen ser likadan ut och fostrar på samma sätt överallt. Det växande utbudet av friskolor blir ett botmedel mot den offentliga skolans ensidighet genom att erbjuda nya alternativ. Friskolorna är långt mer mottagliga för föräldrarnas (och barnens) preferenser, vilket är en viktig poäng med det privata huvudmannaskapet. Det växande utbudet i sig anses dessutom ge brukarna större makt eftersom de kan välja var de vill lägga sin skolpeng. Valfriheten driver hela skolsystemet mot en större värdeneutralitet – även om de enskilda skolorna kan vara långt ifrån värdeneutrala – eftersom den växande tillgången på valbara alternativ undergräver statens möjligheter att socialisera kommande generationer medborgare i en given riktning.

Friskolornas välgörande effekter för valfriheten betonas i två borgerliga propositioner i början av 1990-talet:

Rätten och möjligheten att välja skola och att välja sina barns utbildning är viktig i ett fritt samhälle. Denna grundläggande princip har också kommit till

uttryck i ett flertal internationella konventioner som Sverige anslutit sig till. (prop. 1991/92:95, s.8)

Valfrihetsreformerna inom skolväsendet syftar till att bryta upp det offentliga skolmonopolet, för att därigenom kunna ge en större variation, större mångfald och för att skapa verkliga förutsättningar för elever och föräldrar att välja skola. (prop. 1992/93:230, s.27)

Den ökande valfriheten är emellertid inte bara ett sätt att tillfredsställa elevers och föräldrars preferenser. Den tjänar också mer instrumentella syften som kostnadseffektivitet och kvalitet, där det offentliga monopolet betraktas som en hämsko för skolans utveckling. Avreglering och entreprenad blir ständigt återkommande begrepp under 1990-talet, så även inom skolvärlden. Genom att konkurrensutsätta en offentlig verksamhet som utbildning tvingas huvudmännen att använda sina resurser så effektivt som möjligt. Den nya konkurrenssituationen medför att misskötta kommunala skolor tappar elever till de privata alternativen och vice versa. På så sätt driver tävlingen om elevunderlag upp kvaliteten och kostnadseffektiviteten i hela systemet, menar de borgerliga förespråkarna.

Jag tror också att en stimulerande tävlan mellan olika skolor, med olika inriktning och olika ägandeformer, i sin tur kan bidra till att höja kvaliteten inom skolväsendet. En ökad mångfald på skolans område gör också att flera intresseriktningar kan tillgodoses. ... Med större valfrihet och mer utrymme för en skolas profil skapas också bättre incitament för kostnadseffektivitet. (prop 1991/92:95, s.9)

Efter valnederlaget reviderar socialdemokraterna sin ståndpunkt beträffande friskolor, även om den interna oenigheten är betydande. Den officiella hållningen närmar sig de borgerliga partiernas även om viktiga skillnader kvarstår. För socialdemokratin hade friskolorna traditionellt betraktats som särskilda undantag från den allmänna normen. Undantagen, det vill säga friskolorna, kunde rättfärdigas om de tillförde värdefulla innovationer till systemet i dess helhet, eller om de tillgodosåg speciella behov på ett sätt som den offentliga skolan av olika anledningar inte kunde matcha. Det handlade framför allt om alternativa pedagogiska metoder som kunde utvecklas och prövas i mindre miljöer innan de anammades av det offentliga skolväsendet. Detta "innovationskriterium" ställde höga krav på de privata huvudmän som ansökte om statliga anslag, vilket bidrog till att hålla antalet friskolor på en mycket låg nivå. Göran Perssons formulering i en proposition från 1980-talets slut är talande för den socialdemokratiska linjen.

Många av de fristående skolorna har utformat värdefulla pedagogiska alternativ till den offentliga skolan. ... [D]et är av allmänt intresse att alternativ pedagogik och alternativ inriktning av skolans verksamhet kan prövas vid fristående skolor oavsett om erfarenheterna i det enskilda fallet kan bedömas vara direkt överförbara till grundskolan. ... Sammantaget menar jag att det i

fortsättningen kommer att finnas goda möjligheter för fristående skolor, som erbjuder alternativ till grundskolan, att bli godkända och få statsbidrag till sin verksamhet. (prop. 1988/89:4, s.52)

Under 1990-talet blir socialdemokratin mer välvilligt inställd samtidigt som grundsynen på sätt och vis kvarstår. Det finns inget egenvärde i att konkurrensutsätta det offentliga skolväsendet, utan målsättningen måste vara att berika och stärka det. Särskilt påtaglig blir motsättningen i synen på den kommunala skolan. De borgerliga partierna i allmänhet och moderaterna i synnerhet värnar om de privata entreprenörerna och den fria konkurrensen, medan socialdemokraterna värnar om den kommunala skolan. Moderaterna anser att alla skolor oavsett huvudman skall vara jämbördiga konkurrenter på en fri marknad. Socialdemokraterna å andra sidan menar att friskolornas roll måste vara att komplettera, inte konkurrera, med den kommunala skolan. Ordvalet har betydelse. Den kompletterande skolans roll är att göra det som den ordinarie inte fullt klarar av, medan den konkurrerande skolan kan och får ersätta den ordinarie skolan. Detta är en skiljelinje mellan partierna som fortfarande kvarstår.

Rollfördelningen mellan friskola och kommunal skola kan också relateras till synen på valfrihet. Under 1990-talet sprids talet om valfrihet i hela partisystemet, inkluderande socialdemokraterna. För dem precis som för de borgerliga partierna uttrycker valfrihetsfixeringen en kritik mot ett system som blivit alltför byråkratiskt och fyrkantigt. Men begreppets innebörd och värde är inte desamma. För socialdemokraterna är valfriheten ett medel snarare än ett mål. Systemet behöver inslag av valfrihet för att tillgodose varierande behov och förutsättningar hos olika elever; den är ett erkännande av och anpassning till det faktum att barn och ungdomar är olika. För att ge dem lika förutsättningar till utbildning måste skolsystemet vara differentierat snarare än likformigt. (Detta är en idé som jag skall återkomma till i nästa avsnitt). Med andra ord, valfrihet är ett medel för att stärka likvärdigheten. Huruvida alternativen är privata eller ej är av underordnad betydelse.

Likvärdighetens dignitet som socialdemokratiskt mål hamras in via tre utredningsbetänkanden som alla bär ordet *likvärdig* i titeln(!): *Likvärdig utbildning på lika villkor* (SOU 1995:109), *Resurser på likvärdiga villkor* (SOU 1998:112) och *Likvärdiga villkor?* (SOU 1999:98). Upprepningen är knappast en tillfällighet. Socialdemokratiens återerövring av regeringsmakten hösten 1994 följs av justeringar och återregleringar med avsikt att bromsa den privatisering som inleddes vid början av decenniet. Likvärdigheten skrivs fram på bekostnad av valfriheten.

Alla barn är olika och har olika behov. Därför måste skolan, oavsett huvudman, möta barn på olika sätt för att ge dem en *likvärdig* utbildning. Den grundläggande utbildningen för alla barn skall vara *likvärdig*. För att garantera elevernas rätt till en *likvärdig* utbildning av hög kvalitet skall alla skolor, oavsett huvudman, ha jämförbara ekonomiska villkor. Varje skola skall



ha resurser med hänsyn till elevernas behov. *Likvärdiga* ekonomiska villkor mellan kommunala och fristående skolor är en förutsättning för en verklig valfrihet, även för elever från ekonomiskt svaga grupper eller med behov av särskilt stöd. (prop. 1995/96:200, s.37, mina kursiveringar)

Som en del av samma resonemang understryks behovet av att skydda den kommunala skolan.

Rätten att välja en fristående skola får dock inte inskränka andra elevers rätt att välja en kommunal skola. Mot denna bakgrund anser regeringen att de ekonomiska effekterna för det övriga skolväsendet måste vägas in i bedömningen av en ansökan om rätt till bidrag för en fristående skola. (prop. 1995/96:200, s.37f)

Under åren fram till millennieskiftet konsolideras en socialdemokratisk ståndpunkt i förhållande till friskolor. Grunddragen i denna har förblivit stabila under 2000-talet. Det handlar om att underställa friskolorna samma regelverk och kvalitetskrav som den kommunala skolan, att värna det obligatoriska skolväsendets öppenhet och tillgänglighet (inkluderande friskolorna), att motverka konkurrensens segregeringseffekter samt att upprätthålla en jämn kvalitet över riket (se SOU 1995:109 och prop. 2001/02:35). I dessa målsättningar råder det (i realiteten) samsyn med de borgerliga partierna numera. Socialdemokratin har närmat sig det borgerliga blocket genom att acceptera friskolornas värde för skolväsendet. Det borgerliga blocket, å sin sida, har närmat sig socialdemokratin genom att acceptera eller rent av förordat (folkpartiet) hårdare kontroller och reglering av friskolorna. Under senare år kan friskolan som företeelse knappast betraktas som den skyddade sfär för privata entreprenörer som den delvis var under 1990-talet.

De fristående skolorna är en del av det totala utbildningsutbudet och därmed en del av den nationella skolplikten. Tillsammans utgör offentliga och fristående skolor skolväsendet för barn och ungdom. (prop. 2001/02:35, s.29)

Andelen elever i fristående skolor utgör i vissa delar av landet 10–20 procent av eleverna i kommunen. Därmed blir skillnaderna i reglering svår att motivera ... Denna snabba framväxt av fristående grundskolor i vissa regioner – utvecklingen är likartad även för fristående gymnasieskolor och särskolor – understryker, enligt kommittén, också behovet av en reglering som så långt som möjligt är gemensam för både offentliga och fristående skolor. (SOU 2002:121, s.216)

Fristående skolor är en del av den gemensamma skolan för barn och ungdomar. De nationella målen är desamma för alla elever oavsett huvudman. Därför bör i princip samma villkor gälla för fristående skolor som för skolor med kommunal huvudman. (prop. 2008/09:171, s.25)

Åtterregleringen av friskolorna är ett genomgående tema i arbetet med den nya skollagen som sträcker sig över det senaste decenniet, vilket citaten ovan illustrerar. Samtidigt som friskolesektorn fortsätter att expandera har staten förstärkt sitt inflytande över friskolorna via olika regleringar och kontrollinstanser.

## FRISKOLOR SOM PRIVATISERING

Privatisering i form av allt fler friskolor i det svenska skolväsendet är utan tvekan den mest uppmärksammade och omdebatterade av de liberaliseringstyper som behandlas här. Frågan är emellertid hur viktig företeelsen är som ett uttryck för liberalism i bemärkelsen värdeneutralitet. Värdeneutralitet via privatisering förutsätter inte primärt att det finns olika alternativ att välja mellan, utan att staten/kommunerna har så lite som möjligt att göra med de existerande alternativens utformning och att den som vill kan välja en privat snarare än en offentligt sanktionerad utbildning. I sin rena, libertära form är denna tolkning av värdeneutralitet starkt förknippad med antipaternalism. Kritiken mot den offentliga skolan och mot att barn exponeras för idéer och åsikter som inte kommer från föräldrarna är tongivande drag för den positionen (Stolzenberg 1993, Burt 2003). I USA har denna typ av liberalism ett betydande stöd inom högern, vilket kommer till uttryck i exempelvis rätten till hemskolning – en alltmer populär form av utbildning som accepteras i flera delstater. Någon motsvarighet till en sådan ståndpunkt återfinns inte i Sverige, där acceptansen för statspaternalism är betydligt större.

Jag vill inte bagatellisera privatiseringens betydelse i en svensk utbildningskontext, men gravitationspunkten i den svenska debatten har inte varit en renodlat privat form av värdeneutralitet. Valfriheten har framförts av de borgerliga och i mindre utsträckning socialdemokratin som en fråga om tillgång till olika alternativ. Kritiken mot det offentliga utbildningsmonopolet har i första hand att göra med statens monolitiska natur och dess oförmåga att effektivt tillgodose olika intressen och behov. Huruvida alternativen är offentliga eller privata är i det hänseendet av underordnad natur. De borgerliga partiernas mål med privatiseringen är valfrihet och kostnadseffektivitet, inte att göra utbildning till en privat, familjär angelägenhet. Tillväxten av friskolor har bidragit till att öka valfriheten – åtminstone är det så de motiveras – men det har också andra reformer gjort. Det är till dessa som vi nu vänder oss.

## Differentiering

Enhetlighet och centralisering var grundpelare i det skolpolitik som fördes under merparten av efterkrigstiden. Motbilden var det förhatliga parallella skolsystemet, folkskola och läroverk, som under ett sekel hade reproducerat klassamhället istället för att radera det. För mellan- och efterkrigstidens skolreformatorer blev det nya skolväsendets enhetlighet och likformighet en symbol för jämlikheten. Skolans centralstyrning var en förutsättning för dess likformighet, vilken i sin tur var en förutsättning för att skolan skulle kunna ge alla barn lika möjligheter. Redan under 1970-talet börjar emellertid tron på den här modellen att vackla. I den så kallade SIA-utredningen (Skolans Inre Arbeta) problematiseras kopplingen mellan likformighet och jämlikhet, vilket

successivt banar väg för nya idéer där kompensatoriska åtgärder och anpassning efter individuella behov betonas.

Om samtliga elever skall få en reellt likvärdig utbildning måste nämligen en rad särskilda åtgärder vidtagas, eftersom generella reformer kan missgynna de grupper, som av olika skäl inte förmår utnyttja de förbättrade möjligheterna. (utredningsdirektivet citerat i Lindensjö och Lundgren 2000:86)

Snarlika resonemang återkommer några år senare i den så kallade SSK-utredningen (Skola, Stat, Kommun) vars uppgift är att utreda ansvarsförhållandet mellan stat och kommuner. Utredningen slår fast att alla barn måste ha tillgång till en likvärdig utbildning, men att likvärdighet inte nödvändigtvis implicerar likformighet (Lindensjö och Lundgren 2000:94)

Alla skall ha lika rätt och bör få samma möjligheter till skolutbildning, vilket i sin tur innebär att skolan måste göra särskilda insatser för dem som har behov av stöd och stimulans. (SSK-utredningen citerad i Lindensjö och Lundgren 2000:95)

De första ansatserna till uppluckring av enhetsskolan kommer således från vänster och rättfärdigas med jämlikhetsargument. Under 1980-talet breddas kritiken emellertid och kommer även att underbyggas med de individcentrerade och valfrihetsivrande argument som framförs av moderaterna. Problemet med enhetsskolan framstår därmed som dubbelt; den förmår inte möta vare sig svaga elevers behov av särskilt stöd eller andra elevers strävan efter större valmöjligheter. Idén om ett enhetligt, sammanhållet skolsystem pressas från både vänster och höger. Båda sidorna är mot 1980-talets slut överens om att större inslag av differentiering krävs (Schüllerqvist 1995, Englund och Quennerstedt 2008: 14ff).

## **MÅLSTYRNING, KOMMUNALISERING OCH MER VALFRIHET**

De liberala argumenten för differentiering påminner om argumenten för friskolor. Differentiering leder till större valfrihet – det vill säga värdeneutralitet. Det finns dock en viktig skillnad; friskolereformen innebar att en del av skolan delvis lyftes ut från den offentliga sektorn, medan de former av differentiering som kommer att diskuteras här äger rum inom den offentliga sektorn. Med anledning av detta råder större enighet mellan partierna när reformarbetet inleds. Processen sätts igång åren kring 1990 med två radikala reformer, decentralisering och övergång från regel- till målstyrning.

Övergången från ett regelstyrt till ett målstyrt skolväsende får inte betraktas i absoluta termer eftersom det är svårt, för att inte säga omöjligt, att föreställa sig en skola som är renodlat det ena eller det andra. Redan i 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr80) finns initiativ till ökad målstyrning och målformulering, men dessa förblir vaga och får därför liten betydelse. Mot slutet av 1980-talet ökar betoningen på att det är resultaten som skall stå i centrum, medan det är mindre viktigt hur de nås. I den ”gamla” enhetsskolan var central

regelstyrning viktigt eftersom den borgade för likformighet. I det nya utbildningsklimatet uppfattas den tvärtom som ett hinder för den anpassning och flexibilitet som är nära förknippad med likvärdigheten. Skolans omfattande och stelbenta regelverk hämmar skolledningars och lärares möjligheter att ta egna initiativ och att anpassa sig efter klassrummets behov och omständigheter. Regelstyrningen beskrivs som byråkratisk och ineffektiv. Den passar för att styra skolans yttre former och organisering, men har begränsat inflytande på undervisningens innehåll och genomdrivande. Genom en ökad fokusering på målen och genom att utarbeta mått med vilka dessa kan jämföras förväntas styrningen bli bättre. Skolan skall bli likvärdig genom att inte längre vara likformig (Lindensjö & Lundgren 2000:92f).

Övergången till målstyrning kan framstå som en ganska teknokratisk fråga som har med relationen förvaltning-skola att göra, en relation som främst rör tjänstemän och skolledare. Många av de förväntade förtjänsterna med målstyrningen är av det slaget – bättre hushållning med resurserna och effektivare måluppfyllelse – men under den teknokratiska ytan döljer sig mer principiella frågor. Genom skolväsendet differentiering via målstyrningen skapas bättre förutsättningar för individanpassning. Denna handlar dels om att tillgodose enskilda elevers särskilda behov (av stöd), men också, som en del av tidsandan, om att tillgodose individuella preferenser och intressen (valfrihet). Kopplingen mellan målstyrningens instrumentella och värdemässiga plan kan illustreras med några citat.

Den nationella styrningen av skolan måste bli effektivare. Detaljregleringen av skolans verksamhet måste minska och det lokala inflytandet öka. [...] En utveckling i denna riktning kan beskrivas som en övergång från ett system som präglas av regelstyrning mot ett mer målstyrt system. (SOU 1988:20, s.11)

En förskjutning från regelstyrning mot målstyrning innebär en minskad reglering, samtidigt som insatser görs för att målen mer direkt än tidigare skall vara styrande för verksamheten. ... En ökad målstyrning innebär att de inom skolväsendet verksamma skall ansvara för planerandet, genomförandet och uppföljningen samt bedöma verksamhetens resultat gentemot målen. (ibid., s.12)

Principen om en likvärdig utbildning är härvid av grundläggande betydelse. Den innebär att alla elever har rätt att få, och att det därmed också är en skyldighet för skolan att ge dem, en utbildning som är likvärdig oberoende av var eleverna bor, vilket kön och vilken social och ekonomisk bakgrund de har. (prop. 1988/89:4, s.12)

I reformerna uttrycks en successiv övergång från det "gamla" jämlikhetsvärdet till det nya och mer flexibla likvärdighetsvärdet, varigenom en tilltagande individcentrering i skolpolitiken framträder (Englund & Qunnerstedt 2008:18f, Qunnerstedt 2008:37f, Olson 2008a:81–85). Skolan skall inte (längre) integrera och socialisera, utan den skall anpassa sig till elevers varierande förutsättningar,

behov och intressen. I denna idéförskjutning blir likvärdighet och valfrihet i allt högre grad kompatibla värden.

För att kunna erbjuda en likvärdig utbildning måste skolan anpassas efter enskilda elevers varierande förutsättningar, behov och intressen och efter lokala förutsättningar. (prop. 1988/89:4, s.14)

Ett viktigt inslag i förnyelsearbetet inom den offentliga sektorn är strävan att öka valfriheten så att den offentliga sektorn kan tillgodose skiftande medborgarkrav och tillvarata de utvecklingsmöjligheter som öppnar sig om man är beredd att pröva alternativa verksamhetsformer och arbetssätt. ... Kampen för enhetsskolan fördes inte på grund av snäva likformighetskrav utan för att endast en sådan skolorganisation kunde erbjuda den eftersträlvade valfriheten åt många. (ibid., s.51f)

Övergången till målstyrning genomförs i tandem med en annan reform, decentraliseringen av skolans styrning. Det mest konkreta uttrycket för skolans decentralisering är överföringen av grundskolans huvudmannaskap från stat till kommun, men decentraliseringsreformen syftar egentligen till en mycket vidare förändring än så. Avsikten är att ansvaret för undervisningen skall föras närmare undervisningsmiljön och utförarna (rektorer och lärare), vilket poängteras ett flertal gånger under 1990-talet (se prop. 1990/91:18, prop. 1990/91:115, Lp094 och SOU 1997:121). Statens roll begränsas till att formulera övergripande mål och regler för skolans verksamhet samt att se till att de uppfylls och efterlevs. Denna decentralisering och, mer specifikt, kommunalisering av skolan följer en generell trend i svensk politik under föregående decennier och motiveras på liknande sätt. Dels kan den ses som en demokratisk vitalisering eftersom beslutskompetensen flyttas närmare medborgarna (från Stockholm till kommunen), dels innebär den en anpassning av verksamheten så att denna kan utformas i samklang med de lokala förutsättningarna. Även här blir balansen mellan likvärdighet och likformighet central.

Under 1990-talet kopplas ofta behovet av decentralisering till en empirisk samhällsdiagnos, nämligen samhällets snabba och oförutsägbara förändringar. I början av decenniet ägnas internationaliseringens betydelse för inte bara riket utan också lokalsamhället stort intresse i läroplanskommitténs slutbetänkande (SOU 1992:94) och den påföljande propositionen (prop. 1992/93:220). Under decenniets andra hälft lämnar en annan utredning sitt slutbetänkande (SOU 1997:121), där decentraliseringens förtjänster i översvalande ordalag lyfts fram som ett sätt att möta den nya tidens utmaningar och möjligheter. Gemensamt för båda utredningarna och propositionen är uppfattningen att centralstyrning av skolan – eller andra offentliga nyttor för den delen – inte lämpar sig i ett internationaliserat, globaliserat och heterogent samhälle. Den stora fördelen med en decentraliserad skola är att den mycket lättare kan anpassa sig till lokalt präglade förändringar och i samklang med närsamhället och föräldrarna.

Omvärlden framstår som så till den grad föränderlig att det förefaller utsiktslöst att så att säga deducera läroplaner eller kursplaner ur det framtida samhällsliv man väntar eller önskar sig. (SOU 1992:94, s.57)

Den kanske mest påfallande samhällsförändringen under de senaste decennierna är internationaliseringen av det svenska samhället. (ibid., s.88)

*Förändring* är ett nyckelord i vårt perspektiv. Vi har i vårt yrkesarbete sett hur skolan förändrats i en allt snabbare takt. Elever är annorlunda än förr, villkoren för lärararbetet är andra, skolans samhällsroll en annan, skolarbetets mening för eleverna har förändrats osv. (SOU 1997:121, s.21)

Själva livsnerven i det decentraliserade systemet är en lokal demokratisk dialog. Det betyder inte att personal kan strunta i beslut som fattas i demokratisk ordning, men det betyder att den process som leder till beslut måste vara så öppen och fri som det över huvud taget är möjligt. (ibid., s.45)

Skolväsendets differentiering genom målstyrning och decentralisering handlar delvis om en reaktion på externa förändringar, delvis om en liberal idéförskjutning. Idéförskjutningen följer i stort samma mönster som privatiseringen i föregående avsnitt och det är knappast en tillfällighet att friskolereformen, övergången till målstyrning och decentralisering kommer samtidigt. De kan beskrivas som olika medel för att uppnå samma mål – valfrihet och likvärdighet. Båda har en tydligare betoning på individen än vad efterkrigstidens mer gemenskapsorienterade skolpolitik hade. Om individen står i förgrunden måste skolan kunna erbjuda olika utbildningsalternativ till olika elever. Friskolereformen motiveras framför allt med ökad valfrihet medan övergången till målstyrning och decentralisering framför allt motiveras med likvärdighet, men det rör sig om gradskillnader snarare än kvalitativa skillnader. Som illustration till reformernas kungstanke tjänar följande citat ur Långtidsutredningens (SOU 1990:14) bilaga 22, *Utbildning inför 2000-talet*.

Vi menar att utbildningssystemet i sin helhet måste kännetecknas av genomgående principer för organisation och verksamhet som vilar på en grund av valfrihet och möjligheter till inläring i olika former. (s.52)

Utbildningens huvudsyfte är att möjliggöra för eleven att successivt finna rätt på sina komparativa fördelar och sin egentliga intresseinriktning och att ge henne eller honom chansen att vidareutveckla sin individuella kreativa potential i största möjliga utsträckning. Målet för offentlig utbildning bör vara att bidra till individens personliga utveckling. (s.53)

Denna individcentrering med betoning på ”komparativa fördelar” och ”personlig utveckling” innebär ett närmande till det värdeneutrala ideal som kännetecknar liberalismen. Elevens utbildning skall styras av förutsättningar som finns inom henne – hennes ”egentliga intresseinriktning” och ”kreativa potential” – istället för av samhällsnyttan och gemenskapens etos. Statens roll blir att tillhandahålla alternativen och valmöjligheterna; inte att utbilda alla elever åt samma håll (indoktrinering), men inte heller att överlämna utbildningsansvaret till den privata sektorn och marknadskrafterna.

## INDIVIDEN FRAMFÖR GRUPPEN

Hur långt drivs differentieringen av den svenska skolan? Betonningen på profilering och valmöjligheter inom och mellan skolor har knappast klingat av och tas mer eller mindre för given inom dagens skolpolitik. På ett mer konkret plan kan man säga att målstyrningsreformen åtnjuter fortsatt stort stöd, även om debatten kring hur man skall mäta och utvärdera måluppfyllelse har gått hög under det senaste decenniet. I utredningen och propositionen till den nya skollagen (i kraft från 1 juli 2011) spelar dessa frågor en central roll. Större ambivalens råder kring skolans kommunalisering, där 1990-talets lovsång har ersatts av en allt större skepsis. Utbildningsminister Jan Björklund är den som tydligast tagit ställning för ett förstatligande av skolan. Inte sällan framställs kommunaliseringen som roten till många av de problem som skolan brottas med idag<sup>6</sup>. Istället för att ses som ett medel för, uppfattas kommunaliseringen numera ofta som ett hot mot likvärdigheten. Det senaste decenniet präglas i högre grad än det föregående av en strävan efter enhetlighet och återreglering, vilket kan skönjas i förarbetena till den nya skollagen (SOU 2002:121, SOU 2007:28, prop. 2009/10:165).

Det finns tydliga gränser för hur långt differentieringen tillåts gå i svensk skolpolitik. Vissa gränser får inte överskridas. Det ökade hänsynstagandet till individuella olikheter bör inte implicera ett hänsynstagande till och ackommodering av grupperns olikheter. Framför allt socialdemokraterna gör under hela perioden tydliga markeringar mot tendenser till polarisering, enklavisering och segregering. Någon mångkulturell skolpolitik med långtgående anpassning till religiösa och etniska grupperns behov är det med andra ord inte tal om. Samhällets mångfald skall finnas representerad i skolan, inte i uppdelningen mellan skolor.

En skola för alla betyder en skola där alla elever blir sedda och bemötta, där alla elevers erfarenheter får utrymme, och där alla elever får en undervisning som tillgodoser deras behov och krav. I en skola för alla undervisas elever med olika bakgrund tillsammans. Integration är ett viktigt värde i den sammanhållna skolan. Det går inte att överskatta betydelsen av att barn och ungdomar med olika erfarenheter, kulturer och sociala tillhörigheter tillbringar tid tillsammans med varandra under skoltiden. I ett öppet demokratiskt samhälle är empati, inlevelse i andra, förmåga att se med andra ögon osv. avgörande värden. (Budgetpropositionen 1995 citerad i prop. 1995/96:200, s.36)

## UNIVERSALISERING

Den skola som tog form under efterkrigstiden vilade från första början på en långt mer liberal och demokratisk värdegrund än sin föregångare. Skolan sekulariseras genom att religionsundervisningen blir icke-konfessionell,

6 Se till exempel Maciej Zarembas artikelserie "Hem till skolan" i DN våren 2011.

historie- och samhällskunskapsundervisningens patriotiska ändamål revideras, och demokratisk fostran blir en grundpelare i skolans uppdrag (SOU 1948:27, jämför Tingsten 1969). Samtidigt består den *nationella* skolan med sin betoning på svensk kultur och svenskt samhällsliv. Det är en skola där nationen utgör den självklara referenspunkten för skapande och återskapande av en gemensam identitet, även om detta kombineras med intresse och respekt för andra kulturer (Olson 2008b: 98f). Under 1980-talet och 1990-talets inledande år förändras skolpolitikens referenspunkter. Delvis beror detta på internationella fenomen och händelser – såsom det kalla krigets slut och Sveriges ansökan om EU-medlemskap – vilka medför att skolans (och samhällets) nationella referensramar tycks allt mindre adekvata som approximationer för elevernas framtida samhällsliv. Delvis beror det på en (ovannämnd) liberal idéförskjutning av synen på skolans uppdrag från samhälle till individ. Begreppet samhällsnytta som var centralt för efterkrigstidens socialdemokrati uppfattas som alltmer problematiskt, vilket också får konsekvenser för den nation som ingår i själva identifieringen av samhället. Dessa två processer fungerar som ömsesidigt förstärkande drivkrafter mot en mer universell skolpolitik där internationalisering och individualisering går hand i hand (Olson 2008b).

Den kanske mest påfallande samhällsförändringen under de senaste decennierna är internationaliseringen av det svenska samhället. ... Ekonomi, teknikutveckling, handel och miljöproblem har inneburit ett nära beroende mellan nationer och har med nödvändighet knutit länder närmare varandra. Förbättrade kommunikationer ökar ständigt möjligheterna till kontakter med andra folk och kulturer. In- och utvandring ger (även om dess orsaker ofta är sprungna ur t.ex. krig och etniska konflikter) nya kontakter och dimensioner i vårt kultur- och samhällsliv. Sverige är en del av världen och världen en del av Sverige på ett mer påtagligt sätt än bara för tioåret sedan, när de nu gällande läroplanerna för grundskolan resp. för komvux utformades. (SOU 1992:94, s.88f)

## BILDNING OCH INTERNATIONELL CERTIFIERING

För den rena universalismen finns bara individen och mänskligheten utan mellanliggande nivåer såsom familj, religion, etnicitet, nation och stat. Detta är naturligtvis en idealtypisk position som inte återfinns i verkligheten, men den är talande som riktmärke för statens (och därmed den offentliga skolans) neutralitet. I svensk skolpolitik finns det ett par element av universalism som är särskilt framträdande. Ett sådant är sökandet efter kunskapsformer och ideal som är giltiga över rum och tid – *bildning*. Bildningsbegreppet spelar en central roll i utredningen och propositionen som ligger till grund för den läroplan som implementeras 1994 (Lp094). Bildning framställs som ett slags tidlöst svar på de kunskapsfrågor som internationaliseringen och globaliseringen väcker; en kunskapsform som ger beständighet i en föränderlig tid, trygghet



i en tid av gränslöshet. Begreppet har en stark koppling till individ och subjekt i förarbetena; bildning som en högst personlig process, vilken förutsätter aktivt personligt engagemang – ”man bildar sig”. Men den är också en förankrad och beprövad kunskapsform som bygger på samlade kunskaper och beprövade erfarenheter. Den är på samma gång personlig (subjektiv) och gemensam (objektiv), vilket ger den en särskild attraktionskraft som liberalt kunskapsideal.

Bildningsbegreppet blir under 1990- och 2000-talet ett sätt att förhålla sig till skolans samhällsreproducerande roll. Läroplanskommittén riktar skarp kritik mot efterkrigstidens sociala ingenjörkonst då skolan användes som ett instrument för samhällsnyttan, det vill säga i syfte att förse industrin med dugliga arbetare, välfärdsstaten med solidariska skattebetalare, och så vidare (SOU 1992:94, s.46 och passim). Universalism däremot innebär att skolan inte står i samhällets tjänst, varken den framtida utopins eller den nedärvda ordningens. Det enda samhälle som den neutrala staten får frambringa med skolans hjälp är ett samhälle som medborgarna själva skapar genom sitt förnuft och sina övervägda självständiga val; ett samhälle skapat av och för individen. Även här tycks bildningsidealet erbjuda en väg framåt eftersom den ger medborgarna de intellektuella verktygen för att skapa ett gott samhälle utan att staten föreskriver hur detta samhälle skall se ut.

Att bilda sig är, om vi håller fast vid den klassiska innebörden, att bli något som inte är på förhand föreskrivet. (SOU 1992:94, s.50)

Skolan får inte vara blott ett planeringsinstrument. Skulle den nöja sig med att effektuera den rådande konjunkturens och tidsandans krav skulle den illa fylla sitt uppdrag. Ett verksamt bildningsarbete måste bygga på seklers samlade erfarenheter – ehuru utan illusioner om återgång till ”skolan förr”. (ibid., s.57)

Skolan har en viktig roll i att ge medborgerlig bildning. Detta innebär bl.a. en utveckling av och självförtroende i att använda det talade och skrivna språket, ett främjande av förmågan till kritisk granskning och att möta och värdera argument, en vana att fungera i demokratiska former och insikt i vårt kulturarv i vid mening. (ibid., s.113)

Balansakten mellan det individuella och det gemensamma, mellan kontinuitet och förnyelse, är lika svår som viktig för bildningsbegreppet. Kombinationen mellan en vördnad för historiskt nedärvda värden och normer, å ena sidan, och en självständig förståelse för dessa och för deras innebörd idag, å den andra, är inte ett stabilt tillstånd. Den vanligaste kritiken från vänsterhåll har med begreppets konservativa konnotationer att göra. Den universellt giltiga bildningen är en dimridå som döljer en konservativ grundsyn som står i vägen för utveckling och progression. Men det finns också en emancipatorisk, frigörande potential i bildningsidén som är helt i linje med socialdemokratiens traditionella utbildningssyn. I denna är folkbildning och klassresor centrala mål

som uppnås genom att folket blir ”upplyst” i en djupare mening än den rent samhällsnyttiga.

Den bildningsidé som framförs i förarbetena till Lpo94 framställs som liberalt progressiv, men glider på flertalet ställen mot en mer konservativ position där betoningen på tidlösa kunskaper tenderar åt bevarande av det befintliga. Inte minst i förhållande till internationaliseringen och bejakandet av andra kulturer framtonar en förstärkt koppling till den egna kulturella kontexten. Bildningsbegreppet används för att reducera spänningen mellan det partikulära och det universella. De konservativa konnotationerna är (som väntat) mer framträdande under den borgerliga mandatperioden (1991–94) för att sedan avta under den 1990-talets senare hälft då socialdemokraterna regerar. Under den senare perioden stärks de universalistiska dragen och anspelningarna på en förment kontinuitet mattas av. Notera skillnaderna i ton mellan citaten nedan:

Förankringen i det egna kulturarvet är en förutsättning för och skall inte ses i motsättning till internationell solidaritet och förståelse och respekt för andra folk och kulturer. (SOU 1994:92, s.89)

Det är först när man är medveten om trygg i sin egen nationella identitet, som man kan öppna sig och vara generös och tolerant mot det som kan upplevas som annorlunda och främmande. (prop. 1992/93:220, s.15)

Och:

Värden och normer uppfattas inte längre som naturgivna och självklara utan som kulturellt skapade. Livsprojekten kan *väljas*, de behöver inte ärvas. Man måste inte bli som sina föräldrar! (SOU 1997:121, s.35)

I dag ställer samhället nya krav på skolan. De gamla fasta strukturerna i arbetet har förflyktigats. Den livslånga yrkestillhörigheten har bytts mot det livslånga lärandet. Det gäller att lära om, lära nytt, stå ut med osäkerhet, byta inriktning. (ibid., s.39)

Kontrasten mellan de två sätten att uppfatta bildning – kunskapers beständighet kontra livslångt lärande – är delvis en konsekvens av skillnader i partiideologi, men kontrasten speglar också en generell trend mot ett allt tunnare fostransuppdrag för skolan. Trenden är särskilt tydlig under det senaste decenniet då skoldebatten alltmer kommer att handla om kvalitet och resultat (se Englund och Quennerstedt 2008). Den mest framträdande frågan har varit arbetet med att utforma en ny skollag som initierades av socialdemokraterna vid millennieskiftet, men som inte fullbordades förrän 2010 av den borgerliga regeringen. (Lagen gäller från och med 1 juli 2011.) Under denna tioårsperiod märks en tydlig ambition att skala av normativa skevheter från skolans fostrande inverkan på eleverna så att värdegrunden endast omfattar internationellt vedertagna och giltiga normer – ett slags *universalistisk certifiering*.

Den universalistiska certifieringen under 2000-talet formuleras oftast i rättighetstermer. Elever skall skyddas mot olika typer av kränkande behandling och diskriminering genom att deras rättigheter tydliggörs och förstärks.

”Likabehandling” är ett återkommande begrepp som syftar inte bara på skydd mot diskriminering, utan också på en mer aktiv och positiv bekräftelse av alla individers lika värde. Begreppet är nära kopplat till likvärdigheten, men med en starkare betoning på individvärdet snarare än undervisningskvaliteten. Vad som skall bekräftas eller skyddas mot diskriminering är ganska tydligt; djupt liggande, ofta medfödda drag som är fundamentala för individens självkänsla och identitet. De markörer som förs in i lagstiftningen är kön, etnisk tillhörighet, religion eller trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder (SOU 2002:43, SOU 2004: 50, Prop. 2005/06:38).

För att ge barn, elever och vuxenstuderande, dvs. flickor och pojkar, kvinnor och män, ett heltäckande skydd föreslår regeringen i det följande en lagstiftning för att främja likabehandling och motverka diskriminering och annan kränkande behandling i all verksamhet som regleras av skollagen. Regeringens principiella utgångspunkt för lagstiftningen är att skyddet mot diskriminering i grunden är en fråga om mänskliga rättigheter. Alla skall ha lika möjligheter att mötas och bedömas utifrån sina egna individuella egenskaper och förutsättningar. Lagstiftningen om förbud mot diskriminering syftar till att värna principen om alla människors lika värde och att bli behandlade på lika villkor. (Prop. 2005/06:38, s.22)

Tal om och försvar av elevers rättigheter är naturligtvis inget nytt i skolpolitiska sammanhang. 1994 års läroplan och dess förarbeten innehåller flera sådana deklARATIONER liksom äldre styrdokument för skolan, men dessa är i de flesta fall ganska svepande och generella. Under det senaste decenniet blir de tydligare och kraftfullare. Framför allt markerar de en övergång i synen på eleverna som alltmer liknas vid vuxna, det vill säga som autonoma individer med samma rätt till respekt och integritet som övriga samhällsmedlemmar, snarare än som myndiga individer i vardande. Genom denna förskjutning mot att respektera barn och ungdomar för vad de är, deras individualitet, blir det mindre viktigt att få dem att utvecklas mot ett givet ideal. Skolans fostransuppdrag kommer därigenom att försvagas och begränsas. Det handlar mindre om att skapa moraliskt myndiga subjekt, och mer om att skydda elevernas olikheter och lära dem att tolerera varandra. Skolans värdegrund tolkas alltmer som en garant för det som i politisk teori kallas för negativ frihet och mindre för det som kallas för positiv frihet (se Berlin 1969). Den liberala skolan blir i det avseendet mer lik det liberala samhället i stort.

Rättighetsterminologin förankras så ofta det går i externa normkällor. FN-deklarationen om mänskliga rättigheter, Barnkonventionen och flera andra internationella konventioner citeras flitigt. Genom att åberopa dem åtar sig regeringen ett explicit ansvar för att normkällorna efterlevs. Det är en avsiktsförklaring som ger upphov till betungande skyldigheter, men den ger också trovärdighet och legitimitet. En offentligt styrd skola som vilar på en internationellt giltig värdegrund är universellt certifierad och därmed värdeneutral.

## INTERNATIONALISM OCH STATSPATERNALISM

Liberalisering som universalisering kännetecknas i högre grad än de föregående typerna av en fokusering på substans. Acceptansen för statspaternalism är större, förutsatt att det som förmedlas i undervisningen är så neutralt som möjligt. Idéerna kring bildningsbegreppet och den normativa avskalningen av skolans utbildningsuppgift syftar till en sådan neutralisering som skall ge ökad universell giltighet. Båda förstärks av den osäkerhet och entusiasm som internationalisering och globalisering väcker under 1990-talet och framåt. Den expanderande utblicken mot ett samhälle som är större än nationen och som blir alltmer närvarande i vardagen ”spelar universaliseringen i händerna”, kan man säga, men att reducera det senare till en effekt av det förra vore missvisande. Universaliseringen vilar på en individsyn som är typiskt liberal; eleven som en helgjuten enhet med personliga särdrag och övertygelser som kräver tolerans och respekt, inte förädling och omstöpnig. Att denna individ förses med ett skyddande skal av rättigheter ter sig lika angeläget som att hon inte fostras i några andra syften än de som tjänar hennes egen självständighet.

Den tredje och sista liberaliseringstypen är utan tvekan den minst uppmärksammade, även om den är betydelsefull. När det gäller själva innehållet i skolans fostran och utbildning av elever är den mer genomgripande än de andra liberaliseringstyperna, möjligen på grund av att den inte lika tydligt bryter med en äldre, socialdemokratisk tradition. Precis som i den sistnämnda tillskrivs staten ett avgörande ansvar för skolväsendet och det finns en större acceptans för statspaternalism än i de andra liberaliseringstyperna. Dessutom kan man säga att den universalistiska ambitionen, som grundar sig i respekten för alla människors lika värde, harmonierar väl med socialdemokratisk internationalism och solidaritet. Bildningsimperativet, slutligen, har rötter långt tillbaka i den socialdemokratiska folkbildningsrörelsen. Kring universaliseringens grundläggande värden och mål har därför socialdemokrater och borgerliga relativt lätt att enas, och det utan att på ett markant sätt bryta mot efterkrigstidens socialdemokratiska utbildningsparadigm.

## Förändring och kontinuitet

Vad är nytt och vad är gammalt i svensk skolpolitik? Syftet med den här studien har inte varit att ställa en allmän diagnos för två decenniers skolreformer. Därför har jag utelämnat många debattämnen – betygssystemet, den svenska skolans kvalitet i internationella jämförelser, läraryrkets tillstånd och status, etcetera – som har varit framträdande, inte minst under det senaste decenniet. Vad jag däremot har gjort, är ett försök till positionsbestämning av skolpolitikens liberala idéförskjutning. Positionsbestämningen utgår ifrån en tredelad liberal typologi som används för att kategorisera och beskriva olika liberala inriktningar i skolpolitiken. På så sätt kan den liberala idéförskjutningen

analyseras på ett mer precist och nyanserat – teoretiskt underbyggt – sätt än vad som vanligtvis är fallet.

Skolpolitikens liberalisering likställs ofta med privatisering i den allmänna debatten. En privatisering som pådrivs och motiveras med ökad valfrihet samt högre kostnadseffektivitet och kvalitet. Friskolornas expansion har blivit senebilden för denna förändringsprocess. Mycken uppmärksamhet har också ägnats övergången till en mer differentierad skola via målstyrning och decentralisering. Den differentierande skolan har framför allt motiverats med hänvisning till individuella behov och intressen, och anpassning till lokala förutsättningar. Den inneboende individcentreringen i skolans differentiering kan därmed ses som en del av den övergripande liberala idéförskjutningen. Båda processerna, privatisering och differentiering, tillskrivs vanligtvis de centrala rollerna i det som kallas för skolpolitikens liberalisering. Detta är enligt mig en bild som behöver nyanseras och kompletteras. Den överdriver privatiseringens betydelse och utelämnar en viktig och beständig typ av liberalisering, nämligen den som jag här har kallat för universalisering.

Min slutsats är inte att privatisering och differentiering är försumbara som skolpolitiska fenomen, men jag anser att deras betydelse är överdriven och att det under det senaste decenniet har funnits en tydlig intention på nationell nivå att reglera, styra och kontrollera i markant högre utsträckning än vad som var fallet under 1990-talet. I så måtto kan man säga att 1990-talets liberaliseringstrend har reverserats eller åtminstone bromsats. I jämförelse med den stora uppmärksamhet som skolans formmässiga förändringar åtnjutit, har de innehållsliga passerat mer obemärkt. Skolpolitikens universalisering är ett tydligt exempel på detta: betoningen på bildning som ett slags ”transcendentalt” kunskapsideal, den internationella utblicken, sökandet efter en universellt giltig värdegrund, betoningen på individvärdet och de ständiga referenserna till internationella normkällor och rättighetsdokument. Alla dessa ting kan förstås som en strävan efter innehållslig värdeneutralitet och tycks förutsätta snarare än motverka statspaternalism. Denna form av liberalisering borde ägnas mycket större intresse och tillskrivas en större betydelse i forskning om svensk skolpolitik än vad som hittills har varit fallet.

Vad kan sägas mer generellt om systemskiftet i svensk skolpolitik? Min undersökningar har i första hand syftat till att studera perioden 1988–2010 under antagandet att ett systemskifte faktiskt ägde rum i början av perioden (se inledningen). Vad som var före och efter systemskiftet har inte utgjort huvudfokus för min analys, men det kan ändå vara intressant att dra några tentativa slutsatser i just det avseendet. För att göra detta vill jag återvända till begreppen indoktrinering och statspaternalism. Inom liberalismen finns det ett principiellt, om än något varierande, motstånd mot båda eftersom de inte är förenliga med normen om värdeneutralitet. I efterkrigstidens skolpolitik var statspaternalismen en självklarhet och den användes för värdeförmedling och

socialisering. Att tala om öppen socialdemokratisk indoktrinering vore missvisande, men skolans fostransuppdrag var viktigare än idag och mer styrt av samhällsnyttan. Kritiken mot den socialdemokratiska skolans indoktrinering och paternalism utgör ledmotiv i liberaliseringen under 1990- och 2000-talet, men genomslaget är varierande, vilket jag har försökt visa i studiens tre huvudavsnitt.

Beträffande skolpolitikens "aversion" mot indoktrinering tror jag att man kan tala om *bestående förändringar* i svensk skolpolitik. Ökad valfrihet genom olika former av privatisering och differentiering har riktat sig emot utbildningsmonopolets likriktande och homogeniserande effekter. Genom att luckra upp utbildningssystemet och tillåta olika skolformer motverkas ensidig värdeförmedling och kunskapshegemoni. På motsvarande sätt innebär universaliseringen av utbildningens innehåll en rörelse *från* värde- och kulturellerade skevheter. Om undervisningen bygger på en värdegrund och förmedlar kunskaper som är universellt legitima och giltiga, kan den inte beskyllas för att vara doktrinär. Särskilt påtagliga blir effekterna för skolans fostransuppdrag som successivt har tunnats ut, framför allt under 2000-talet. Hur och för vilka syften de blivande samhällsmedborgarna skall danas blir alltmer komplicerat och kontroversiellt i takt med skolpolitikens tilltagande liberalisering. Den tillsynes naturliga konsekvensen: en värdegrundsförståelse och ett fostransuppdrag som reduceras till att skydda det liberala individvärdet.

Vad gäller "aversionen" mot statspaternalism, däremot, är förändringarna mindre dramatiska trots att motsatsen ofta görs gällande. I det här avseendet vore det missvisande att tala om ett systemskifte. Privatiseringsvågen under 1990-talet första hälft underbyggdes förvisso med antipaternalistiska och marknadsivrande argument, och gör så fortfarande, men återregleringen av skolan i allmänhet och friskolorna i synnerhet har varit igång sedan slutet av 1990-talet. På det planet har socialdemokrater och borgerliga i realiteten gjort gemensam sak under det senaste decenniet. Friskolornas tillväxt fortsätter och statens möjligheter att kontrollera dem ökar. (Skapandet av en för ändamålet renodlad myndighet 2008, Skolinspektionen, är ett talande exempel.) Universaliseringen, med dess fokus på objektivitet och internationell certifiering, ger på sätt och vis staten större frihet att agera paternalistiskt med bibehållen liberal legitimitet. Omfånget på statens utbildningsuppdrag begränsas och kan därför genomdrivas med större emfas. Det är intressant att notera att det är ett liberalt parti, Folkpartiet, som utmärker sig i denna plädering för skolpolitisk statspaternalism – värdeneutralitet kombinerad med aktiv styrning och interventionism. Uppfattningen att det är föräldrarna, snarare än staten, som har ansvar för och bestämmanderätt över barnens utbildning stöter man ofta på i länder där kyrkan har (haft) en central roll i utbildningssystemet (t.ex. Spanien och Italien) eller i länder där äganderätten över den egna avkomman åtnjuter ett starkt grundlagsskydd (t.ex. USA). I Sverige ter sig däremot den

typen av ståndpunkter främmande. Någon privat utbildningsmarknad i ordets egentliga betydelse har det inte varit tal om, utan staten har fortsatt tolkningsföreträdare när det gäller barnets bästa. I det avseendet har inget systemskifte ägt rum i Sverige där skolpolitisk statspaternalism fortsätter att vara normen.

## Referenser

- Ackerman, Bruce, 1980. *Social Justice in the Liberal State*. New Haven and London: Yale University Press.
- Barry, Brian, 2001. *Culture and Equality*. Cambridge: Polity Press.
- Beckman, Ludvig, 2005. *Grundbok i idéanalys. Det kritiska studiet av politiska texter*. Stockholm: Santérus förlag.
- Bergström, Göran & Boréus, Kristina, 2005. "Idé- och ideologianalys", s 149–179 i Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.), *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Berlin, Isaiah, 1969. *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Brighouse, Barry, 1998. "Civic education and liberal legitimacy", *Ethics*, 108(4), s 719–745.
- Burt, Shelley, 2003. "Comprehensive Educations and the Liberal Understanding of Autonomy", s 179–207 i McDonough, Kevin & Feinberg, Walter (red.), *Citizenship and Education in Liberal-Democratic Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Chubb, John och Moe, Terry, 1990. *Politics, markets, and America's schools*. Washington, DC: Brookings.
- Dewey, John, 2004 (1916). *Democratic Education*. Mineola, N.Y.: Dover Publications.
- Dworkin, Richard, 1977. *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth.
- Ekonomifakta 2011. <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Valfarden-i-privat-regi/Skolan-i-privat-regi/Elever-i-friskola/> (hämtad 2011/05/10).
- Englund, Tomas, 1995. "Introduktion", s 13–25 i Englund, Tomas (red.), *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLS Förlag.
- Englund, Tomas och Quennerstedt, Ann, 2008. "Likvärdighetsbegreppet i svensk utbildningspolitik", s 7–35 i Englund, Tomas & Quennerstedt, Ann (red.), *Vadå likvärdighet?* Göteborg: Daidalos.
- Feinberg, Joel, 1980. "The Child's Right to an Open Future", s 76–97 i Feinberg, Joel (red.), *Freedom and Fulfillment: Philosophical Essays*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Fernández, Christian, 2010. "Education and Diversity: Two Stories of a Liberal Dilemma", *Public Affairs Quarterly*, 24(4), s 279–298.
- Fernández, Christian, 2011. "Skolning till medborgarskap", s 129–141 i Bevelander, Pieter & Fernández, Christian & Hellström, Anders (red.), *Vägar till medborgarskap*. Lund: Arkiv.
- Fernández, Christian och Sundström, Mikael, 2011. "Citizenship Education and Liberalism: A State of the Debate Analysis 1990–2010", *Studies in Philosophy and Education*, 30(4), s 363–384.
- Flathman, R., 1996. "Liberal versus civic, republican, democratic and other vocational educations: Liberalism and institutionalized education", *Political Theory*, 24(1), s 4–32.
- Galston, William, 1991. *Liberal Purposes: Goods, Virtues, and Diversity in the Liberal State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Galston, William, 1995. "Two Concepts of Liberalism", *Ethics* 105(3), s 516–534.
- Gutmann, Amy, 1999. *Democratic Education*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.



- Jarl, Maria & Rönneberg, Linda, 2011. *Skolpolitik. Från riksdagshus till klassrum*. Malmö: Liber.
- Lindensjö, Bo och Lundgren, Ulf P., 2000. *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS förlag.
- Macedo, Stephen, 2000. *Diversity and Distrust: Civic Education in a Multicultural Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mill, John Stuart, 1998 (1859). *On Liberty and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Olson, Maria, 2008a. "Från samhörighet till särart. Förändringar i den svenska skolans medborgarfostrande roll under 1990-talet i relation till valfrihet och likvärdighet", s 72–94 i Englund, Tomas & Quennerstedt, Ann (red.), *Vadå likvärdighet?* Göteborg: Daidalos.
- Olson, Maria, 2008b. *Från nationsbyggare till global marknadsnomad. Om medborgarskap i svensk utbildningspolitik under 1990-talet*. Linköping: Linköpings universitet.
- Proposition 1988/89:4, *Skolans utveckling och styrning*.
- Proposition 1990/91:18, *Ansvar för skolan*.
- Proposition 1990/91:115, *Om vissa skollagsfrågor m.m.*
- Proposition 1991/92:95, *Om valfrihet och fristående skolor*.
- Proposition 1992/93:220, *En ny läroplan*.
- Proposition 1992/93:230, *Valfrihet i skolan*.
- Proposition 1995/96:200, *Fristående skolor m.m.*
- Proposition 2001/02:35, *Fristående skolor*.
- Proposition 2005/06:38, *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*.
- Proposition 2008/09:171, *Offentliga bidrag på lika villkor*.
- Proposition 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.
- Pybas, K. 2004. "Liberalism and civic education. Unitary versus pluralist alternatives", *Perspectives on Political Science*, 33(1), s 18–29.
- Quennerstedt, Ann, 2008. "Kommunal skolpolitik i likvärdighetens namn", s 36–56 i Englund, Tomas & Quennerstedt, Ann (red.), *Vadå likvärdighet?* Göteborg: Daidalos.
- Rawls, John, 1996. *En teori om rättvisa*. Göteborg: Daidalos.
- Ringarp, Johanna, 2011. *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg och Stockholm: Makadam förlag.
- Ruderman, R. och Godwin, R, 2000. "Liberalism and parental control of education", *Review of Politics*, 62(3), s 503–529.
- Schüllerqvist, Ulf, 1995. "Förskjutningen av svensk skolpolitisk debatt", s 44–106 i Englund, Tomas (red.), *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLS Förlag.
- SOU 1948:27, *1946 års Skolkommissions betänkanden med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1974:53, *Skolans arbetsmiljö. Betänkande avgivet av Utredningen om skolans inre arbete – SIA*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1988:20, *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1990:14, bilaga 22, *Utbildning inför 2000-talet. Långtidsutredningen*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 1992:94, *Skola för bildning. Betänkande av läroplanskommittén*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1995:109, *Likvärdig utbildning på lika villkor. Slutbetänkande av friskolekommittén*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1997:121, *Skolfrågor. Om skola i en ny tid. Skolkommitténs huvudbetänkande*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.



- SOU 1998:112, *Resurser på lika villkor*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 1999:98, *Likvärdiga villkor?* Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2002:43, *Ett utvidgat skydd mot diskriminering*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 2002:121, *Skollag för kvalitet och likvärdighet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2004:50, *Skolans ansvar för kränkningar av elever*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2007:28, *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan – Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Stolzenberg, Nomi M., 1993. "'He Drew a Circle That Shut Me Out'. Assimilation, Indoctrination, and the Paradox of Liberal Education", *Harvard Law Review*, 106(3), s 581–667.
- Tingsten, Herbert, 1969. *Gud och fosterlandet: studier i hundra års skolpropaganda*. Stockholm: Norstedts.
- Wahlström, Ninni, 2009. *Mellan leverans och utbildning. Om lärande i en mål- och resultatstyrd skola*. Göteborg: Daidalos.
- Walzer, Michael, 1983. *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.
- White, Linda, 2003. "Liberalism, group rights and the boundaries of toleration: The case of minority religious schools in Ontario", *Canadian Journal of Political Science*, 36(5), 975–1003.
- Zaremba, Maciej, 2011. "Hem till skolan", *Dagens Nyheter* (artikelserie), 3, 5, 10, 12 och 14 april.



# Översikter och meddelanden

## *Nya forskningsanslag från Vetenskapsrådet, särskild utlysning*

Den statsvetenskapliga forskningen i Sverige är starkt beroende av extern finansiering. Sedan länge har två institutioner haft en särställning när det gäller finansiering av forskning inom statsvetenskapens traditionella kärnområden, nämligen Vetenskapsrådet och Riksbankens jubileumsfond. Konkurrenten om forskningsanslag är i dag mycket hård och de projekt som ges anslag får därmed i någon mening anses representera forskningsfronten inom svensk statsvetenskap.

Det är av allmänt intresse att delge hela "statsvetarsverige" information om innehållet i

denna nya forskning. I stort sett alla de forskare som erhållit nya projektbidrag i statsvetenskap för år 2011 från Riksbankens jubileumsfond och Vetenskapsrådet publicerar därför en redigerad version av sin forskningsansökan i tidskriften. I föregående nummer (2012/1) publicerades ansökan för de projekt som fått stöd i ordinarie utlysningar. I detta nummer publiceras ansökan för tre projekt som fått stöd i Vetenskapsrådets särskilda utlysning "Demokrati och offentlig förvaltning".

*Tabell 1. Nya projektbidrag i statsvetenskap för 2011 från Vetenskapsrådet, särskild utlysning.*

---

<b>Huvudsökande</b>	<b>Projekttitel</b>
Shirin Ahlbäck Öberg & Helena Wockelberg	The politics of public administration policy. Explaining and evaluating public performance management in sweden
Annika Björkdahl	Contested administrations. Conflict resolution and the improvement of democracy
Bengt Lundell	Regeringsformen och förvaltningen – styrning och rättslig reglering

---



# *The politics of public administration policy*

## *Explaining and evaluating public performance management in Sweden*

Shirin Ahlbäck Öberg & Helena Wockelberg

### **Abstract**

The purpose of the project is to describe and explain the introduction and the consequences of the current management model of the public sector (management by results) from a democratic theory perspective. Firstly, our aim is to disclose the norms and values that the present model is bearer of. A first step will be to unfold what kind of values that are rewarded in the present model, and thereby also calling the attention to what values that are neglected. A point of reference for this is Elster's "three-cornered dilemma" of constitutionalism, democracy, and efficiency. This analysis of conflicting values will be made on different administrative levels, since the implications are different depending on whether we focus on government steering or the conditions of the service deliverers on the local level. Secondly, we aim to answer the question on why the model was introduced in the first place, and if this process poses any democratic challenges. Our perspective is that the introduction of this model has had far reaching effects for the work of the executive branch, and thereby has had greater constitutional implications than is generally acknowledged. Yet, we also know from earlier research that the introduction of the model was not of great political interest, but is rather the product of a limited number of top civil servants. Simply put, how come that this one particular management model is adopted, and is allowed to dominate, although it has been so highly criticized?

### **Purpose and aims**

The purpose of the research project is to describe and explain the introduction and the consequences of the current Swedish management model of the public sector (based on *management by results*). We argue that the introduction – and perseverance – of this model constitutes an important example of public administration policy, and serves as a well chosen case in analyzing the politics of public administration policy. There are plenty of empirical studies made on this management model. However, what is missing is a comprehensive study that both analyzes the *constitutional politics* behind the model, and which in a broader sense investigates the

possibly different consequences of the model on different administrative levels. We would like to fill this gap with this research project.

We aim to give answer to the question on why – and in whose interest – the management model was introduced in the first place. Our perspective is that the introduction of this model has had far reaching effects for the work of the executive branch, and thereby has had greater constitutional implications than is normally acknowledged in this kind of studies (Sterzel 2009; Ahlbäck Öberg & Öberg 2012). Firstly, the model assumes a specified division of labor between politicians and bureaucracy, which actually has democratic as well as constitutional implications on who

Docent Shirin Ahlbäck och FD Helena Wockelberg är universitetslektorer vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet  
E-post: shirin.ahlback@statsvet.uu.se, helena.wockelberg@statsvet.uu.se

has the right to decide what and when. There are indications that due to the model's prescribed division of labor between politics and bureaucracy, politicians feel excluded from deciding on details, i.e. the actual practice of politics (Mattson 2000, p. 119ff; SOU 2007:75, p. 47; Statskontoret 2006:3, bilaga 2, p. 106). Secondly, one could look upon the model as a structure that is universally applied to all policy areas, even though the prerequisite for each area varies. In a sense, the assumed neutral management model dictates – or serves as a defining structure – for governance and governability in all policy fields, a structure that depending on the perspective can be looked upon as enabling or restricting certain values in policy-making (we will get back to this below). Seen as a model with constitutional implications, it is interesting to note that the introduction of the model was not of great political interest but rather might have been the interest of a limited number of top civil servants (Lindström 1996; SOU 2007:75; Pierre & Sundström 2009). Given the low political interest the theoretical question is whether the introduction of the model was just an augmentation of administrative traditions, or – at the other end of the scale – an example of strategic interest (e.g. technocratic interests). We do not rule out the possibility of strategic interest, at least, it needs to be tested.

In analyzing in whose interest the management model was introduced, and is maintained, we need to disclose the norms and values that the present public management model is bearer of. Contrary to many policy makers' belief we argue that there is no such thing as a value free management model, but rather that the assumptions that the model rests upon is connected with a certain set of values (cf Lundquist 1998, p. 62f). Consequently an important step will be to unfold what kind of values that are rewarded in the present model and thereby also calling the attention to what values that are neglected. We hypothesize that the impact – and the value conflict of the model – varies greatly

depending on what administrative level we focus our attention. Those who are the most affected by the model might be the ones who have the least power to change the model, and those who have the power to change and/or modify the model might have no incentives to change it. This analysis of conflicting values will in this research project be made on different administrative levels, since the implications are different depending on whether we focus on the task of government steering or the conditions of the service deliverers on the local level. An important point of reference here is the “three-cornered dilemma” of constitutionalism, democracy, and efficiency, discussed by Elster (1988; cf Lundquist's discussion on democratic vs. economic values (1998)). On a rhetorical level, public administration policies are often said to enhance values related to democracy (i.e. implementation of legitimate political decisions; or the possibility to hold decision-makers to account); *as well as* the rule of law and efficiency. In practice, these values may however be competing and hard to combine. From our political scientist point of view, the choice of public administration policy involves choices between values.

It should here be added that there are indications from earlier research that problems within several policy areas as education, health care, judicial system etc may be the result of a conflict between economically oriented management measures and professional service deliverers' norms and values. The key essential of management by results is the focus on output control, and the model thereby promotes performance measurements, evaluation and auditing (Hood 1991; Power 1999) rather than the professional service deliverers' own knowledge, ideals and measures of quality (Ahlbäck Öberg 2010a; Hasselberg & Stenlås 2010; Lindgren 2006). In plain language this boils down to a battleground over who has the right to define what constitutes a *work well performed* in public services (Hasselberg 2009, p. 56f). In

making this value conflict more explicit, and also connecting this conflict more explicitly to the conditions that are set by performance management, we also hope to facilitate a better understanding of the implementation challenges of modern welfare state policy. In sum, our working hypothesis is that depending on the administrative level analyzed we will detect different sorts of value conflicts, which in itself says something about the model's selective impact on different administrative levels. Importantly the value conflicts described (or ignored) in debates, actual policies or by actors at different levels of the system are in this study not only of theoretical interest. On the contrary we aim at investigating their importance as parts in an explanation of why the model was chosen in the first place. As will be described below, we hypothesize that actors may have preferences and interests which are linked to the choice of a certain model, and hence to one particular value rather than another.

### Survey of the field

The research project links up to several research fields: especially on constitutional politics and public management. One theoretical ambition is to try to link these two research fields together, in the hope that this will reveal new insights on a known problem. The theoretical discussion on values attached to, and promoted by, public administration reform have many participants, and our main point of departure is Jon Elster's discussion on the modern state as a "three-cornered dilemma" of constitutionalism, democracy, and efficiency (1988). The basic point is that there is a tension between these three corners, and what upholds one value does not necessarily promote another value. E.g. efficiency arguments might come in direct conflict with democratic values as political accountability, transparency, and the possibility of realizing the popular will. On the other hand there is a tension the other way around

as well, democratically decided policies are of no value if they are not efficiently implemented. Important to note is that it is hard to strike the perfect balance between Elster's three values for the modern state, tensions are inescapable. However, there is certainly a point in making these value conflicts explicit (rather than letting them be secluded). Also, we would like to connect this discussion with Lundquist's work, where he contrasts *democratic values* (as political democracy, rule-of-law and public ethics) to *economic values* (as functional rationality, cost effectiveness and productivity) (1998).

An important theoretical input in the research project is Johan P Olsen's work (2006; 2009) on New Public Management and network administration ideas respectively, as challenges to bureaucratic government. Even though this critique is not explicitly framed in terms of different constitutional agendas, the problem identified and lined out by Olsen will be most useful (as he also asks in whose interest certain ideas are pursued). This is also providing an analytical basis for our empirical study of interests as the driving force behind public administration reform, as well as for our analysis of democratic and other virtues of different steering models. It should be noted that the performance management-model in focus is actually a specific combination of steering tools. Public administration may be manifested clearly on the political agenda in "reforms" or even "constitutional reforms", but important decisions are also dealt with more quietly: According to Sterzel (2009) the budget reform of the 1990's is to be viewed as a constitutional reform with important impact, but has rarely been acknowledged as such. On the other hand, there is an extensive literature on how reforms based on ideas of New Public Management have affected the organization and conditions of the public sector (see e.g. Box et al 2001; Pollitt 2006; Pollitt et al 2007; Peters 2010). These reforms have included changes toward management by results, pay-for-performance

schemes and managerial ideals copied from the private sector (Hood 1991). In this project, we will delimit our study to the politics and consequences of a steering model based on the idea of management by results, a management model that has had great – but maybe differentiated – bearing on the public sector. Early on commentators pointed out that this model constitutes one single template for how work in the public sector should be organized, despite the variety of public service and goods to be produced in modern welfare states (*ibid.*). The aim of these reforms has – at least rhetorically – been to ensure efficiency and high quality in public service. Even though this literature does discuss the actual effects of these reforms on the public sector as a whole, we argue that these system changes have had a profound effect on the autonomy of certain groups operating within the public service. Undoubtedly, this state of things has been touched upon by commentators that have focused on public management (e.g. Exworthy & Halford 2002), but over the last few years more evidence is emerging both academically and in the public debate that the conditions for public service deliverers are challenged by the norms and values upheld by the management model (Stenlås 2009; Hasselberg 2009; Winblad & Andersson 2010). I.e. warnings have emerged that management values and priorities have, or soon will, colonize professional work, leading progressively to new incentives, perceptions of significance and mentalities (Broadbent & Laughlin 2002; cf Power 1999). In addition to clarifying the politics behind the management model we aim to explicate the impact of the model on different administrative levels, thereby extracting possible differences of impact that might be of help in explaining the perseverance of the model.

Moreover, earlier research on Swedish public administration policy is helpful in locating critical junctures, i.e. decision-making processes of importance for our study (Sundström's (2003), Wockelberg's

(2003) and Andersson's (2004) doctoral dissertations). Also, there are several reports and articles that evaluate the Swedish management by results-model, as well as the real possibilities for governance: Molander et al (2002) as well as the Government Steering Inquiry's report (SOU 2007:75) outline actual steering relations. Early analyses of the reform can be found in the reports produced by the Government Commission on the Public Administration (see SOU 1997:15; Lindbom 1997). Many contributions question the functionality and idea behind the steering model based on management by results (e.g. Jacobsson 1984; Brunsson 2000; Jacobsson & Sundström 2001).

### Theoretical framework

The overarching aim of the project is to explain why Swedish public administration policy has developed in a certain direction, the increasing focus put on performance measurement and auditing being an important case. The literature on reforms of this kind suggests two main explanations. Firstly, some researchers claim that decisions on steering and institutional design are mainly following long established paths or traditions. Institutions are “sticky” and hard to change. A probable reason for choosing a certain public administrative policy is that it is already used in the context studied (March & Olsen 1989; Painter & Peters 2010). The main alternative type of explanation assumes that the interests of competing actors will decide whether policies will change or not. The winning strategy may be aimed at substantial reforms or at preserving *status quo* (to stick with tradition). Other examples of explanations based on administrative traditions and institutional variables can be found in Yesilkagit & Christensen (2009) and Maycraft Kall (2010).

The competing actors' perspective perceives public administration policy as a political game over resources (Moe 1989; Persson 2003). The hypothesis that this particular



New Public Management reform (NPM) does not really matter to important actors must also be taken seriously in the suggested project, which aims at explaining why certain NPM-ideas are so widely accepted and advocated at a rhetorical level.

Historical institutionalism has a sometimes hard time to explain changes, its focus on country specifics such as traditions and culture may hide or downplay the importance of strategic action in this policy area. At a first glance, the Swedish case appears as very stable, the same institutional design of the central executive (“dualism”) is defended and praised by politicians and bureaucrats no matter what happens (when democracy is introduced, when parliamentarianism is introduced, and when Sweden joins the European Union). A deeper analysis of the Swedish context, in which we question notions of both stability and change, is of potential general theoretical interest. Earlier research suggests that the defense of institutional “tradition” is shallow, and that the formal features of the Swedish model of administration may at times be of very limited importance (Wockelberg 2003; Wockelberg 2011). Public administration policies are defined broadly in its most traditional terms, i.e. political measures aimed at steering the public administration (measures presented under the headings organization, finance, regulations and staff in Petersson 2010).

## Methodology

To answer the research question we will use process-tracing using both documentation and interviews. I.e. we need to analyze the political debate preceding the introduction of the management by results-model (parliamentary records, inquiries, and other public documents). We also plan to reanalyze earlier descriptions on the introduction. Interviews with central actors that have – or should have – been involved in this reform will be an important part of our data collection. At

this stage we are planning to identify central political and bureaucratic actors, in order to unfold who was involved and who was not (and why). The types of actors we aim to study are Swedish governments, political parties and bureaucrats and expertise working with public administration policy development and implementation at the centre level of government. Through the content analysis of the documents, and through the interviews, we expect not only to unveil the actual process but also to get information on what type of considerations led to certain choices. Hence, the project is best described as using various methods, chosen to suit different parts of the project.

Based mainly on a re-analysis of earlier research (please see *Survey of the field* above) the initial part of the project aims at presenting a substantial description of Swedish public policy debate and reform from the 1980’s and forward. In this process the process is described and possible critical junctures are defined. This is also where the main actors are identified. To test the competing, or perhaps complimentary, hypotheses interview data is collected and analyzed. The aim is here to collect evidence supporting or dismissing the hypothesis that strategic action of certain actors explains the predominance of some ideas over others in public policy practice and debate. The sample will be in part of the snow ball-kind and it seems reasonable to aim at theoretical saturatization. Furthermore, an evaluation, based on the theory of value conflicts in the modern state, will be conducted. Here content analyses catching values inherent in public administration policy will be of great interest. The results in this part will be contrasted to what has come out of the interviews. An analysis of the impact of the model on different administrative levels will be conducted, and this part will to a large extent make use of existing research (but from a different angle).

Finally, the descriptive and explanatory conclusions in the above mentioned parts

of the project are to be evaluated. We plan to present a developed framework for interpreting public administrative reforms as choices between values: If the reasonable point of departure is that no model is neutral, in what ways are they political? Here the main aim is to apply democratic theory to public administration reforms, suggesting ways to enhance the survival and perhaps strengthening of values such as democratic influence, accountability and the connected value of rule and law.

### The researchers

Most research will be conducted by Ahlbäck Öberg and Wockelberg jointly. Ahlbäck Öberg's expertise in the institutional and policy effects of NPM-reforms and output control, as well as Wockelberg's expertise in content analysis and issues concerning the Swedish model of administration will be used to their best advantage. The project members' respective research experiences make them well equipped for the important task of discussing findings from a democratic theoretical and constitutional perspective. Additionally, a PhD-student, Sami Soliman, is included in the project.

### Significance

The main empirical contribution delivered by this project is best described as *a deep and wide analysis of the politics of public administration policy*. The Swedish case has never been the object of a study of this magnitude. The combination of process tracing, interviews and surveys is hence unique. The added value of studying policy content, policy reforms as well as actors' ideas and interests in this particular policy area is potentially high. We know very little about the attitudes towards public administration policies, and we need to study the normative (and other) assumptions that guide central actors' decision-making in this area, as well as the interests that may be fuelling

these processes. This is also where our most apparent theoretical contribution presents itself at this stage of our research process: we will take actor-based hypotheses seriously in our attempt to validate the more predominant suggestions that institutions and administrative traditions are the main explanatory factors in decisions over public administration policies. Given our high empirical ambition (a variety of data of different kinds) we have decided to limit the analysis to a single case, Sweden. We are however the first to welcome comparative studies in this field, and hope to encourage and engage our international network to join us in such. The Swedish case is however in itself theoretically interesting. The long tradition of a formal division of politics and administration, i.e. of independent agencies and units implementing public policy (at state and local level respectively) makes it possible to view Sweden as a most likely-case for the institutional theories we are hoping to challenge/develop. One possible perspective is that Swedish public administration policy is indeed following a path since long taken. It is also possible that the steering model in focus here fits nicely into this tradition that consists of politicians delegating discretion to independent agencies, and aiming at possibilities to hold the agencies to account. Providing evidence that strategic action is a main factor explaining the choices made in the public administration area is hence to be considered as an important contribution. Our hypothesis is here that the way state executives and administrative structures are commonly perceived and studied may be insufficient: We aim at illustrating how stability or "tradition" may be shallow enough to enable *fundamental shifts in power distributions* that will be missed if researchers fail to apply actor-based hypotheses to the study of public administration policy and institutional design.

## Preliminary results

One preliminary result might be a reassessment of the management by results-model. If the model is shown to reward certain values on behalf of other important democratic values, an adjustment of the model might be of importance to make this governance structure democratically anchored as well as efficient. However, we need to underline that at this stage this is just speculations, since the research need to be carried out to get empirical answers to our theoretical question on the politics of public administration policy.

We would like to point out that the researchers of this project are highly qualified to carry out a project combining public management analysis with constitutional politics. Wockelberg's (2003) doctoral thesis provides the empirical basis for the conclusion that Swedish political parties from left to right advocate and accept the development of public administration policy focused on possibilities to control the bureaucracy through performance management and audit-oriented models. Wockelberg's study covers 25 formative years (1970–2000) and public administration policy is defined broadly. It is of theoretical interest that Wockelberg concludes that while constitutional aspects of the Swedish model of administration rarely are questioned explicitly in constitutional debates, ideas of constitutional importance are introduced and embraced implicitly in public administration policy-discussions under other headings. What may be perceived as path dependence may be an illusion. Wockelberg's (2011) interview study with Swedish top level civil servants reveals that informal rules and relationships are of great importance for the execution of public administration policy. At the central level, i.e. the relationship between governmental departments and heads of independent agencies, performance management is only one among various ways of controlling bureaucracy, performance management models co-exists with other ways of controlling bureaucracies, and

New Public Management ambitions to clarify mandates and monitor performance are only applied when it suits the central actors involved (Wockelberg 2011).

Ahlbäck Öberg's (1999) research on the role and place of state audit institutions in parliamentary democracies has unfolded the evolution of a new political institution driven by the pursuit for performance management and output control within the public sector. This development is contrasted in the results from a subsequent interdisciplinary research project on *Democracy and Deprofessionalisation* (financed by the Swedish Research Council), where the rise of the audit society and its consequences for public service deliverers is analyzed (Ahlbäck Öberg 2010a; 2010b; Ställvik 2009; Stenlås 2009; Hasselberg 2009). In her present research project the relation between politics and expertise is focused, and with this grid a first study of the introduction of management by results has been made (Ahlbäck Öberg & Öberg 2012).

## References

- Ahlbäck, Shirin, 1999. *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, nr 131.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2010a. "Att kontrollera förvaltningen: Framväxten av gransknings-samhället", i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*, fjärde omarbetade upplagan. Stockholm: SNS.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2010b. "Framväxten av gransknings-samhället – En fråga i författningsspolitisk skugga", i Jerneck, Magnus & Badersten, Björn (red.), *Kontraster och nyanser – Svensk statsvetenskap i brytningstid*. Specialnummer av Statsvetenskaplig Tidskrift, 112(5), s 501–514.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Öberg, PerOla. 2012. "Kunskap och politik: Mellan kunskapsnonchalans och expertdelegation?", i Molander, Per (red.), *Kunskapen och makten: Om det offentliga beslutsfattandets kunskapsförsörjning*. Stockholm: Atlantis.
- Andersson, Catrin, 2004. *Tudelad trots allt. Dualismens överlevnad i den svenska staten*

- 1718–1987. Stockholm: Department of Political Science, Stockholm University. Stockholm studies in Politics 107. (Doctoral thesis).
- Box, Richard C., Marshall, Gary S., Reed, B.J. & Reed, Christine M., 2001, "New Public Management and Substantive Democracy", *Public Administration Review*, 61(5), s 608–619.
- Broadbent, J. & Laughlin, R., 2002. "Public Service Professionals and the New Public Management: Control of the Professions in the Public Services", in McLaughlin, NOPSA = Nordic Political Science Association.
- Brunsson, Karin, 2000, "Det går inte att styra med resultat", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 103(3), s 235–241.
- Elster, Jon, 1988, "Introduction", in Elster, Jon & Slagstad, Rune (eds.), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Exworthy, Mark & Halford, Susan, 2002, "Professionals and managers in a changing public sector: conflict, compromise and collaboration?", in Exworthy & Halford (eds.), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. Open University Press.
- Hasselberg, Ylva, 2009. *Vem vill leva i kunskapsamhället? – Essäer om universitetet och Samtiden*. Halmstad: Gidlunds.
- Hasselberg, Ylva & Stenlås, Niklas, 2010, "Professionernas uttåg ur kunskapsamhället", *Tvårsnitt*, 4/2010.
- Hood, Christopher, 1991, "A New Public Management of All Seasons?", *Public Administration*, vol 69, Spring 1991.
- Jacobsson, Bengt, 1984. *Hur styrs förvaltningen? – myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran, 2001. *Resultat utan lärande? – erfarenheter från tre decennier av resultatstyrning*. Score Rapportserie 2001:15.
- Lindbom, Anders, 1997, *Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken?*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:54, Stockholm: Fritzes.
- Lindgren, Lena, 2006. *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindström, Stefan, 1996. "Kon blåste först", underlag till den Förvaltningspolitiska kommissionen 1996-11-11 (ändrad 1997-04-04).
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- March, James G. & Olsen, Johan P., 1989. *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Maycraft Kall, Wendy, 2010. *The Governance Gap. Central-local steering and mental health reform in Britain and Sweden*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Mattson, I., 2000. *Den statliga budgetprocessen – rationell resursfördelning eller meningslös ritual?*, andra omarbetade upplagan. Stockholm: SNS förlag.
- Moe, Terry, 1989. "The Politics of Structural Choice", i Williamsson, Oliver E (red.), *Organization Theory from Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Molander, Per, Nilsson, Jan-Eric & Schick, Allen, 2002. *Vem styr?* Stockholm: SNS förlag.
- Olsen, Johan P., 2006. "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*: JPART, 16(1), s 1–24.
- Olsen, Johan P., 2009, "Democratic Government, Institutional Autonomy and the Dynamics of Change", *West European Politics*, 32(3), s 439–465.
- Osborne & Ferlie (eds.), 2001, *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Painters, Martin & Peters, B. Guy (red.), 2010. *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Persson, Thomas, 2003. *Normer eller nytta? Om de politiska drivkrafterna bakom Regeringskansliets departementsindelning*. Acta Universitatis Upsaliensis, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, nr 154.
- Peters, B. Guy, 2010. *The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration*. London: Routledge.
- Peters, B. Guy & Pierre, Jon, 2001. "Civil Servants and Politicians: The Changing Balance" i B. Guy Peters, & Pierre, Jon (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge.
- Petersson, Olof, 2010. *Den offentliga makten*, tredje upplagan. Stockholm: SNS förlag.
- Pierre, Jon, 2001. "Parallel Paths? Administrative Reform, Public Policy and Politico- Bureaucratic Relationships in Sweden", i B. Guy Peters & Jon Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge.
- Pierre, Jon & Sundström, Göran, 2009, "11. Politikens roll i samhällsstyrningen", i Jon Pierre & Göran Sundström (red.), *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Pollitt, Christopher, 2006. "Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), s 25–44.

- Pollitt, Christopher, van Thiel, Sandra & Homburg, Vincent, 2007. "New Public Management in Europe", October 2007 i *Management Online Review*, tillgänglig på [www.morex-pertise.com](http://www.morex-pertise.com), citerad 15/3 2011.
- Power, Michael, 1999. *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Ringarp Johanna, 2011. *Professionens problematik -Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Stockholm: Makadam.
- SOU 2007:75. *Att styra staten, regeringens styrning av sin förvaltning*, betänkande av Styrutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret, 2006:3. *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem*.
- Stenlås, Niklas. 2009. *En kår i kläm - Lärarkåren mellan professionella ideal och statliga reformideologier*, rapport till ESO, 2009:6.
- Sterzel, Fredrik, 2009. *Författning i utveckling: tjugo studier kring Sveriges författning*. Uppsala: Iustus.
- Ställvik, Olof, 2009. *Domarrollen: rättsregler, yrkeskultur och ideal*, doktorsavhandling, Uppsala: Juridiska institutionen, Uppsala universitet.
- Sundström, Göran, 2003. *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historiskinstitutionellt perspektiv*. Stockholm: Department of Political Science, Stockholm University. Stockholm studies in Politics 96. (Doctoral thesis.)
- Winblad, Ulrika & Andersson, Caroline, 2010. *Kåren och köerna: En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård*, rapport till ESO, 2010:9.
- Wockelberg, Helena, 2003. *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket* (diss.), Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Wockelberg, Helena, 2011. "The Politics-Administration Dichotomy and the Failure of Symmetrical Responsibility Doctrines", i Svedin, L. (ed.), *Ethics and Crisis Management*. Charlotte NC: IAP.
- Yesilkagit, Kutsal & Christensen, Jörgen G., 2009. "Institutional design and Formal Autonomy: Political versus Historical and Cultural Explanations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, s 53-74.

# Contested administrations

## Conflict resolution and the improvement of democracy

Annika Björkdahl

### Introduction

This research programme focuses on *Democracy* and *Public Administration*, in an emphasis on making democratic institutions better fit to handle contested issues through the use of insights from *Peace and Conflict Studies*. We are interested in public administration's role in addressing and (possibly) resolving contested issues and conflicts, in order to increase equality, strengthen processes of integration and build social solidarity in an urban context. By bringing together senior Danish and Swedish researchers from the field of public administration and peace and conflict studies in an interdisciplinary research endeavour we are able to take an original and unconventional approach to the study of public administrations in different democratic contexts. We argue that this interdisciplinary research collaboration increases scientific quality as well as the innovativeness of the research programme.

### Purpose and aims

By marrying theories of Public Administration with those of Peace and conflict studies, we expect to gain new understandings of how democratic quality can be enhanced by improving the public administrations' role in conflict resolution between state institutions and citizens and among citizens. Consequently, the role of public administration

in conflictual city settings will be an essential focus of analysis as this research programme poses the following research questions:

1. *How can public administrations' ability to handle contested issues contribute to improve the quality of democracy<sup>1</sup>?*
2. *What tools, strategies and understandings of conflict resolution are available to civil servants and public administrations in different democratic contexts?*

The ambition is to 1) explore the role of public administrations in conflict resolution and conflict generation, 2) generate new analytical concepts and develop a theoretical framework for understanding the role of public administrations in different democratic contexts, 3) advance a public administration toolbox for conflict resolution. Through these foci, we address a research area vastly overlooked both in peace and conflict studies and in the public administration literature. These new insights are of practical value for making local democracy work in mature, consolidating as well as contested democracies.

One key role of public administration and civil servants is to handle tensions and to solve contested issues in order to build a strong democratic community. At times these tensions occur along the dimension of

- 1 When using the term democratic quality, we refer to how democracies are able to perform when it comes to aspects of equality, integration and social solidarity, and not the whole spectrum of democratic output.

Docent Annika Björkdahl är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Projektet är ett svensk-danskt forskningssamarbete mellan Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet och Institut for Samfund og Globalisering ved Roskilde universitet. I projektet ingår även fil. dr Lisa Strömbom, som också haft en central roll för projektansökan, docent Tomas Bergström och doktorand Ivan Gusic vid Lunds universitet samt lektor Birgitte Poulsen och lektor Annika Agger ved Roskilde universitet.

E-post: annika.bjorkdahl@svet.lu.se



majority – minority relations or asymmetric relations between various groups in society. As representatives of the state, civil servants are expected to act in the interest of all citizens as they are to distribute resources and services effectively and in an unbiased manner. However, public administration can also inhabit exclusionist policies where identity – not right and need – determines whether education, employment opportunities, housing, and policing are equally distributed or not.

Strategies for addressing societal tensions are important in order to reach democratic sustainability as our cases represent cities in mature democracies (Copenhagen and Malmö), consolidating democracies (Belfast and Mostar) and contested democracies (Mitrovica and Jerusalem). Democracy is generally perceived as the best-known mechanism for peaceful conflict resolution. This implies that democracies are generally also more likely than non-democracies to provide sustainable solutions to potential social conflicts. Even though democracy is understood as the primary principle for resolving conflicts, there are always contested issues, which might develop into more or less severe conflicts if left unattended. Hence, democracy remains rather weak if it is unapt to handle contested issues within the societal domain.

The perspectives of Public Administration and Peace and Conflict studies stress some common values such as inclusive processes, trust, fairness, transparency, legitimacy and power sharing. All the same we could speak of quite different epistemic communities when it comes to theory. Despite the evident points in common we find diametrically divergent literatures. One important part of the programme is therefore to look for ways of cross-fertilization between the two theoretical domains.

*Theoretically* the aim of this research programme is thus to rethink key concepts in the Public Administration literature and further develop theoretical understandings of conflict in relation to mature, consolidating and

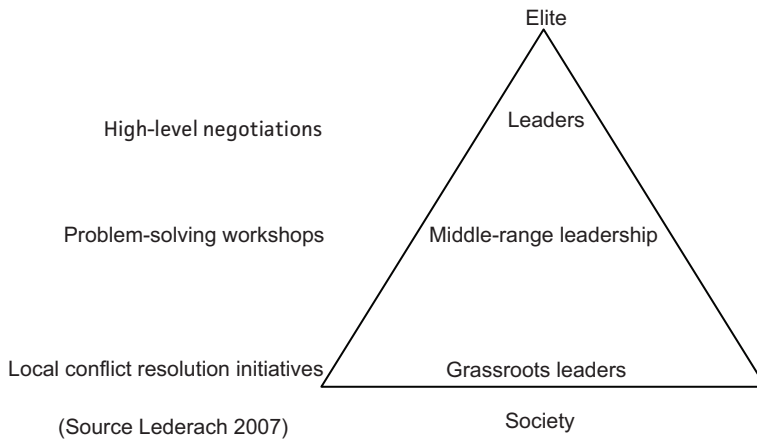
contested democracies with a particular focus on the role of public institutions and civil servants faced with societal tensions. Part of this theoretical work will also include the development of a public administration toolbox for addressing conflicts, which take into account the type of democracy at stake and its institutional setting.

*Empirically* we will explore how different democratic contexts address conflicts within and between administrations and institutions as well as among citizens in six selected urban areas. Studies of administration in newly democratised or conflict-ridden societies could have something to learn from more stable contexts. Conflict resolution concerning contested issues for example pertaining to education, health care, urban planning and housing as well as policing and the judicial system, in mature democratic settings could at the same time have something to learn from how conflicts have been transformed in consolidating democracies as well as fragile democracies. The idea of organizational knowledge travelling between countries and contexts has attracted a lot of academic interest whether we talk about copying, organisational learning, lesson drawing or policy diffusion. The transfer of knowledge from one context to another is however a complicated endeavour, and there are a number of obstacles to policy-oriented learning (cf. Evans 2009). We do not pretend to be able to transplant "solutions" from one city to the other but rather to inspire innovative thinking and provide new tools for handling conflicts.

## Survey of the fields

*Public Administration* shows that the quality of public institutions in democracies is of crucial importance for the citizens and their perception of their society as democratic or non-democratic. In other words, the everyday service delivery (or lack thereof) by public institutions and the direct contact between citizens and civil servants are of utmost

Figure 1. Conflict Resolution approaches and actors (adapted from Lederach 1995).



importance for how public institutions are perceived. However, while most public administrators have to deal with conflicts in their roles as facilitators, observers or parties to conflict. (c.f. van Kempen & Murie 2009) the public administration literature lacks theoretical depth when it comes to understandings of conflicts and ways to handle them (Lan 1997) – a limitation particularly serious in consolidating and contested democracies. When issues of identity conflict, corrupt civil servants or excluding policies become everyday realities, public administration has few answers. This obvious lacuna when it comes to understandings of strategies for handling conflict will be addressed with methods, theories and insights from peace and conflict studies.

From *Peace and Conflict studies*, we align with the theoretical underpinnings of the conflict transformation paradigm, which views conflicts as part and parcel of the social construction of societies (Lederach 1996; Galtung 1995). This approach was originally developed by researchers underlining the processual character of conflicts, viewing conflicts as undergoing constant transformation even though they at times might appear as static (Curle 1971). This research programme will have a strong emphasis on process, stressing the dynamic interplay

between actors and structures in conflictual change (Buckley-Zistel 2008). When conflicts are conceived of in this way, new opportunities for transformation emerge, as conflicts then can be un-, re-, or de-constructed. This contrasts with short-term ‘conflict management’, which mainly seeks to contain conflict by addressing conflicts’ symptoms rather than root causes (Miall et al. 1999:29). Conflict transformation also differs from problem-solving approaches such as ‘conflict resolution’, which seeks to end conflicts through attending to basic human needs of the conflicting parties, such as security and identity (Miall et al. 1999:29). Conflict transformation efforts attend to root causes of conflicts and seek to address power asymmetries and structural inequalities in order to transform societal structures, which are understood as the deep sources of conflict. When investigating into strategies for addressing conflicts on the urban arena, we will search for concrete practices. On the elite level, there might be attempts to negotiation and/or deliberation within the PA leadership and between the PA and various stakeholders. There might also be efforts in the middle-range realm, where leaders in for example community or religious groups can engage in problem-solving workshops and various commissions created to handle contested issues. On



the grassroots level, we might find ordinary citizens engaged in NGOs, community developers and local health officials involved in programmes targeting prejudice, psychosocial work and local confidence building. We believe that these three levels must be comprehensively addressed and interconnected in order to transform conflicts in a successful way, building long-term inclusive and legitimate democratic procedures. The levels and examples of activities are illustrated in the triangle (figure 1).

In order to investigate local public administration processes of conflict transformation, the subfield of *urban studies* will be employed. It offers ideas of how to arrange urban spaces to create inclusive procedures allowing for constructive transformation of societal conflicts. Within the theoretical debate in urban studies, there has been an increasing focus on interactive governance activity in complex conflictual and dynamic environments (Healey 2003). Public participation in local planning, including urban design and regeneration, through the use of deliberative processes, is currently widely promoted as the means of enhancing institutional legitimacy, reducing conflicts and raising citizen influence, social responsibility and learning (Hajer & Wagenaar 2003). Thus, there are many resemblances with the theories of deliberative democracy (Dryzek 2000). It is concerned with how to create fair and just institutional settings for deliberation, with an overall objective of bringing major stakeholders together and, through deliberative processes, addressing, and hopefully solving societal tensions (Allmendinger 2001).

### Project description

Conflicts are part of everyday life whether they are played out between the state and citizens or among the citizens, and can be seen as positive and dynamic aspects of life. However, negative aspects of conflicts are that their results may have severe consequences

for the individual, the group or the society. The alternative – life or society free from conflicts – is, however, associated with suppression and lack of freedom. To quote Churchill ‘*democracy is the worst form of government except all the others that have been tried*’. Yet, democratic theory is composed of different traditions that have had opposing suggestions to the best way of handling conflicts (March & Olsen 1989). Here, we share the basic assumption that conflicts need some kind of handling if democracy is to be well functioning. A democratic society is not fully democratic if it is unable to handle conflicts within the frame of democracy and its institutions. There is a gap in research between on the one hand problems and solutions of public administration and institutional design in *mature democracies*, and on the other hand, problematic issues and innovative solutions in *consolidating or contested democracies*. Even if public administration logically addresses the same problems both in Copenhagen and Jerusalem, comparative research of such different cities is limited. Hence both theoretically and empirically, these different fields have the *potential* of being mutually beneficial. Mature democracies have experience and have under a long time incrementally modified and adjusted their administrations and institutions to be quite well functioning, even though they may have accumulated quite substantive problems. Consolidating democracies often lack this ‘institutionalized stability’, but due to their severe issues and urgent problems in the field of public administration, they often show great innovation and inspiring ‘outside-the-box’ solutions, verifying that necessity is the source of invention.

Access to healthcare, building permits, infrastructure investments, improvement of welfare systems, sponsoring of different civil societies – the list of issues for which public administration is responsible or involved is vast. The challenge of public administration is to handle conflicts regarding those issues in a constructive way, as well as addressing

unintended consequences of its practices. However, its often sub-optimal practices and strategies in combination with civil servants' often limited knowledge and training to resolve contested issues may possibly result in a negative impact of public administration on democracy. At the same time, contested issues between people are best solved through the idea of democracy and the practice of public administration. If the performance of public administration is inadequate it needs to be improved.

The role of public administration in general and civil servants in particular in solving the issues that might be conflictual between state institutions and citizens, and among citizens has attracted our attention. In order to analyse this, a theoretical framework will be developed based on a trans-disciplinary approach combining the conflict transformation literature with the literature on public administration. To emphasize local processes of conflict transformation an urban focus is employed. Theories of public administration contribute with concepts and perspectives concerning different institutional designs, and how they can serve as drivers or barriers for improving processes of democracy. Moreover, these strands of literature offer perspectives on the roles and identities of the actors involved in handling public disputes, and how these perceptions can affect the quality of democracy. However, they have had much less theoretical refinement when it comes to understandings of conflict (Lan 1997), although sporadic studies have described conflict dimensions with regards to public administrators' work (see e.g. Lipsky 1980; Forester 1999, 2009). In contrast, theories of conflict transformation provide us with a conceptual toolbox for assessing conflicts and constructive as well as destructive ways of handling them, although paying less attention to the administrative level.

This programme will address this gap in research by applying the insights of conflict resolution to the domain of public

administration. Through this synthesis of theoretical perspectives we have identified the following theoretical and analytical building blocs: type of conflict, actors and agency, institutional design, and democratic quality.

Type of conflicts

- What types of conflicts are at play? How are the conflicts addressed?

Actors and agency

- Who is involved in the conflicts? Does anyone facilitate acts of reconciliation, and if so; how are inclusive processes framed and managed in different settings?

Institutional design

- What is the institutional design for addressing contested issues? To what degree are the processes public and transparent? Which conflict approaches and tools are applied? What are the perceptions of the roles and identities of the different actors involved?

Democratic quality

- To what extent do the democratic institutions through their conflict resolution endeavours contribute to democratic quality in terms of equality, integration and social solidarity?

## Research Design

The methodological route of this research programme is explorative, aimed at advancing theory and simultaneously breaking new empirical ground and the dynamic interplay between theory and the theoretically informed empirical material is a key part of the research enterprise. It is a methodology suitable for theoretical discovery rather than confirmation. The methodological strength of this research programme is the interdisciplinary and multi-methodological approach designed to both capture the depth of single cases and to enable tentative generalisations from comparing six cases. Case studies are chosen as a way to study complex processes through the method of "process tracing" (King et al. 1994) and knowledge will mainly

be generated through semi-structured interviews (Strömbom 2010) with involved actors. These methods open up for interpretations. In addition, we will provide a systematic comparative analysis of various kinds of contested issues and different ways of handling conflicts surrounding these issues by local public administrations in the six cities that represent different democratic contexts with different institutional designs. We will in each case: 1) identify potentially contested issues 2) map out policies for handling conflict, as well as different institutional designs available to city administrations and civil servants in order to identify functional as well as dysfunctional ones 3) assess and evaluate these strategies through a comparative analysis of six urban areas where majority-minority relations and dimensions of inclusion-exclusion are salient 4) analyse the role of public administration in general and the roles of individual civil servants in relation to the societal tensions which have been identified.

Data collection from fieldwork will focus on: 1) what citizens as well as civil servants in city administrations perceive as contested issues, 2) mapping constructive/destructive strategies for handling conflicts addressing contested issues 3) how these approaches affect local democracy. Ultimately landing in a 'qualitative comparative approach' (Ragin 1987), the project aims to build and thereafter to operate within a single analytical framework, and aspires for theory development, while also seeking in-depth knowledge and sensitivity to context-specific circumstances (Axline 1994). The study is intended to generate new insights into the role of public administrations in community building, democracy consolidation and societal conflict transformation in the everyday lives of citizens living in areas where different contested issues are salient.

#### **CASE SELECTION AND SELECTION CRITERIA**

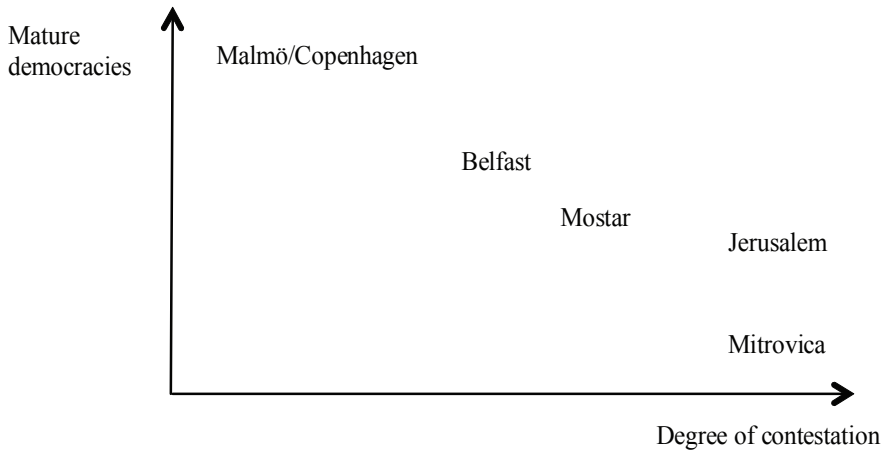
The cases studied represent cities in democratic systems, albeit at different stages in

their consolidation processes. Malmö (Sweden) and Copenhagen (Denmark) represent cases of mature democracy, with stable systems and well-institutionalized mechanisms for conflict resolution. Mostar (Bosnia and Herzegovina) and Belfast (United Kingdom) are cases of consolidating democratic systems, whose democracy is crafted in a post-conflict environment, in a constant struggle to build democratic institutions in order to handle contested issues between previously (and often currently) rivaling groups. Jerusalem (Israel/Palestine) and Mitrovica (Kosovo) are still involved in on-going conflicts with severe exclusion and marginalisation toward certain groups, making their democracy appear rather fragile at best, and non-existent at worst. They hence represent cases of contested democracy.

The selection of cases is based on their illustrations of different democratic contexts, public administration traditions, institutional designs, contested issues and underlying reasons. Public administrations can have severe failures, even though the whole chain from government to the acting civil servant genuinely tries to fulfil their different roles. Here Malmö is a case in point. On the other hand, civil servants can work magic within a context that, intentionally or not, hinders certain groups from getting their basic needs fulfilled, as some times is the case in Jerusalem. Our sample tries to capture many different pictures with successes and failures, in mature, consolidating and contested democracies (Hepburn 2004). The problems that have attracted our interest have different characteristics but same nature depending on which city they occur in (Sassen 2006; Soja 2000).

*Malmö* is a former working-class city, which today is remaking its identity through new innovative and small businesses, the recently established university-college and the in-migration of many young people. The segregation is increasing and there are significant differences in employment status, housing

Figure 2. The selected cases.



conditions and school results depending on where one lives. Malmö has had riots that can be traced back to problems in fulfilling the basic needs of its citizens, while at the same time being a growing city in one of the wealthiest countries in the world. *Copenhagen* is the capital and largest city in Denmark. Thirty years of urban regeneration have resulted in an urban renewed inner city as well as the inner city neighbourhoods. However, this development has also contributed to segregation processes and “ghettoization” at the outskirts of the city. Several of these deprived neighbourhoods are experiencing a variety of conflicts, such as youth crime, lack of social cohesion and trust among the residents, as well as problems with poor-quality housing. *Belfast* is still scarred by a conflict that no longer is active but very present in streets, walls and minds. Segregation is still widespread, and gates that no longer have a military presence are still locked every night. On the other hand, great improvements have been made and the city once again has a rising population and an economic boom in a transition from low-intense conflict and riots to a consolidating democracy. Depending on where they go in *Mostar*, people get unequally treated on bases of their ethnic identity. A Bosniak does not go to western – Croat dominated – Mostar for healthcare and there are

very few, if any, Croats that send their children to schools in eastern – Bosniak dominated – Mostar. At the same time, the city is politically united and is officially obliged to offer the same services indiscriminately. *Jerusalem* is the most contested urban area in the Israeli-Palestinian conflict and inhabits a significant power asymmetry where regular Israelis have housing, employment and healthcare of a standard that only the richest Palestinians can afford. Where Israelis just stroll through the military check-points, Palestinian ambulances are stopped and searched for hours. Its public administration is ambiguous and institutionally discriminatory while its whole status is globally debated. *Mitrovica* has a very puzzling institutional setup. In its northern part the Kosovo state is virtually non-existent or ignored by its Serbian population, which go to Belgrade-sponsored courts, police offices and hospitals, in defiance of the independence declaration of Pristina. Southern Mitrovica on the other hand is governed by Kosovars, which try to – so far unsuccessfully – to extend their reach to the northern part. The failures and corruption of Mitrovica has resulted in ‘one’ city in geographical and spatial terms, albeit two worlds in cognitive and actual reality.

## In conclusion: significance of the research

The added theoretical value of this research is to bridge the gap between two different theoretical traditions that rarely engage with each other, but that have great potential to generate new theoretical as well as empirical insights. In doing so, we offer new concepts and an original theoretical framework for understanding the role of public administrations and their capacity for addressing conflicts in different democratic contexts. The programme also adds a practical value as it will transfer knowledge and expertise concerning tools for how public administrations and civil servants in conflictual settings can move beyond societal exclusion and conflict to craft policy solutions and generate democratic capacity for long-term sustainability. These research-based policy recommendations may assist practitioners within public administration and could have an important impact on the works of local administrations and thereby citizens' lives in various democratic settings.

## List of references

- Allmendinger, P., 2001. *Planning in postmodern times*. London and New York: Routledge.
- Axline, A., 1994. *The Political Economy of Regional Cooperation: Comparative Case Studies*. London: Pinter.
- Buckley-Zistel, S., 2008. *Conflict Transformation and Social Change in Uganda*. *Remembering after Violence*, Houndmills, Palgrave MacMillan.
- Curle, A. 1971. *Making Peace*. London: Tavistock Publications.
- Dryzek, J. S., 2000. *Deliberative democracy and beyond – liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Evans, Mark, 2009. "Policy transfer in a critical perspective", *Policy Studies* 30(3): p. 243-268.
- Forester, J., 1999. *The deliberative practioner*. Cambridge: MIT Press.
- Forester, J., 2006. "Making participation work when interests conflict", *Journal of American Planning Association*, 72(4), p. 447-456.
- Forester, J., 2009. *Dealing with Differences. Dramas of mediating public disputes*. Oxford University Press.
- Galtung, J., 1995. "Conflict Resolution as Conflict Transformation: The First Law Of Thermodynamics Revisited." In Rupesinghe, K. (ed.), *Conflict Transformation*. London: MacMillan.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H., (eds.), 2003. *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Healey, P., 2003. "Collaborative planning in perspective", *Planning Theory*, 2(2), p. 101-123.
- Hepburn A. C., 2004. *Contested Cities in the Modern West*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- King, G., Keohane, R. O. and Verba, S., 1994. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.
- Lan, Zhiyong, 1997. "A Conflict Resolution Approach to Public Administration", *Public Administration Review*, 57(1), pp. 27-35.
- Lederach, J. P. 1996. *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*. Syracuse: Syracuse University Press.
- Lipsky, M., 1980. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundquist, L., 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- March, J. G., Olsen, J. P., 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press/Macmillan.
- Miall, H., Ramsbotham, O. & Woodhouse, T., 1999. *Contemporary conflict resolution : the prevention, management and transformation of deadly conflicts*. Oxford: Polity.
- Ragin, C., 1987. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: California University Press.
- Sassen, S., 2006. *Cities in a World Economy* (3<sup>rd</sup> ed.). Thousand Oaks, London, New Delhi: Pine Forge Press.
- Scott, W. R., 2008. *Institutions and Organizations. Ideas and Interests* (3<sup>rd</sup> ed.). Los Angeles: Sage.
- Soja, E. W., 2000. *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford & Malden: Blackwell Publishing.
- Strömbom, Lisa, 2010. *Revisiting the Past. Israeli identity, thick recognition and conflict transformation*. Lund: Mediatryck.
- van Kempen, Ronald & Murie, Alan, 2009. "The New Divided City: Changing Patterns in European Cities", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 100(4), pp. 377-398.

# Regeringsformen och förvaltningen

– styrning och rättslig reglering

Bengt Lundell, Titti Mattsson, Vilhelm Persson & Henrik Wenander

Projektet *Regeringsformen och förvaltningen – styrning och rättslig reglering* syftar till att undersöka styrningen av den svenska förvaltningen ur ett rättsligt perspektiv. Huvudfokus är styrningen och den rättsliga regleringen idag, men för att förstå den, studeras den ur ett utvecklingsperspektiv under 40 år med startpunkt i antagandet av den nya regeringsformen 1974. Sverige är en rättsstat och en fungerande rättsstat är en förutsättning för en fungerande demokrati. Det går att ta fram ett antal väsentliga egenskaper hos en demokrati och hos en rättsstat. Det är emellertid också klart att uttrycken för demokratin och rättsstaten förändras samtidigt som samhället förändras socialt, ekonomiskt och tekniskt. Det betyder att ramarna för förvaltningen också förändras. Ramarna förändras genom att relationen mellan politik och förvaltning ses på nya sätt. Styrning genom rättsregler och tilldelning av ekonomiska resurser bestämmer förvaltningens handlingsutrymme och också vilken betoning som ska ligga på mål som rättssäkerhet och ekonomisk effektivitet. Tekniska och samhällsekonomiska förändringar ger nya förutsättningar för förvaltningens verksamhet. Detta tillsammans bildar basen för projektet.

Studiet av förvaltningen har under de senaste årtiondena mer fokuserat på implementeringen av besluten och mindre på styrningen som sådan. Ett väsentligt syfte med projektet är därför att studera regelstyrningen och dess förändring. I anslutning till projektet studeras resursstyrningen särskilt vad gäller de inte helt klara gränserna till regelstyrningen. Också kontrollen av förvaltningen

studeras sådan den speglas i regler och tilldelning av ekonomiska resurser. Styrningens utformning påverkas av politiska, inomjuridiska, ekonomiska och tekniska förändringar. De rättsliga och politiska ramarna för styrningen av den offentliga förvaltningen har sedan 1974 genomgått omfattande förändringar. En ändrad partistruktur, en förändrad syn på förvaltningens roll samt teknisk och ekonomisk utveckling har gett nya förutsättningar (se Lundell, B 1994a, 1994b, Mattsson, 2011 och 2012). Inte minst har Sveriges internationella samarbete, bland annat genom EU-medlemskapet, påverkat möjligheterna att styra förvaltningen. I tidigare forskning har undersökningar gjorts hur den svenska förvaltningen samverkar rättsligt och ingår i förvaltningsnätverk med andra staters organ.<sup>1</sup> EU-rätten och Europakonventionen har inneburit långtgående förändringar i det svenska förvaltningsförfarandet (se Wenander, H 2008. Groussot, X – Wenander, H 2007).

I projektet kombineras statsvetenskaplig och offentlighetsrättslig kompetens, samt juridiska och andra samhällsvetenskapliga forskningsmetoder. Detta är en förutsättning för en givande undersökning av forskningsområdet. Genom klassiska rättsvetenskapliga metoder är det möjligt att analysera och systematisera relevanta rättsregler, och klarlägga eller – om det visar sig nödvändigt – rekonstruera

1 Se ang. förvaltningsmyndigheters och kommuners samarbete och avtal med utländska motsvarigheter Persson, V 2005; ang. svenska organs skyldighet att godta andra staters beslut i enskilda förvaltningsärenden Wenander, H 2010. Ang. Barnkonventionen och svensk rätt Mattsson, T 2007, Mattsson, T 2006, och Mattsson, T 2002.

Docent Bengt Lundell, professor Titti Mattsson, docent Vilhelm Persson och juris doktor Henrik Wenander är alla verksamma vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet. Projektet finansieras av Vetenskapsrådet.

E-post: [bengt.lundell@jur.lu.se](mailto:bengt.lundell@jur.lu.se), [titti.mattsson@jur.lu.se](mailto:titti.mattsson@jur.lu.se), [vilhelm.persson@jur.lu.se](mailto:vilhelm.persson@jur.lu.se), [henrik.wenander@jur.lu.se](mailto:henrik.wenander@jur.lu.se)



rättsläget ("gällande rätt"). Genom samhällsvetenskapliga metoderna kan reglerna ses i ett vidare perspektiv. De intresseavvägningar som ligger bakom reglerna och de effekter som reglerna får kan undersökas mer utförligt. Då kan också göras mer ingående jämförelser mellan olika sektorer och mellan olika tidsperioder..

Det första delprojektet *Förvaltningen – Från maktfördelning till funktionsfördelning och tillbaka igen? Om de konstitutionella ramarna för styrningen av förvaltningen* (ansvarig juris doktor Henrik Wenander) syftar till att belysa den konstitutionella diskussionen kring förvaltningens roll.

Maktindelning mellan fristående konstitutionella organ uppfattas i internationella sammanhang ofta som ett grundläggande krav för en modern demokrati och rättsstat.<sup>2</sup> Mot bakgrund av Montesquieus och Lockes upplysningsidéer har en tredelning av statsmakten mellan lagstiftande, verkställande och dömande organ varit vägledande för många grundlagsreformer i olika rättssystem. I sådana system är principen om maktindelning av grundläggande betydelse för statsorganens styrning och kontroll av den offentliga förvaltningen. Den svenska regleringen i 1974 års regeringsform avviker emellertid tydligt från detta mönster. I förarbetena till regeringsformen anses den svenska ordningen i stället bygga på en *funktionsfördelning* mellan statsorgan, tätt knuten till parlamentarismen och folksuveränitetens princip. Delprojektet syftar till att kartlägga vad idéer om maktindelning och funktionsfördelning mellan statsorgan idag innebär för den svenska ordningen för styrning och kontroll av den statliga förvaltningen. Den grundläggande frågan för denna del av projektet är hur grunderna för det rättsliga förhållandet mellan de statliga förvaltningsmyndigheterna och regeringen har utvecklats i Sverige från 1974 till idag.

En historisk utgångspunkt för undersökningen är regleringen i 1809 års regeringsform, vilken i grunden ansågs bygga på en maktfördelning mellan oberoende konstitutionella organ. Under den tid 1809 års regeringsform var gällande kom emellertid maktindelningsprincipen successivt att förlora i betydelse. En viktig del i denna utveckling var parlamentarismens genombrott (se redan Malmgren, R 1941 s. 8 ff., se även Sterzel, F 2009 s. 16 ff). I arbetet med en ny regeringsform under 1960- och 1970-talet förefaller det ha varit uteslutet att bygga vidare på de maktindelningsprinciper som låg till grund för 1809 års regeringsform. I stället skulle den etablerade parlamentarismen förutsätta en mera finfördelad uppdelning i funktioner (*funktionsfördelning*) än vad en ordning som bygger på maktindelning kan åstadkomma. När det gällde den offentliga förvaltningens område skulle regeringen i sin *riksstyrelsefunktion* bland annat (1) besluta författningar, (2) utfärda generella anvisningar för myndigheternas verksamhet samt (3) avgöra enskilda förvaltningsärenden, främst som högsta instans.<sup>3</sup> Alla dessa uppgifter kan betraktas som former av styrning av förvaltningen (SOU 2008:118 s. 65). Det framstår som oklart vad denna funktionsfördelning närmare innebär för dagens offentliga förvaltning och i vilken utsträckning den skiljer sig från de maktindelningsprinciper som är grundläggande i andra demokratiska konstitutionella ordningar. Funktionsfördelningens betydelse för förhållandet mellan statsförvaltningen och andra konstitutionella organ har inte behandlats mer övergripande i vare sig förarbeten, rättspraxis eller rättsvetenskapliga framställningar (se dock Bull, T 2008 s. 19–31, särskilt s. 26 ff).

I samband med 2010 års reformer av regeringsformen angavs att ambitionen inte var att förändra de grundläggande strukturerna i

<sup>2</sup> Se ang. termen maktindelning Mattson, I – Petersson, O 2011 s. 17.

<sup>3</sup> SOU 1963:17 s. 150 ff. och SOU 1972:15 s. 76, prop. 1973:90 s. 156, jfr nuvarande 1 kap. 6 §, 8 kap. 7 § första stycket 2 samt 12 kap. 1 och 5 §§ regeringsformen. Se Strömberg, H – Lundell, B 2011a s. 34 ff. och Warning-Nerep, W m.fl., 2010 s. 26 ff.

den svenska konstitutionella ordningen (Se dir. 2004:96, SOU 2008:125 s. 107). Samtidigt kan det emellertid konstateras att förändringarna i den reformerade grundlagen avseende förvaltningsmyndigheternas normprövning och åtskillnaden mellan rättskipning och förvaltning kan ha betydelse för hur den ovan beskrivna funktionsfördelningen ska uppfattas på den offentliga förvaltningens område. Delprojektet ska belysa om de konstitutionella ramarna för styrningen av förvaltningen nu åter kan beskrivas som utfall av maktfördelningsprinciper.

Vid undersökningar av konstitutionella frågor ska särskilt uppmärksammas den konstitutionella rättens metodologiska särdrag. Till dessa hör *för det första* att många frågor i det svenska systemet sällan eller aldrig hamnar under domstols prövning. I avsaknad av auktoritativa avgöranden av rättsliga frågor måste den rättsliga argumentationen tillmätas en stor betydelse på området.<sup>4</sup> *För det andra* är det på statsrättens område nödvändigt att beakta det nära sambandet mellan politiska och juridiska överväganden. I litteraturen har detta beskrivits som att rätten och politiken utgör två kompletterande delar av den demokratiska rättsstaten (Bull, T 2002 s. 158). Därmed är det nödvändigt att beakta såväl statsvetenskapliga och statsrättsliga argument. Det är dock givetvis samtidigt angeläget att uppmärksamma skillnaden mellan normativa och deskriptiva resonemang (Sandgren, C 2009 s. 17 f). *För det tredje* präglas statsrätten av avvägningen mellan effektivt genomförande av majoritetens uppfattning och skyddet för enskilda personer mot den offentliga makten. Särskilt på den offentliga förvaltningens område tillkommer ytterligare ett intresse som bör beaktas, nämligen intresset av korrekt behandling av komplexa tekniska och rättsliga frågor, vilka kräver särskild

sakkunskap (Ahlbäck Öberg, S 2003 särskilt s. 149 ff).

För att belysa intresseavvägningarna på området och dessas förändring över tid i Sverige kommer undersökningen att uppmärksamma rättsliga lösningar från två andra konstitutionella system, nämligen det federala amerikanska och det danska. Dessa båda system bygger på traditionella makt-delningsprinciper. Det amerikanska systemet är av intresse på grund av sin roll som internationell förebild för makt-delningssystem, medan exempel från dansk statsrätt kan användas för att visa på möjliga rättsliga lösningar för att kombinera en traditionell makt-delning med nordisk parlamentarism.

I det följande redogörs kort för tre grundområden i delprojektet. Delfrågorna är indelade på ett sätt som avspeglar de tre grundläggande riksstyrelsefunktioner som nämnts ovan. Denna indelningsgrund kan i detta skede illustrera de skilda utmaningar som idén om en funktionsfördelning har ställts inför sedan 1974 års regeringsform trädde i kraft.

Undersökningen avser att närmare undersöka utvecklingen av *regeringens och förvaltningsmyndigheternas roll som normgivare* på förvaltningsområdet.<sup>5</sup> Det har i litteraturen anförts att det alltsedan 1974 har skett en maktförskjutning till regeringen i strid med grundtankarna om folksuveränitet bakom 1974 års regeringsform (Sterzel, F 2009 s. 219 ff). Inte minst kan det i ett makt-delnings- eller funktionsfördelningsperspektiv finnas anledning att problematisera att myndighetsföreskrifter är generella och bindande även i förhållande till domstolar (Sterzel, F 2009 s. 275).

Vidare ska regeringens utrymme att

4 Se Bull, T – Sterzel, F 2010 s. 40, jfr ang. KU:s roll Bull, T 2002, särskilt på s. 148 f., se även diskussionerna om a living constitution och en successiv utveckling i tolkningen av grundlagens innehåll i amerikansk rätt Strauss, D 2010 s. 33 ff.

5 Se 8 kap. 2 § första stycket 2, 3 §, 7 § första stycket 2 samt 10 och 11 §§ regeringsformen angående regeringens normgivningsmakt efter delegation, regeringens primära normgivningsområde samt förvaltningsmyndigheternas normgivningsmakt efter delegation, jfr ang. normgivningsmakten i ett makt-delningsperspektiv Bull, T 2008 s. 24.



utfärda anvisningar för myndigheternas verksamhet behandlas. Den svenska förvaltningstraditionen bygger sedan länge på att regeringen å ena sidan står i spetsen för förvaltningsorganisationen, men att förvaltningsmyndigheterna å andra sidan är i viss mån självständiga i förhållande till regeringen.<sup>6</sup> En fråga för undersökningen är om europeiseringen innebär att denna grundläggande struktur i den svenska förvaltningstraditionen successivt förlorar i betydelse (Wennergren, B 1998, SOU 2008:118 s. 85f. och Reichel, J 2010 s. 75 ff).

När det gäller slutligen *regeringens uppgift att som högsta instans avgöra enskilda förvaltningsärenden* har utvecklingen gått mot att överprövning av förvaltningsbeslut numera som huvudregel sker i förvaltningsdomstol (Warnling-Nerup, W 2008 s. 29 ff). Regeringen har sålunda till stor del förlorat denna möjlighet till direkt styrning. Detta uttryck för funktionsfördelningsprincipen har på så sätt förlorat i betydelse. Samtidigt har ett särdrag från den tidigare överprövningen i högre förvaltningsmyndighet och i regeringen bevarats i det att förvaltningsdomstolen kan sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe.<sup>7</sup> Denna ordning har i den rättsliga diskussionen ifrågasatts mot bakgrund av EU-rättens krav och behovet av ämnesspecifik sakkunskap vid beslutsfattande (Edwardsson, E 2009).

Det andra delprojektet *Regeringsformen och normstyrning av förvaltningen* (ansvarig fil dr i statsvetenskap och docent i offentlig rätt Bengt Lundell) tar sin utgångspunkt i 12 kap. regeringsformen om förvaltningen. Delprojektet syftar till att studera föreskrifter, ekonomiska styrmedel, tillsyn samt kontroll som medel för att styra förvaltningen över tid.

Teoretiskt anknyter delprojektet till ett

systemsynsätt med beslutsfattare och tillämpare och där beslutsfattarna vill styra tillämparna (Se t.ex. Lundquist, L 1992). Fokus ligger inte på den materiella styrningen dvs. innehållet i regler och resurstilldelning (hur stort arbetslöshetsunderstödet är etc.) utan på det man kan kalla formell styrning dvs. regler om organisation, relation mellan organ och beslutsprocesser. Undersökningsobjektet är den svenska förvaltningen; huvudfokus ligger på den statliga förvaltningen, men den yttre ramen kan sägas vara förvaltningen sådan den definieras i 12 kap. RF Den inkluderar då också verksamhet som bedrivs av kommunerna och enskilda.

Med beslutsfattare avses här regering och riksdag. Relationen mellan dessa organ beskrivs i regeringsformen (Se Strömberg, H – Lundell, B 2011c). 1974 års regeringsform tillkom i en period med ett relativt stabilt partisystem, där socialdemokratin ensam eller tillsammans med något annat parti utgjort en majoritet i riksdagen. Detta ändrades 1976 när en borgerlig regering tillträdde. År 1985 invaldes Miljöpartiet i riksdagen och det innebar att det gamla partisystemet bröts upp och nya partier etablerades och försvann. Det betydde också att styrningen blev mindre förutsägbar (Lundell, B 1994a, 1994b).

Under 1980-talet skapade regeringen men också riksdagen en gemensam syn på förvaltningen genom vad som kan kallas en samlad förvaltningspolitik. Det var under denna period 1971 års förvaltningslag ersattes av den nu gällande förvaltningslagen (1986:223). Förvaltningen skulle styras med mål och resultaten skulle utvärderas. Det senare har nu bland annat uttryckts i regeringsformen som en av riksdagsutskottens uppgifter (4 kap. 8 § RF). Uppföljningen sker ibland genom särskilt tillskapade organ ibland uttrycks den genom uppföljningskrav i regleringsbrev. En starkare betoning av effektivitetsuppföljningen har skett genom tillkomsten av Riksrevisionen som ersättning för Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer.

Frågan är bl a hur synen på förvaltningen

6 Jfr i statsvetenskapligt och historiskt perspektiv Andersson, C 2004 och SOU 2007:75 s. 76 ff.

7 Se i historiskt perspektiv SOU 1964:27 och Strömberg, H – Lundell, B 2011a s. 221.

har utvecklats från 1970-talet till det andra decenniet av 2000-talet. Det är inte alltid lätt att få en samlad bild av förvaltningspolitiken. Detta hänger delvis samman med att den inte alltid utvecklas enhetligt och sammanhängande utan ibland sektorsinriktat och splittat. Innebörden och relationen mellan 12 kap 1 § RF (förvaltningen lyder under regeringen) och 12 kap 2 § RF (självständighetsprincipen) har förändrats under den period som ska undersökas.

Kännetecknande för den statliga förvaltningen är att den har verksamhet på både nationell (central), regional och lokal nivå. Tidigare var det vanligt med självständiga myndigheter på lokal, regional och central nivå. Numera är den organisatoriska uppdelningen ofta borttagen både på lokal nivå och mellan nivåerna. Statliga enhetsmyndigheter med hela landet som verksamhetsområde har skapats istället. Exempel på detta är Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Kronofogden (Strömberg, H –Lundell, B 2011a, s. 34–44). Den generella utvecklingen speglas i den rättsliga regleringen vad gäller beslutsprocesser, överklaganden och självständighet. Förfarandefrågor kan regleras både i generella regler och i regler specifika för ett visst område. Den gällande förvaltningslagen är ett exempel på det förra och förslaget till ny förvaltningslag (SOU 2010:29) ett exempel på en tendens i motsatt riktning. En viktig fråga är att klarlägga dagens situation.

För trettio år sedan var nyckelord till exempel lekmaninflytande och decentralisering. Offentlighetsrättsliga organ ersätts av enskilda aktörer. I förändringen inom den offentliga verksamheten är samordning ett nyckelord. På vilket sätt samordningen ska ske, kan belysas dels med utgångspunkt från vilken nivå som berörs dels med utgångspunkt om det är en sektorssamordning eller en nivåsamordning.<sup>8</sup> Det finns

anledning att anta att den horisontella samordningen på lokal nivå ersatts av en vertikal samordning mellan nivåer som speglas i skapandet av ”enhetsmyndigheter”. Argumenten har främst varit effektivitetshänsyn. Frågan är vilka konsekvenser detta får för andra värden som t.ex. decentralisering och lekmaninflytande.<sup>9</sup>

I en annan undersökning (1996) av den statliga styrningen av kommunerna redovisas en genomgång av statliga författningar som reglerar kommunal verksamhet. Den var i sin tur en uppföljning av en tidigare undersökning från mitten av 1980-talet (Westerståhl, J 1987). Undersökningen visade att hälften av författningarna var mindre än 10 år gamla. Intressantare är undersökningens genomgång av konkreta styrformer under rubrikerna föreskrifter, ekonomiska styrmedel, tillsyn samt kontroll.<sup>10</sup> Vad gäller detta sker en förändring. Det är först på senare år som ekonomiska sanktioner mot offentliga organ åter har börjat uppmärksammas. Införande av sanktionsavgifter mot kommunerna vad gäller uteblivna åtgärder inom socialtjänsten redovisar ett nytt synsätt på den offentliga verksamheten. Tidigare sågs trilska enskilda som det enda problemet (Strömberg, H – Lundell, B 2011a s. 140).

Slutsatserna från undersökningen 1996 var följande: Det finns skillnader i sättet att reglera mellan olika områden. En förklaring är sakområdenas natur. Det är skillnad mellan t.ex. tvångsåtgärder och bidragsregler. En andra förklaring är traditioner på området. Det är svårt att (snabbt) ändra på invanda synsätt – på alla nivåer i den offentliga förvaltningen. En tredje förklaring är hur länge nuvarande reglering funnits. En reglering som funnits några år har sannolikt hunnit anpassas och flertalet svagheter slipats av. En fjärde förklaring är när regleringen ursprungligen

8 Lundell, B 1996a Denna rapport är en uppföljning av undersökningen som publicerades i Lundell 1994a och 1994b.

9 Lagrådsremiss om skatteförfarandet den 13 januari 2011.

10 Lundell, B 1996b. Undersökningen genomfördes på uppdrag av Riksrevisionsverket.

kom till. Det finns tillfälliga och långsiktiga tendenser i förvaltningspolitiken. En femte förklaring är hur politiserat respektive tekniskt som ett område anses vara. En sjätte förklaring kan vara de aktörer och egenskaper hos dem som ansvarat för olika områden (Lundell, B 1996b. Jfr även Strömberg, H – Lundell, B 2011b).

Som denna kortfattade genomgång visar, är en studie av regelstyrningen av kommunerna och den statliga förvaltningen intressant att genomföra. En undersökning över tid kan tillföra väsentlig kunskap om utvecklingstendenser i användningen av olika konkreta styrformer. De hypoteser som lanserades i 1996 års undersökning kan då också undersökas. En studie av samspelet mellan rättslig reglering och förvaltningens organisation över tid tillför också ny intressant kunskap. Detsamma gäller samspelet mellan den allmänna och speciella förvaltningsrätten.

I delprojektet kombineras traditionell juridisk metod med samhällsvetenskapliga metoder där reglerna analyseras ur ett systematiskt perspektiv mellan sektorer och över tid. En studie över tid kan avse några valda sektorer som skatteförvaltning, arbetsförmedling, miljöförvaltning och polisen. Sådana undersökningar kompletteras med undersökningar av reglerna vid en viss tidpunkt över sektorsgränserna. De här refererade undersökningarna kan ses som pilotstudier.

Utvecklingen<sup>11</sup> av elektronisk förvaltning betraktas internationellt sett som en av de största händelserna inom offentlig förvaltning under de senaste decennierna (exv. Brown, D 2005). Den har fört med sig nya begrepp, discipliner, ändrade infrastrukturer inom myndigheter och nya kontaktformer mellan myndigheter och medborgare. Flertalet

myndigheter använder sig idag av offentliga e-tjänster mot medborgarna i olika former. Fördelarna med den elektroniska förvaltningen uttrycks ofta av statsmakterna i termer såsom kostnads- och arbetseffektivt, rationellt, inkluderande och demokratigynnande. Responsen är emellertid inte förbehållslöst positiv. Samma elektroniska förvaltning beskrivs också – av andra – som dyr, sårbar, kontrollerande, expertberoende och exkluderande. Oavsett uppfattningen om dess värde och konsekvenser i olika avseenden är den elektroniska förvaltningen idag en självskrivnen del av det offentligas verksamhet, och den expanderar stadigt genom de ökade möjligheterna att använda informationstekniken inom alltfler områden. Denna utveckling skapar också nya förutsättningar för myndigheternas organisation och hantering av ärenden.

Detta delprojekt syftar till att undersöka utvecklingen av den elektroniska förvaltningen i Sverige, från 1970-talet och fram till idag. Särskilt behandlas den styrning som denna utveckling medfört för den samhällseliga utvecklingen. Ytterst handlar det om att undersöka hur den elektroniska utvecklingen successivt mer och mer kommit att användas såväl som verktyg att materialisera samhälleliga mål och ideal som maktutövning gentemot olika samhällsorgan och enskilda medborgare. Detta sker genom att studera de ramar – med betoning på de rättsliga – som begränsat respektive möjliggjort elektronisk förvaltning inom olika sektorer under tre decennier, 1980-2010.

Karakteristiskt för utvecklingen inom elektronisk förvaltning är att den gått från en mycket låg till en mycket hög grad av politisk styrning under denna period. De statliga och kommunala förvaltningsgrenarna med sina idag stora och avancerade elektroniska förvaltningssystem tillkom ursprungligen utifrån en decentraliserad utvecklingsmodell med en låg grad av politisk styrning (Johnsen, G 2007, s. 140). Denna utveckling har sitt ursprung i sena 1960-talet, då ett fåtal statliga myndigheter påbörjade det första arbetet

11 Ursprungligen var ett särskilt fjärde delprojekt planerat *Elektronisk förvaltning som styrmedel* (ansvarig professor Titti Mattsson) som särskilt skulle belysa den tekniska utvecklingens betydelse för förvaltningen och de rättsliga problem detta medför. Vissa resultat har redovisats i Mattsson, 2011, 2012.

med databaserad ärendehantering. Därpå följde arbetet hos en ökad mängd myndigheter att automatisera vissa beslutsförfaranden med automatisk databehandling (ADB). Inom bland annat socialförsäkringsområdet har användningen av elektroniska rutiner en gammal tradition.

De övergripande målen var ursprungligen ökad effektivitet och kontroll. Under senare år kom utvecklingen inom elektronisk förvaltning emellertid även att få ett utökad medborgarfokus (Magnusson Sjöberg, C 2007s. 150). År 2000 tillkom det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet "En förvaltning i demokratins tjänst".<sup>12</sup> Handlingsprogrammet tillkom som en följd av propositionen "Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst" (Prop. 1997/98:136). Blicken var vänd mot ökad service gentemot medborgarna, och fortsatt höjd effektivitet hos myndigheterna. Medborgaren blev kund och målet var att leverera användarcentrerade och interaktiva e-tjänster. Möjligheten att öka tillgängligheten för enskilda var därför en stark drivkraft i utvecklingen av den elektroniska förvaltningen under 2000-talet. Den fick också ett namn, den så kallade 24-timmarsmyndigheten.<sup>13</sup>

Den svaga politiska styrningen innebar under en lång period att lagstiftningen fått ske främst i syfte att komma ikapp utvecklingen inom den elektroniska förvaltningen.

Trenden har gått mot ökad politisk styrning av utvecklingen av elektronisk förvaltning. Uppfattningen idag är att e-förvaltning ska betraktas som en gemensam resurs för den allmänna samhällsutvecklingen. Detta innebär att myndigheterna samverkar med andra aktörer och att medborgare, företagare och organisationer – är både kund och

deltagare i systemet, bland annat i form av vidareutnyttjare av eller medskapare i myndigheternas information och e-tjänster.<sup>14</sup> Detta utvecklingsarbete går under beteckningen *tredje generationens e-förvaltning*.<sup>15</sup> Det fortsatta arbetet med e-förvaltningen blir således alltmer målstyrt och reglerat, särskilt i fråga om den statliga förvaltningen. I propositionen 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt betonas e-förvaltningens roll i statsmaktens strävan mot de förvaltningspolitiska målen (Prop. 2009/10:175 s. 28 f). Andemeningen synes vara att utvecklingen mot utökad e-förvaltning och e-tjänstsystem harmonierar väl med de uppställda förvaltningspolitiska målen och därför bör uppmuntras och utvecklas.

Det tredje delprojektet *Rättslig reglering av ekonomisk styrning* (ansvarig docent Vilhelm Persson) tar sin utgångspunkt i regleringen av finansmakten i 9 kap. regeringsformen. Delprojektet studerar den rättsliga regleringen kring statens ekonomiska styrning av myndigheter och kommuner. Arbetet inom detta delprojekt är redan påbörjat.<sup>16</sup>

Juridiska studier av styrning av förvaltningen har traditionellt riktat in sig på normgivning, dvs. på förvaltningens efterlevnad av olika slags föreskrifter. Som alternativ till denna styrningsmetod kan ekonomiska medel användas. En anslagsgivare kan uppnå påtagliga styreffekter genom att ställa upp villkor för anslag, att prioritera de delar av förvaltningen som anses mest viktiga, att belöna organ som följer styrsignaler och att minska anslag till organ som inte infriar uppställda mål. Detta delprojekt syftar till att

12 En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram, Regeringskansliet 2000.

13 Uppkallad genom Statskontorets rapport 24-timmarsmyndighet – Förslag till kriterier för statlig elektronisk förvaltning i medborgarnas tjänst, Statskontoret 2000:21. Se även prop. 1999/2000:86 Ett informationssamhälle för alla, där strategin för myndigheten lades fast.

14 Se bl a om utvecklingen av e-tjänster inom socialtjänsten i Mattsson och Persson 2011 samt Juell-Skiele, Mattsson, Persson, Uppström och Wohed 2011,

15 SOU 2009:86 s. 31 ff. De två första "generationerna" hänför sig dels till myndigheternas inledande IT-användning under 1960-talet, dels till introduktionen av Internet under 1990-talet.

16 Redovisningen har skett i Persson 2011, 2012.

undersöka juridiska aspekter av sådan ekonomisk styrning.

Ofta har ekonomisk styrning närmast setts som en motsats till styrning genom rättsliga regler. Det ekonomisk-administrativa regelverket har i mycket ringa omfattning behandlats i rättsvetenskaplig litteratur. Samtidigt är det emellertid tydligt att det också finns en juridisk sida av ekonomisk styrning. Ett exempel är innehållet i regleringsbrev. Genom dem bestämmer regeringen vilka ekonomiska resurser de underlydande myndigheterna ska få.<sup>17</sup> Regleringsbrev är därmed regeringens viktigaste styrmedel i budgetprocessen (se t.ex. bet. 1998/99:KU10 s. 45).

Därigenom får de ses som viktiga ekonomiskt styrmedel. Vid sidan om detta har de emellertid dessutom delvis ansetts utgöra författningar (Se Arbetsdomstolens dom AD 1984 nr 77.). Avgränsningen av exakt vilka delar som har varit författningar har inte varit helt exakt. Vidare finns traditionella juridiska rättssäkerhetsaspekter även på ekonomiska belönings- och bestraffningssystem. Exempelvis kan det uppkomma frågor om likabehandling, förutsebarhet och överklagande. Redan detta är en anledning att nu ägna ekonomisk styrning mer rättslig uppmärksamhet.

Formerna för ekonomisk styrning av förvaltningen har dessutom genomgått betydande förändringar sedan regeringsformens tillkomst 1974. Till stor del har detaljstyrning ersatts av målstyrning och processkontroll av efterhandskontroll. Dessutom har konkurrens- och marknadstänkande i betydligt större utsträckning kommit att prägla förvaltningens verksamhet.<sup>18</sup> Nedmonteringen av detaljerade organisatoriska regler och förfaranderegler, samt intresset för ekonomiska tankesätt har ökat betydelsen av ekonomiska

styrssystem. Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet resulterade i en väsentligt stramare syn på den övergripande styrningen – något som främst speglas i budgetlagen. Styrsystemen utvecklas fortlöpande och under de senaste åren har samtliga myndigheters instruktionsförfordningar och regleringsbrev reviderats.<sup>19</sup>

I samband med den ökande användningen och betydelsen av ekonomiska styrmedel uppkommer en lång rad konkreta juridiska frågor, exempelvis: Vilka rättsliga konsekvenser kan uppkomma om medel inte används som avsett? Under vilka förutsättningar måste anslag återbetalas? Vilka möjligheter finns att överklaga olika slags beslut? Hur omfattande redovisning måste lämnas? Vilket juridiskt ansvar uppkommer om inte (tillräcklig) redovisning finns? Sådana frågor har hittills inte uppmärksammats i svensk juridisk litteratur.

Till detta kommer att de konkreta praktiska frågorna även rymmer mer principiella perspektiv. Ju mer frihet som en lägre förvaltningsnivå tillåts få, desto mindre möjligheter har de högre nivåerna att styra den konkreta förvaltningsverksamheten. Ett tydligt exempel är frågan om myndigheter ska tillåtas behålla och senare förfoga över anslag som inte förbrukas det år som ursprungligen planeras. Å ena sidan får myndigheterna ett ökat incitament att vara sparsamma med sina resurser om de får behållas till kommande år. Å andra sidan kanske myndigheterna frestas att spara in på sådant som de styrande egentligen vill att myndigheterna ska göra, till förmån för kommande projekt som myndigheterna själv är mer intresserade av.<sup>20</sup> Även till synes tekniska detaljregler kan på detta sätt rymma

17 Angående regleringsbrevs utformning och funktion se t.ex. SOU 2007:75 och Finansdepartementets promemoria Regleringsbrev och andra styrdokument för 2011.

18 För en översikt över utvecklingen se t.ex. SOU 2007:75.

19 Omläggningen motiveras särskilt i prop. 2008/09:1 s. 290 ff. Effekterna har följts upp i Ekonomistyrningsverkets rapport Resultatstyrning i rätt riktning, ESV 2010:24.

20 Detta diskuteras bl.a. i Höök, J 2000 s. 396. Se även SOU 2010:18, särskilt s. 106 ff. Samma principiella dilemma har uppmärksammats även i utländsk litteratur, se Pünder, H 2008 s. 102–126, särskilt på s. 120 f.

betydande principiella styrningsfrågor.<sup>21</sup>

Mot denna bakgrund finns det både ett praktiskt och ett principiellt behov av en rättsvetenskaplig undersökning av området. Den planerade undersökningen är tänkt att avse både statliga myndigheter och kommuner. Vad gäller statliga myndigheter kommer regleringsbrev att stå i centrum, medan studien av kommunerna främst inriktas på specialdestinerade statliga bidrag.

## Referenser

- Ahlbäck Öberg, S, 2003. Förvaltning och revision, i: Mattson, I – Petersson, O (red.) *Svensk författningspolitik*, s.148–162, Stockholm: SNS förlag.
- Andersson, C, 2004. *Tudelad trots allt*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.
- Arbetsdomstolens dom AD 1984 nr 77
- Bet. 1998/99:KU10
- Brown, David, 2005. Electronic government and public administration, *International Review of Administrative Sciences* vol 71 s. 241–254.
- Bull, T, 2002. Riksdagen som grundlagstolkare, i: Smith, E (red.), *Grundlagens makt*, s. 142–163, Stockholm: SNS förlag.
- Bull, T, 2008. Maktindelning i den svenska författningen, i: Frändberg m.fl. (red.), *Festskrift till Anders Fogelclou*, s. 19–31, Uppsala: Iustus.
- Bull, T – Sterzel, F, 2010. *Regeringsformen – en kommentar*, Stockholm: SNS förlag.
- Dir. 2004:96,
- Edwardsson, E, 2009. Domstolsprövning av förvaltningsbesluts lämplighet, i: Lundin m.fl. (red.), *Regeringsrätten 100 år s.*, s. 97–105, Uppsala: Iustus.
- Ekonomistyrningsverkets rapport Resultatstyrning i rätt riktning, ESV 2010:24.
- Finansdepartementets promemoria Regleringsbrev och andra styrdokument för 2011
- Groussot, X – Wenander, H, 2007. Self-standing Actions for Judicial Review and the Swedish Factortame, *Civil Justice Quarterly* 26(Jul), s. 376–388.
- Höök, J, 2000. *Intern kommunal kompetensfördelning*, Uppsala: Iustus.
- Johnssén, G, 2007. E-förvaltning och lagstiftning i Sverige 2000–2006. I: Schartum, D W (red.) *Elektronisk förvaltning i Norden – praxis*,
- lovgivning or rettslige utfordringer*, s. 135–146, Bergen: Fagbokforlaget.
- Juell-Skiele, A, Mattsson, T, Persson, V, Uppström, E, 2011. Goal Model for Open Social Services, i: Cunningham, eChallenges Conference Proceedings .
- Lagrådsremiss om skatteförfarandet den 13 januari 2011.
- Lundell, B, 1994a, Institutionella ramar för förvaltningspolitiken i Sverige.. I: Laegreid, P – Pedersen, K O (red.), *Förvaltningspolitik i Norden*, Köpenhamn: Jurist- och Ökonombundets förlag.
- Lundell, B, 1994b. Förvaltningspolitik i Sveriges offentliga utredningar 1970–1990. I: Laegreid, P – Pedersen, K O (red.), *Förvaltningspolitik i Norden*, Köpenhamn: Jurist- och Ökonombundets förlag.
- Lundell, B, 1996a. "Förvaltningspolitiska betänkanden i Statens offentliga utredningar 1970–1995. En undersökning genomförd på uppdrag av Riksdagens revisorer" (Se Förslag 1997/98: RR3).
- Lundell, B, 1996b. "Statlig styrning av kommunerna – en studie av regler inriktade på kommunerna i Svensk Författningssamling". Undersökningen genomfördes på uppdrag av Riksrevisionsverket.
- Lundquist, L, 1992. *Förvaltning, stat, samhälle*, Lund: Studentlitteratur.
- Magnusson Sjöberg, C, 2007. Rätt rättsinformation i e-förvaltningen. I: Schartum, D W (red.) *Elektronisk förvaltning i Norden – praxis, lovgivning or rettslige utfordringer*, s.149–166, Bergen: Fagbokforlaget.
- Malmgren, R, 1941. *Sveriges författning II*, Malmö.
- Mattson, I – Petersson, O, 2011. Makten över politikens spelregler, i: Mattson, I – Petersson, O (red.), *Svensk författningspolitik*, s. 7–27, Stockholm: SNS förlag.
- Mattsson, T, 2002. *Barnet och rättsprocessen – Rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi vid beslut om tvångsvård*, Lund: Juristförlaget.
- Mattsson, T, 2006. *Barnet som subjekt och aktör. En rättslig studie om barn i familjehem*, Uppsala: Iustus.
- Mattsson, T, 2007. Barnets bästa – till vilken nytta? I Vahlne Westerhäll, L (red.), *Legitimitetsfrågor inom socialrätten*, Stockholm: Norstedts juridik.
- Mattsson, T, 2010. Socialtjänst och e-förvaltning. E-tjänster för äldre och personer med funktionshinder, *Förvaltningsrättslig tidskrift (FT)* nr 3.
- Mattsson, T, 2011. Sociala medier och

21 Jfr Vänsterpartiets motion 2010/11:K1, särskilt s. 4 angående principiella aspekter av till synes tekniska regler i budgetlagen.



- socialtjänsten. Ett medel för målen? I: Erhag och Mattsson (red.), *Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll*, Stockholm: Santérus.
- Mattsson, T – Persson, V, 2011. E-tjänster och juridik, i: Johannes Helfrich m.fl, *Öppna sociala e-tjänster*, s. 67-74.
- Motion 2010/11:K1
- Persson, V, 2005. *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete*, Lund: Juristförlaget.
- Persson, V, 2011. Regleringsbrev ur rättslig synvinkel. *Förvaltningsrättslig tidskrift* årg 74/4 s. 635–673.
- Persson, V, 2012. Specialdestinerade statsbidrag till kommunerna ur rättslig synvinkel, *Förvaltningsrättslig tidskrift* årg 75/1 s. 71–99.
- Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
- Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.
- Prop. 1999/2000:86 Ett informationssamhälle för alla.
- Prop. 2008/09:1
- Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.
- Pünder, H, 2008. *Das neue öffentliche Finanz- und Verwaltungsmanagement, Verwaltungsarchiv*.
- Regeringskansliet 2000. *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*.
- Reichel, J, 2010. *Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU*, Stockholm: Jure.
- Sandgren, C, 2009. Om empiri och rättsvetenskap del I, i: Sandgren, *Vad är rättsvetenskap?* s. 9–38, Stockholm: Jure.
- SOU 1963:17 Sveriges statskick Del 2.
- SOU 1964:27 Lag om förvaltningsförfarandet
- SOU 1972:15 Ny regeringsform. Ny riksdagsordning
- SOU 2007:75 Att styra staten, regeringens styrning av sin förvaltning.
- SOU 2008:118 Styra och ställa. Förslag till en effektivare statsförvaltning.
- SOU 2008:125 En reformerad grundlag.
- SOU 2009:86 Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning,
- SOU 2010:18 En reformerad budgetlag.
- Statskontoret, 2000. *24-timmarsmyndighet – Förslag till kriterier för statlig elektronisk förvaltning i medborgarnas tjänst*, Statskontoret 2000:21.
- Sterzel, F, 2009. *Författning i utveckling*, Uppsala: Iustus.
- Strauss, D, 2010. *The Living Constitution*, Oxford: Oxford University Press.
- Strömberg, H – Lundell, B, 2011a. *Allmän förvaltningsrätt* 25 uppl. Malmö: Liber.
- Strömberg, H – Lundell, B, 2011b. *Speciell förvaltningsrätt*. 18 uppl. Malmö: Liber.
- Strömberg, H – Lundell, B 2011c. *Sveriges författning*, 21 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Warnling-Nerep, W, 2008. *Rätten till domstolsprövning & rättsprövning*, 3 uppl. Stockholm: Jure.
- Warnling-Nerep, W m.fl. 2010. *Statsrättens grunder*, 3 uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Wenander, H, 2010. *Erkännande av utländska förvaltningsbeslut*. Lund: Juristförlaget.
- Wenander, H, 2008. Omprövning av förvaltningsbeslut enligt svensk och europeisk förvaltningsrätt, i: Moëll, C – Persson, V – Wenander, H, *Festskrift till Hans-Heinrich Vogel* s. 503–519, Lund: Juristförlaget.
- Wennergren, B, 1998. Den svenska modellen, *Förvaltningsrättslig tidskrift* s. 97– 119.
- Westerståhl, J, 1987. Staten, kommunerna och den statliga styrningen – några principfrågor. Stat – kommunberedningen. Civildepartementet.





# Statsvetenskapliga förbundet

Förbundsredaktör: Magnus Erlandsson

## Förbundsredaktören har ordet

Än behöver inte den svenska statsvetaren som söker medel redogöra för vilken effekt hans forskning haft eller kan få på policy och ekonomisk tillväxt. Inte heller fördelas medel till forskare, universitet och högskolor utifrån sådana kriterier (bortsett från i de ”prioriterade forskningsområden” där policyrelevans och tillväxt ibland lyfts fram).

Inte ännu i Sverige. Men i Storbritannien!

Delar av denna krönika bygger på teman diskuterade på en och samma blogg, publicerad av London School of Economics and Political Science (LSE), och kallad ”Impact of social sciences. Maximizing the impact of academic research”<sup>1</sup> (en blogg som ibland twittrats om av svenska statsvetare).

### MEDEL EFTER KVALITET OCH EFFEKT

Den brittiska strävan efter att maximera forskningens effekter är inte ny. I Storbritannien har det redan sedan slutet av 1980-talet hetat att akademien ska leverera forskning i ett relativt högt tempo till nytta för offentlig och privat sektor, och mer eller mindre direkt har brittiska regeringar villkorat medelstilldelning med beställningar av den forskning som ska bedrivas.

Men under senare år har detta inskräpts, i det att en betydande del av statliga medel på universitets- och institutionsnivå nu också fördelas utifrån forskningens kvantitet, kvalitet – och effekter.

I centrum för denna process står Research Assessment Exercise (RAE)<sup>2</sup> den översyn och utvärdering som äger rum vart sjätte år och i vilken kvaliteten på den samlade akademiska

produktionen från samtliga brittiska universitet granskas (för att alltså i sin tur ligga till grund för hur resurserna fördelas). År 2008, då den senaste utvärderingen ägde rum, levererade 52 409 brittiska akademiker sammanlagt cirka 200 000 böcker, monografier, artiklar som alla betygsattes på en femgradig skala av 67 olika granskningspaneler, med upp till 20 specialister i varje panel.<sup>3</sup> (Högskoleverkets utvärdering av högre utbildning i Sverige blir i jämförelse lite futtig.)

### MAKTFÖRSKJUTNING OCH EKONOMI

Det finns åtminstone några möjliga problematiska konsekvenser av produktivitetskraven (och som vi i tidigare förbundssidor resonerat lite kring, men då i svensk kontext).<sup>4</sup> En är att makt kan ha förskjutits från forskare till chefer och managers, som av ekonomiska skäl pressar anställda forskare att leverera. En annan att forskare kanske uppmanas att leverera just sådana forskningsalster som inte tar lång tid att producera, som är konformistiska nog att passa in i tidskrifters ofta fasta ramar, och som kan tänkas, bland annat i termer av ”effekter”, ge utslag i de finansiellt betydelsefulla utvärderingarna.

Så här säger en ung engelsk historiker om de senaste årens bibliometriska revolution:

The bureaucratization of scholarship in the humanities is simply spirit-crushing. I may prepare an article on extremism, my research area, for publication in a learned journal, and my RAE line manager focuses immediately on the influence of the journal, the number of citations of my text, the amount of pages written, or the journal's

1 <http://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/>

2 Inför 2014 kallas processen istället Research Excellence Framework (RAF)

3 Head, Simon (2010), *The Grim Threat to British Universities*, i *New York Review of Books*, January 2011. (<http://www.nybooks.com/articles/archives/2011/jan/13/grim-threat-british-universities>).

4 Se ”Förbundsredaktören har ordet” i *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 1/2011 samt nr 3/2011.

publisher. Interference by these academic managers is pervasive and creeping. Whether my article is any good, or advances scholarship in the field, are quickly becoming secondary issues. All this may add to academic 'productivity' but is it worth selling our collective soul for? <sup>5</sup>

James Ladyman, professor i filosofi på universitetet i Bristol, menar att universitetet – och särskilt den nya kategorin "impact managers" på universitet och institutioner – skapat –en incitamentsstruktur och en miljö där de som bedriver forskning på mindre uppmärksammade fält känner det som om deras arbete inte värderas alls". <sup>6</sup>

### FOKUS PÅ EFFEKTER FÅR EFFEKTER

Om effekterna vägs in i bedömningen, betyder det att forskare nu kommer att flockas kring de fält där samhällsnyttan förväntas vara störst, att de även de "bästa" lyfts in på det "löpande bandet" och därmed inte får vika sitt liv åt att söka svaren på de stora samhällsfrågorna, eller att de projekt som inte på förhand kan garantera effekter eller betydelsefulla resultat, därför inte blir av?<sup>7</sup>

Och om så vore, skulle det vara något att beklaga?

Konstruktörerna bakom och förespråkarna för en mer effektfokuserad värdering av samhällsvetenskaplig forskning, menar att syftet inte är att ändra forskarnas intressen eller beteenden, utan att få en bättre och samlad bild av det fulla värdet av allt det som forskarna redan gör, en bild som sedan kan användas i dialogen med de politiker som tar beslut om omfattningen och fördelningen av forskningsmedel.

We need a broader set of justifications for what we do, some of which has to be based on the contribution research makes to society.<sup>8</sup>

### BLOGG MED ÄRENDE

Produktivitet och kvalitet är en sak (om än inte alldeles enkelt att mäta). Effekter på politik och tillväxt en annan (och minst lika svåra att mäta).

Här är LSE-bloggens motto: "to demonstrate how academic research in the social sciences achieves public policy impacts, contributes to economic prosperity and informs public understanding of policy issues and economic and social changes".<sup>9</sup>

Det sista ledet, om medborgares förståelse, låter som en fin devis även för svenska statsvetare, medan de förra är något mer kontroversiella, särskilt om de skulle formuleras som tydliga krav eller förväntningar på den forskning vi producerar och ligga till grund för nästa projektanslag.

Men låt säga att det är effekter på samhälle och näringsliv som är forskningens huvudsyfte, hur når man dem bäst? Ja, inte ens LSE lyckas i sina råd att skriva ut enkla recept för hur man fångar och delar den externa nyttan av sin forskning.

LSE-bloggen är fönstret utåt för ett projekt med det huvudsakliga målet att utveckla metoder för att mäta och värdera den samhällsvetenskapliga forskningens effekter på det omgivande samhället. Man har tagit fram en handbok – på knappt 300(!) sidor – i konsten att få (framförallt) externt genomslag för samhällsvetenskaplig forskning.<sup>10</sup>

5 Head, Simon (2010), *The Grim Threat to British Universities*, i New York Review of Books, January 2011. (<http://www.nybooks.com/articles/archives/2011/jan/13/grim-threat-british-universities>).

6 Jump, Paul (2012), *Overreacting' managers take impact too far, debate hears*, i The Times Higher Education 26 april 2012, min översättning (<http://www.timeshighereducation.co.uk/story.asp?storycode=419727>)

7 Ibid.

8 Ibid. (Uttalande av David Sweeney, chef för avdelningen för forskning, innovation och kompetens vid Higher Education Funding Council for England.)

9 <http://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/about-the-project/>, per den 1 juni 2012.

10 LSE Public Policy Group (2010), *Handbook on Maximizing the Impacts of Your Research*. ([http://www2.lse.ac.uk/government/research/resgroups/LSEPublicPolicy/Docs/LSE\\_Impact\\_Handbook\\_April\\_2011.pdf](http://www2.lse.ac.uk/government/research/resgroups/LSEPublicPolicy/Docs/LSE_Impact_Handbook_April_2011.pdf)).

## FRÅN BÄSTA TITELN TILL SAMHÄLLSRELEVANS

Ämnena på bloggen – ofta relaterade till den ovan nämnda handboken – skiftar, men kretsar överlag, liksom handboken, mer kring frågor om interdisciplinärt och medialt genomslag av forskning än kring möjliga konkreta effekter på samhällspolicy och tillväxt. En illustration, kanske, på att de ”samhällsrelevanta samhällsforskarna” fortfarande är få, och att de som vill nå dit måste kunna kombinera en specialiserad, disciplinär karriär med rollen som säljare, uppvaktare, påtryckare.

En bloggpost handlar om hur man finner den bästa titeln på sin artikel för att öka chanserna till citering. En annan om att e-publicering ökar spridningen av forskningsresultat. En bloggare diskuterar om en effekt på samhället också kan vara att hindra något från att hända. Här är ytterligare några exempel på teman, från bloggans förstasida, i början av juni 2012 (och just säljande titlar verkar vara en brittisk specialitet):

- The road to academic success is paved with stylish academic writing
- The data confirms: If you want to stay in science and see your children grow up don't have children before you have tenure
- Podcasts are a natural fit for communication of academic ideas
- We should aim for open refereeing of academic articles in the information age
- Public engagement requires little more than embracing that of which most academics are afraid – looking like an idiot
- The verdict: is blogging or tweeting about research papers worth it?
- More 'hybrid' academic and policy researchers are needed to increase effective communication between the political and academic spheres
- How relevant is UK political science?" (en diskussion med följande ingress, och som ringer lite av svensk statsvetenskaps bristande samhällsrelevans: the professionalisation of the study of politics have detached the subject from the practice of

politics and public life, creating a profession that is more interested in talking to each other than to the outside world.<sup>11</sup>

## RESULTATEN ELLER EXPERTISEN?

Låt för oss enkelhetens skull säga att det är politikerna som finansierar forskningen. Vad vill de ha i utbyte? Goda råd, kanske? Men är goda råd sådana som faller ut av en fallstudie, artikel, ett bokkapitel eller seminarium?

– Nej, menar Jane Tinkler, manager på LSE Public Policy Group.<sup>12</sup> Politiker går inte till tidskrifterna, läser inte monografierna eller antologierna i jakt på idéer och lösningar på konkreta samhällsproblem. De tror inte att lösningarna finns där – och de skulle ändå inte ha tid att leta efter dem. De lyssnar bara till de forskare som bjudits in till utredningar, kommittéer, expertpaneler och hearings. Men på dessa stolar hamnar inte alltid den mest internationellt citerade, eller en snabbt stigande stjärna på forskarhimlen. Och frågorna till forskaren kanske inte alls har med forskningsfronten att göra.

When those in power seek academics out, they usually want *the result of experience and expertise built up over an academic's career* (...) these 'academic service' roles can sometimes not be directly related to the academics core research: instead it may be that the academic's expertise provides a fresh perspective or match well with others on the panel.<sup>13</sup>

11 <http://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/>, per den 1 juni 2012.

12 Tinkler, Jane (2012), *The REF doesn't capture what government wants from academics or how academic impact on policymaking takes place*, publicerad på bloggen Impact of Social Sciences den 27 mars 2012 (<http://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2012/03/27/ref-doesnt-capture-impact-policy-making/#more-6226>)

13 Tinkler, Jane (2012), *The REF doesn't capture what government wants from academics or how academic impact on policymaking takes place*, publicerad på bloggen Impact of Social Sciences den 27 mars 2012, min kursivering (<http://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2012/03/27/ref-doesnt-capture-impact-policy-making/#more-6226>)

### MÄTER MAN DET MAN VILL MÄTA?

Kan brittiska forskares besök i egenskap av experter i paneler och policyprocesser räknas till effekter på policy (och därmed ge viktiga poäng i jakten på finansiering)? Jo – men bara under särskilda villkor! Så här står det i en passus i de 100-sidiga riktlinjerna för de granskningspaneler som under 2014 på nytt ska utvärdera den samlade akademiska aktiviteten i Storbritannien (riktlinjerna ska läsas av alla er som vill ha ett både underhållande och skrämmande exempel på ”managementbyråkrati”<sup>14</sup> driven till sin spets – och kanske kan läsningen stimulera någon att redan nu försöka förebygga att ett liknande system implementeras i Sverige).

Acting as an adviser to a public body, for example, does not of itself represent impact. However, providing advice based on research findings from the submitted unit, which has influenced a policy, strategy or public debate would constitute impact if there is evidence that the advice has had some effect or influence.<sup>15</sup>

Det här betyder alltså att forskare måste ha turen eller skickligheten att anpassa sina nu pågående projekt eller ansökningar till plötsliga, förväntade eller framtida möjliga policybehov. Och turen, som det nog måste handla om här, att politiker faktiskt frågar efter ens reflektioner och att de idéer man presenterar får tillräckligt genomslag i policyprocessen för att mätinstrumenten ska reagera. Granskarna kräver ju ”evidence that the advice has had some effect or influence”. (Forskaren Alexander Lukas råkar säga de avgörande orden när han möter en ”policy maker” i Konsumkön, medan Kalle Anka når ett genombrott i sin forskning strax före det att en ny politisk majoritet förklarar sitt ointresse för det studerade policyområdet.)

14 Hall, Patrik (2012), *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, Stockholm: Liber.

15 REF 2014 (2012), *Panel Criteria and working methods*, Research Excellence Framework, sid 71 ([http://www.ref.ac.uk/media/ref/content/pub/panelcriteriaandworkingmethods/01\\_12.pdf](http://www.ref.ac.uk/media/ref/content/pub/panelcriteriaandworkingmethods/01_12.pdf))

### ETT GOTT RÅD SÄLLAN ENKELT

Att kritiskt granska makten, vilka skepnader den än antar, kan säkert ge effekter på både policy och tillväxt, men det tycks inte vara sådana effekter som politikerna vill finansiera.<sup>16</sup> Och frågan är om politiker verkligen söker akademikernas ”goda råd”. Politiker vet ju att många av oss har svårt att formulera en rak, tydlig lösning på komplexa problem. Och om vi någon skulle, förbehåller vi oss rätten att när som helst ompröva detta recept.

We academics (...) have the reputation of ‘sitting on the fence’ and not making conclusive judgements which is seen at best as unhelpful and at worst as obstructive. But it is exactly this rigour, comprehensiveness and quality that are the values of academic work. (...) Working with and creating research findings is a dynamic and iterative process that sometimes involves rethinking what we thought we knew. This is not a comfortable position for policymakers to be in.<sup>17</sup>

Magnus Erlandsson är förbundsredaktör.  
E-post: Magnus.Erlandsson@mah.se

16 Se ”Förbundsredaktören har ordet” i Statsvetenskaplig tidskrift nr 1/2011.

17 REF 2014 (2012), *Panel Criteria and working methods*, Research Excellence Framework, sid 71. ([http://www.ref.ac.uk/media/ref/content/pub/panelcriteriaandworkingmethods/01\\_12.pdf](http://www.ref.ac.uk/media/ref/content/pub/panelcriteriaandworkingmethods/01_12.pdf))

## Statvetenskapliga förbundets årsmöte 2012

I år är det Linnéuniversitetet som välkomnar landets forskare, lärare och forskarstuderande i statsvetenskap till förbundets årliga konferens, i Växjö den 26-28 september. Det heter i inbjudan att syftet är att "främja analys av statsvetenskapliga frågor och problem samt att ge ökad kunskap om politik och samhälle för samhällsmedborgarna".

Konferensen inleds av Pippa Norris, professor i statsvetenskap vid John F. Kennedy School of Government, Harvard University, och som talar kring temat "Democratic Governance: the impact of regimes on prosperity, welfare, and peace".

Deadline för abstract är den 27 augusti och för slutpapper den 12 september.

Konferensens paneldiskussion har titeln "The Arab Spring – causes and consequences".

Konferensen erbjuder elva arbetsgrupper.

- Demokratisering – från kommunismens fall till den arabiska våren
- Europapolitik
- Jämförande urban politik
- Politik, mångfald och integration i 2000-talets demokratier
- Politiskt beteende och partier
- Utbildning, genus och demokrati
- Konkurrens och marknadsanpassning i offentlig förvaltning
- Jämförande politik
- Politisk teori i en föränderlig värld
- Internationell politik
- Deltagande i miljö- och naturresurs förvaltning.



# Litteraturgranskningar

Litteraturredaktör: Rickard Andersson

Mindus, Patricia, 2009. *A Real Mind: The Life and Work of Axel Hägerström*. Dordrecht: Springer.

Anmälan av Jan-Erik Lane.

Patrica Mindus bok (PM) om svenske filosofen och kulturkritikern Axel Hägerström (AH) kommer att värderas som standardverk(et). Den är skriven på ett sätt som motsvarar alla de krav man kan ställa på en monografi över en betydelsefull tänkare. Den är med andra ord:

a) *fullständig*: PM täcker inte bara de olika publicerade skrifterna (många utgivna under redaktion av Martin Fries) utan även den omfattande s.k. *nachlass* där även Thomas Mautner gjort en stor insats genom bl a katalogisering (Hägerström, 1987);

b) *balanserad*: PM avstår från att ta ställning i de många konflikter som omgärdade AH; i stället redogörs objektivt för kritiken och diskuteras olika skäl till denna;

c) *insiktsfull*: PM går på djupet i analysen av AH:s grundläggande teorier; boken är mycket instruktiv för den som önskar bilda sig i den samtida debatten om rätt och moral.

PM använder en kronologisk ansats, dvs. boken följer utvecklingen av AH:s tänkande såsom det presenteras i böcker och uppsatser, samt opublicerat material såsom föreläsning-anteckningar. Det är första gången som AH:s idéer från helt olika tidpunkter *inte* förs samman till *en* filosofi, som om allt vad AH publicerade utgjorde en logiskt sammanhängande helhet, dvs. ett koherent budskap, omfattandes teoretisk och praktisk filosofi liksom kulturkritiken.

AH skrev mycket i statskunskap, direkt och indirekt. Man kan se honom som professor i *Staatswissenschaft* enligt dåtida tysk modell, dvs. konstitutionell teori och offentlig rätt. Han var faktiskt bättre påläst om

europiska statsvetare och rättsteoretiker än kunnig i den stora filosofiska revolutionen kring sekelskiftet, dvs. Freges och Russells logisk-semantiska ansats liksom den unge Wittgensteins *Tractatus*, som stimulerade till den logiska empirismen. För studenter i statsvetenskap idag erbjuder PM en utmärkt möjlighet att ta del av den s.k. Uppsalaskolan och dess betydelse för samhällsdebatten i Sverige. Boken är, vågar jag påstå, betydligt bättre än t ex. Marc-Wogaus (Marc-Wogau, 1968). PM säger att AH hade en passion för politik!

AH betraktade sig själv som både teoretisk filosof (förståelse, förklaring) och praktisk filosof (handlande, rationalitet), i enlighet med dåtidens indelning av ämnet enligt dominerande tysk universitetsinstitution. Men man kan argumentera för att hans kulturkritik – de korta enkelt skrivna uppsatserna i olika politiska tidskrifter – är det bästa hos AH. Paradoxalt nog förhåller det sig med AH som med Kant, nämligen att de korta politiska skrifterna har mer bestående värde än de stora böckerna, skrivna med tung fackmässig stil, dvs. med samtida filosofisk *jargong*.

PM följer följande kronologiska struktur: Tidiga och formerande år (kap 1), Kunskapsteori och verklighetslära (kap 2), Värdenihilism (kap 3), Rättsvetenskap (kap 4-7) Politik (kap 6), samt Sista studier (med fokus på Einstein). I varje kapitel görs en enorm ansträngning att framställa AH på ett balanserat och opartiskt sätt, trots att vissa texter (i synnerhet inom AH:s teoretiska filosofi) måste betraktas som svårtillgängliga, även för experter.

Enligt min enkla mening levererade AH betydande bidrag på följande områden: värde-teori, rättslära samt kulturkritik. PM behärskar väl värde-teorin och i synnerhet rättsläran, som är hennes specialitet. Koncentration på AH:s praktiska filosofi är helt förstälign mot

bakgrund av den fortsatta relevansen för värdenihilismen och den skandinaviska rättsrealismen i dagens debatt inom metaetik såväl som inom moral- och rättsteori. Detta gäller inte minst politisk filosofi där en icke-kognitivistisk metaetik samt rättsrealism à la Ross, eller rättspragmatism à la Posner är en bra utgångspunkt för att kritisera naturrättstänkandet hos Dworkin (rättigheter) eller rationalismen hos Rawls (förnuftsprinciper) och Barry (opartiskhet).

För statsvetare är onekligen PM:s kapitel om AH:s rättsteori mest intressant. En rättsordning, vilken som helst, är en ordnad mängd av normer och verkställningar: < normer, verkställningsbeslut >, där den svåra problematiken är att klargöra relationen mellan normativitet och fakticitet. PM, som behärskar rättens politiska teori mycket väl, placerar självfallet AH bland de som betonar den andra ledet i ekvationen ovan, dvs verkställningsbesluten eller fakticiteten.

PM ser en röd tråd i hela AH:s författarskap – jag tvivlar. PM följer den etablerade synen att AH:s s.k. verklighetsbegrepp är kärnan från vilken de andra komponenterna, värdenihilismen och rättsrealismen, utstrålar. Paradoxalt nog, både de som förvarar AH och de som förkastar AH delar denna syn. Skillnaden mellan grupperna, såsom de spaltades upp under 1930- och 1940-talen, är bara den att de förra ansluter sig till detta verklighetsbegrepp medan de senare förkastar det, såsom denna konfrontation framkom i debatten mellan Wedberg (1944) och Fries (1945).

AH:s verklighetsbegrepp skulle ha formulerats mellan 1905-1910 och sedan konfirmerats 1929 i AH:s kända *Selbstdarstellung* (Hägerström, 1929). Om så är fallet, kunde det ligga till grund för värdenihilismen och rättsrealismen som AH utformade från 1911 till cirka 1926. Men det finns inget logiskt samband mellan detta verklighetsbegrepp, vare sig formuleringen från 1908 eller den ganska annorlunda formuleringen från 1929. Man kan acceptera – helt eller delvis

– värdenihilismen i en moderat utformning à la Hedenius liksom rättsrealismen à la Olivecrona eller Ross, men samtidigt förkasta detta verklighetsbegrepp.

Vad syftar då AH:s verklighetsbegrepp till? Gäller det att klargöra distinktionen fenomen – realitet, eller distinktionen falsk – sann, eller existens? AH lanserar flera verklighetsbegrepp, eller definitioner (DF), av ordet "verklig", speciellt i *Selbstdarstellung*:

"X är verklig" = DF1. "X är identisk med sig själv"

DF2. "X är logiskt evident"

DF3. "X har bestämning"

DF4. "X existerar i rum och tid"

Om och endast om samma saker kan sättas in på variabeln X plats ovan i alla definitionerna rör det sig om ett och endast ett verklighetsbegrepp. Så är dock ej fallet. DF1 och DF2 hör hemma i logiken för satser. DF3 och DF4 avser den empiriska världen, objekt, saker eller händelser. AH skiljde aldrig mellan teori såsom en mängd av satser och världen eller universum i sin teoretiska filosofi, vilket begränsade dess fruktbarhet. I stället fokuserade AH på "medvetandet", som alltid sägs vara "medvetandet om något", vad det nu kan innebära.

PM tolkar värdenihilismen som emotivism, dvs. värdesatser uttrycker känslor, helt eller delvis. Emotivismen passar dock knappast alltid in på normer, vilka AH ofta tolkade enligt preskriptivismen, dvs. normsatser utgör rekommendationer. PM redogör på ett mycket pedagogiskt sätt för hur värdenihilismen såsom metaetik kom att feltolkas som en etisk eller estetisk teori om hur man bör handla eller värdera.

PM argumenterar övertygande för att AH:s geni kom bäst till uttryck i hans teorier om staten och rätten. Hon visar att AH var bevärdad i rättsfilosofi redan kring 1900 med start i Kants moralfilosofi och rättsdogmatik. Den långa raden av skrifter – böcker och uppsatser – syftade till att analysera naturrättsteorier samt rättspositivistiska teorier genom att visa att de alla utgår från ett implicit antagande



om att de grundläggande rättsnormerna är giltiga. Men hur skall eller kan detta anspråk på giltighet för normativitet grundas eller motiveras? AH avvisade alla tänkbara förslag: Gud, förnuftet, suveränens vilja, etc. Och AH tvekade inte att göra ingående studier av religionen, filosofin och statsvetenskapen för att demonstrera sin fundamentala insikt: normativitet är baserad på värderingar.

PM återger med elegans den infekterade debatten om rättigheters existens, där speciellt AH:s protagonister och elever kom att inta något drastiska ståndpunkter, vilket resulterade i en skarp polemik inte bara inom Uppsalaskolan utan också i den europeiska debatten. Vad kan man mena när man förnekar existensen av rättigheter? Några förslag på definitioner (DF) kommer här i en positiv variant:

- "X är en rättighet" = DF1. "X är ett intresse"
- DF2. "X är en vilja"
- DF3. "X är en juridisk position"

Det tycks mig som om AH avsåg DF1 och DF2 när han förnekade existensen av rättigheter, eftersom dessa definitioner saknar referens till den legala ordningen i fråga. Däremot kunde AH väl acceptera DF3, låt vara att han kallade den legala ordningen olyckligt för det "rättsliga maskineriet". PM klargör detta i sin kunniga analys av rättsfilosofiska grundproblem.

Avslutningsvis kan man säga att PM ställer saker och ting på sin rätta plats. Äntligen har denne svenske tänkare fått den balanserade analys han definitivt förtjänar. För AH måste Oxenstiernas Verdandiskrift "Vad är Uppsalafilosofin?" ha inneburit en oerhörd besvikelse (Oxenstierna, 1938). Oxenstierna förbigår AH mer eller mindre, och han kallar Uppsalaskolan för "begreppsanalys" (vad är inte begreppsanalys i västerländsk filosofi?) samt hävdar att den s.k. kritiken av subjektivismen (epistemologi av först och främst Phalén) är det mest betydande resultatet av skolan. PM korrigerar Oxenstierna, vars framställning brister i objektivitet, opartiskhet och saklighet, enligt Hermérens (1972) analys av dessa

svåra begrepp.

## Referenser

- Fries, Martin, 1945. "Der Wirklichkeitsbegriff nach Hägerström (Verklighetsbegreppet enligt Hägerström). Antwort auf Anders Wedbergs Besprechung des Buches mit dem obigen Titel (Theoria X, 250–52)", *Theoria*, 11(1), s 71–74.
- Herméren, Göran, 1972. *Värdering och objektivitet*. Lund: Studentlitteratur.
- Hägerström, Axel, 1929. "Die Wissenschaft der Gegenwart in Selbstdarstellungen", s 111–159 i *Die Philosophie in Selbstdarstellungen*. Bd. 7:3. Leipzig: Meiner.
- Hägerström, Axel, 1987. *Moralfilosofins grundläggning*. Stockholm: Almqvist & Wicksell.
- Marc-Wogau, Konrad, 1968. *Studier till Axel Hägerströms filosofi*. Stockholm: Prisma.
- Oxenstierna, Gunnar, 1938. *Vad är Uppsalafilosofin?*. Stockholm: Bonnier.
- Wedberg, Anders, 1944. "Review of Martin Fries: *Verklighetsbegreppet enligt Hägerström*", *Theoria* 10(3), s 250–252.

Jan-Erik Lane är professor i statsvetenskap vid Universitetet Freiburg.

**Strang, Johan, 2010. *History, Transfer, Politics. Five Studies on the Legacy of Uppsala Philosophy*. Philosophical Studies from the University of Helsinki 30. 294 s.**

Anmälan av Jan-Erik Lane.

Den så kallade Uppsalaskolan i filosofi (US) upphör inte att fascinera idéhistoriker och samhällsvetare. Till tidigare analyser av Svante Nordin, Jan Bengtsson och Staffan Källström levererar nu Johan Strang (JS) ett finskt perspektiv på US. Han är väl inläst på den svenska och internationella litteraturen om US, både den *tidiga US* med Hägerström och Phalén, och den *senare US* med Hedenius, Marc-Wogau och Wedberg. Och han vill påvisa hur nordiska filosofer som finländaren Kaila, dansken Jörgensen och norrmannen Næss kom att påverka den *senare US* att revidera den *tidiga*

US så att den *sena US* blev ingenting annat än allmän analytisk filosofi. Vad har då detta budskap med politik att göra?

Strang argumenterar för att politiska överväganden spelade en stor roll i denna transformation från tidiga US till *sena US*. Dels pekar han på influenser från det politiska skeendet i Europa med framväxten av nazismen liksom från den politiska utvecklingen i Sverige med socialdemokratins framgång med folkhemsideologin. Dels framhåller han hur aktörerna själva gjorde politiska ställningstaganden i sina teorier och argument. Denna ansats – att tolka filosofiska idéer mot den politiska kontexten som författarna lever i eller i relation till de egna politiska idealen som författarna omfattar – är inte utan vissa risker, låt vara att denna analysmetod blivit populär med Foucault och Skinner – den undervärderar den interna logiska dynamiken i argument och problemställningar.

Politiken kom till följande tre uttryck i den *tidiga* och *sena US*:

1. Den politiska utvecklingen i Tyskland framtvungade ett klagörande om vad den så kallade *värdenihilismen* innebar konkret. Kunde den implicera det slags nihilism som började praktiseras efter *Machtübernahme* 1933? Både inhemska och utländska teoretiker beskyllde den tidiga US för att legitimera upplösningen av moraliska restriktioner på beteende. Det blev emellertid den *sena US* som kom att revidera värdenihilismen så att den blev immun mot Nietzscheanskt inspirerade ansatser till att ersätta "slavmoral" med "herrefolksmoral".
2. Den svenska politiska utvecklingen under mellankrigstiden med socialdemokratins förvandling från ett marxistiskt inspirerat parti till ett folkhemsparti med ett modernistiskt reformprogram påkallade en reaktion från de ledande filosoferna om de var villiga att stödja den nya reformpolitiken från 1933 eller inte. Medan Hägerström hade ett radikalt politiskt budskap inom den tidiga US

med sin kulturkritik av moral, religion och rätt, så kom den *sena US* att betona den politiska neutraliteten såsom princip för filosofiskt tänkande.

3. Det modernistiska genomslaget på 30- och 40-talen: Filosofin behöver inte alltid externa stimulanser såsom de omvälvande händelserna under 30-talet (judeförföljelserna, skotten i Ådalen, etc.), utan universitetsfilosofin har ofta en allmän inverkan på kulturen (modernism, postmodernism). Både den tidiga och *sena US* hade stor betydelse för den allmänna debatten och kulturen generellt, med Hägerström och Hedenius som de mest inflytelserika. Bland de samhällsvetare med ursprung i US som kom att dominera debatten under ett tjugotal år kan nämnas Myrdal, Tingsten och dansken Alf Ross.

Strang analyserar dessa tre politiska moment i den tidiga och *sena US* med både insikt och elegans. Han ser också i den skandinaviska rättsrealismens teorier om rätt och rättvisa ett starkt politiskt element. Medan den tidiga US lanserade mera radikala åsikter om rätten, var den *sena US* betydligt mindre radikal och därmed mera acceptabel för juridikens företrädare.

Att filosofer inte är främmande för politisk verksamhet visar Strang flera exempel på i dessa väl skrivna idéhistoriska skisser. Man kan till exempel nämna den vänster-radikale Neurath och högeraktivisten Kaila inom den logiska empirismen, dvs. det finns inget logiskt samband mellan epistemologi och ontologi å ena sidan och politisk ideologi å andra sidan!

Dessutom vill JS i sin avhandling driva en fjärde tes, nämligen att den utifrån kommande filosofiinriktningen "logisk empirism" spelade en avgörande roll i brottet mellan den tidiga och *sena US*. Att JS fokuserar så mycket på den logiska empirismen kan hänga samman med att Eino Kaila inte bara var en kunnig filosof utan även med att han i sitt sakkunnighetsutlåtande till

Uppsala universitet 1945 föredrog de forskare som hörde till den sena US framför de som bekände sig till den tidiga US. Han avgjorde på sätt och vis alla de personstrider som kännetecknade den tidiga US.

För de som är intresserade av de politiska aspekterna av US erbjuder denna bok en mycket gedigen introduktion, med analyser av Olivecronas extremism, Lundstedts socialdemokrati och Tingstens rodd från vänster till höger samt Gunnar Myrdals originella utveckling av värdenihilismen till en egen ekonomisk forskningsmetodologi.

Kanske kunde man invända att JS överbetonar betydelsen av den logiska empirismen för brottet mellan den tidiga och sena US. Den ende i Sverige som omfattande flera av Wienkretsens idéer var Åke Petzäll i Lund. Hans många försök att skapa kontakt mellan US och Wienkretsen inkluderar den underbara historien, som Strang återger, om hur Einar Tegen (från US men verksam i Lund) misslyckades med att diskutera sin radikala kritik av den logiska positivismen med dess främsta företrädare på 30-talet.

Både den tidiga och senare US bedrev det slags filosofi som kan kallas "kulturkritik", t.ex. Hägerströms och Hedenius religionskritik. Men varken den tidiga eller sena US var en hemvist för politisk radikalism, allmänt sett. Då kunde Stockholmskolan ekonomer leverera direkt politiskt relevanta idéer för socialdemokratins nya policies för att tämja kapitalismen. Det är sant att Myrdal var en av de tongivande i Stockholmskolan, men de andra – Wigforss, Lindahl och Lundberg – hade ingen anknytning till US.

Vad Tegen starkt vände sig emot hos den logiska positivismen var fenomenalismen hos Neurath och Carnap i form av så kallade protokollsatsen såsom grundvalen för empirisk kunskap. Tegen framhöll med emfas att US – både Hägerström och Phalén – avvisade fenomenologi såsom en framkomlig väg för kunskapssteori. Därmed kom den äldre US att ställa sig vid sidan om betydande trender i både analytisk och kontinental europeisk

filosofi.

## Referenser

- Bengtsson, Jan, 1991. *Den fenomenologiska rörelsen i Sverige: Mottagande och inflytande 1900–1968*. Göteborg: Daidalos.
- Källström, Staffan, 1986. *Den gode nihilisten: Axel Hägerström och striderna kring uppsalafilosofin*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Nordin, Svante, 1984. *Från Hägerström till Hedenius*. Bodaford: Doxa.

Jan-Erik Lane är professor i statsvetenskap vid Universitetet i Freiburg.

**Maycraft Kall, Wendy, 2010. *The Governance Gap: Central-Local Steering & Mental Health Reform in Britain and Sweden*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.**

Anmälan av B. Guy Peters.

When policy scientists begin to study a policy issue, we often think we know what the problem really is. Much of the literature in public policy tends to assume that policies come labeled neatly and precisely, rather like presents under the Christmas tree. That is, however, rarely the case and in many ways the crucial debates on policy interventions by government come as the actors involved attempt to define exactly what the problem is, and therefore how the public sector will attempt to "solve" the problem.

This political conflict over the definitions of policy problems occurs at two levels. The deeper level is perhaps defining the underlying dimensions of the problem, and therefore attempting to design the instruments that would be most suitable and most effective in addressing the problem. For example, some policy problems represent the need to deliver public goods, while others may involve the public sector delivering what are in essence private goods. Some problems can be solved incrementally, while others must

be addressed with large-scale solutions (see Peters & Hoornbeek, 2005). These two types of policy problems may both occur within the same nominal policy area such as education or agriculture.

The second and more common type of issue that arises in labeling policy issues depends more on functional labels. The classic example of this type of labeling has been surrounding illegal drugs (Payan, 2006). Is the drug problem an issue for law enforcement, or a health issue, an education issue, or a question for family and social policy? While all the above answers are viable, the political struggle over labeling is important for the intended targets of the program, as it will determine if they are in jail or in a hospital. It is also important for the public organizations that are involved in the political process of labeling. The organization that wins that debate will in turn capture the resources that go with the policy area.

The intellectual roots for this labeling approach to public policy come in part from the logic of framing in sociology and social psychology (see Chong & Druckman, 2007). In the policy sciences this constructivist approach has been seen most clearly in the work of scholars such as Deborah Stone (1997). The argument is that as well as being a component of the political debate over policies, framing is also a manner in which individual actors understand policies and is the means through which they can explain them to others. Further, as Schon and Rein (1997) argue, creating agreement about frames is one significant means of addressing conflicts over policy and arriving at a more or less coherent perspective on the policy.

Wendy Maycraft Kall has addressed another significant labeling issue in her dissertation at Uppsala University. She is concerned with the manner in which mental illness is addressed within the political and the policy systems. Although the visibility of this issue is perhaps not as great as the issue of illegal drugs, the labeling issues are no less

interesting and important. She demonstrates that over the recent histories of mental health policy in Sweden and in the United Kingdom there have been three rather distinct perceptions of the nature of mental health and the manner in which the public sector, and the society as a whole, should address the issue.

The three frames for mental illness are disease, social problem, and public threat. In the first, mental problems are conceived as a disease, analogous to somatic diseases, and requiring some form of medical intervention. The second frame is that mental problems are social problems requiring community care and interventions more in the style of social work than medicine. Finally, mental health issues can be conceptualized as posing a threat to the public, given that some victims of the condition may be violent, or at least may be disruptive. In this frame, the most logical actors to intervene are the police and other public safety officials.

The choice among these three approaches has implications for the individuals afflicted with this set of diseases,<sup>1</sup> and also has implications for governing. In particular, she has been concerned with the relationship between the definition of the policy problem of mental health and the types of policy instruments that are invoked to attempt to solve the problem. She contrasts three alternative categories of steering in mental health policy—regulation, financial incentives and information. These three types of instruments represent not only alternative conceptions of how to govern, but also represent alternative conceptualizations of the underlying problem being addressed within the public sector.

1 Even the use of term mental "illness" or "disease" represents a labeling issue, given that not too long ago in our collective history the mentally ill might thought to have been possessed by demons, or to be witches.

## Policy Instruments as a Dependent Variable

To the extent that there is a dependent variable in this study it is the selection of policy instruments to implement public programs. In particular, the dissertation contrasts the choice of “hard” and “soft” instruments as means for solving problems. The “hard” instruments are the more traditional “command and control” instruments through which the public sector attempts to address policy problems. For example, governments traditionally have relied upon regulation and direct interventions to produce results. Those direct controls were relatively effective in their day, changes in the political climate and in understandings of public policy have tended to press governments toward the use of softer and less intrusive instruments (Salamon, 2001).

In this study the principal concern is how instruments can be used to guide local governments, and to create control over governance at the local level. Most of the academic discussion of policy instruments has considered them in their role of implementing policies vis-a-vis individuals or other actors in the private sector. This is an interesting example of how instruments work within the public sector itself, broadly defined, and how some of the same questions arise when instruments are used in this manner.

## The Three Frames

The disease characterization is perhaps the strongest and most pervasive of the frames. In this approach to mental health reform the underlying assumption is that mental illness is analogous to other diseases. This frame represents, of course, an advance on earlier approaches to mental health problems, although it often involved rather strong interventions such as hospitalization. This frame was supported in both systems by an influential and respected medical profession that could shape interventions and could promote

a particular set of instruments for addressing the issues.

The social problem characterization of mental illness invokes a different image of this problem, and also invokes a different set of actors for coping with the problem. In this frame for mental illness, mental health issues could be addressed through social services and counseling rather than through many of the more invasive instruments used within the medical model. This model of intervention is, however, shaped in part by the developments within the medical model meaning that some of the worst manifestations of mental health issues could be managed through new drugs that made deinstitutionalization possible. Again, there is a professional basis for this frame, with social workers and nurses as perhaps the most obvious groups involved, even if they do not generally have the prestige of doctors.

The frame of mental illness as a threat to the society is perhaps the least common and least socially acceptable of the three alternatives. The logic of this frame is that individuals who have mental problems are potential threats to the public and therefore must be controlled. Rather than any specific legislation to make mental illness illegal, the concerns about the perceived irregular behavior of individuals with mental health problems who are deinstitutionalized can be addressed through laws on vagrancy, being a “public nuisance”, or other rather vague laws that can be invoked to control behaviors.

Each of these three approaches to mental health problems have some appeals politically, and also have some grounding in professional and scientific understandings of the problem. These three frames also provide the foundations for political contestation and for conflicts among organizations, professions and individual policy entrepreneurs. The author of this dissertation provided a very interesting and thorough discussion of these frames and the political conflicts that they have engendered.

## The Three Causes

In addition to the three possible frames for mental health policies, there were three assumed causes for the selection of the frames, and for the instruments used. These three posited causes were the administrative traditions, the professions involved, and the three frames for the policy area. The first assumption is that administrative traditions – defined as embedded patterns of public management – and indeed state traditions (Dyson, 1980) more broadly affect the manner in which governments select and employ instruments. In this case the more detached *étatiste* style of British administration can be contrasted with the more embedded, corporatist style in Sweden.

More hierarchically oriented administrative systems may logically be connected with the use of “harder” instruments than would more cooperative administrative systems.

The involvement of different professional groups in the political process also affects the choices of policy instruments. While the medical profession and the police may be used to hierarchical controls over action, social work professionals tend to be more comfortable with negotiation and exercising a lighter level of control over their clients. In this case, however, it may be difficult to detect any differences between the effects of the professions and the effects of the frames themselves.

## Framing and Comparative Politics

As well as demonstrating something important about the nature of mental health policy, this dissertation represents an interesting point of departure for studying public policy. The two countries considered in this study have to some extent gone through the same questioning about the proper approach to mental health policy, but they went through these considerations at somewhat different times and in different ways. These differences reflect differences in politics and administrative styles as well as the more fundamental

understandings about the nature of the policy problem itself.

In comparative terms the differences between the involvement of interest groups and possibilities for corporatist bargaining between the two cases is an important element in the observed differences. The United Kingdom remains a more centralized regime than Sweden, with a more pluralist style of interest intermediation. These differences should facilitate policy change within the United Kingdom, given that the amount of bargaining required for change is relatively much smaller. That was not, however, necessarily the case and the Swedish reforms appeared to occur as readily as those in the United Kingdom.

The other question for comparative analysis, which arises in this dissertation, is case selection. As is true for many studies in comparative politics the cases here appear to have been selected for convenience rather than for any particular theoretical or analytical reason. One could make a case that these are most-similar cases (advanced industrial democracies) and one could also make the case that these were most different systems (Scandinavian corporatist vs. Anglo-Saxon liberal regimes). In a funny way this constitutes another opportunity for framing, as the researcher may define how s/he wishes to consider the research problem and the meaning of the cases within that research problem.

## What Was Missing?

This dissertation presented an interesting and plausible analysis of the three frames for understanding mental health issues, and also for beginning to understand the linkage between particular policy frames and the selection of policy instruments for governing them. These findings were significant, and have added to our general understanding of how this policy area, and by extension other policy areas, functions. But as interesting as this study was, what else might have been



done that would have enabled the author to consider the linkages among the variables more effectively?

*Causal Arguments:* As noted above, three factors are cited as producing differences between the countries and to some extent also among the frames. While there are good reasons to think about these factors as generating the changes, the causal arguments are not as clearly expressed as they might be. In particular, the interactions among these three potential causes, and their relative contributions to the explanations are not made. This is not a variable-based study, so the ability to ascertain those relative contributions toward explanation may be difficult, but it remains important to consider the causal connections and their interactions.

The issues here are to some extent related to the questions of case selection mentioned above. With two cases and three variables it becomes virtually impossible to distinguish causal connections. This is especially true given that the two cases tend to align in the same way on several of presumed causes for differences. All the causal arguments advanced appear plausible, and all three factors probably made some contributions to the outcomes, but an alternative research design might have helped sort out these effects more clearly. For example, although there is some historical description of change within the dissertation, the type of detailed policy-tracking (George & Bennett, 2005) that might be required to understand the changes more fully is not available.<sup>2</sup>

*Policy Change.* Perhaps the most central question left unanswered by this study was why and how do policies change? The frame metaphor is a good one for explaining (or describing) the formulation of a public sector

response to a perceived problem,<sup>3</sup> but may be less valuable in explaining replacement of one frame with another. The most obvious theoretical approach for understanding these changes is the “advocacy-coalition framework” associated with Paul Sabatier (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). The logic of this framework is that an existing policy represents a set of policy ideas and the advocates of that existing frame will tend to defend it against change. In particular, they will defend the “core values” of the approach against others. In this view change comes about through bargaining and acceptance of common perspectives on the issues.

An alternative mechanism for change might be drawn from the historical institutionalists such as Thelen & Streeck (2005). The initial conception of change in historical institutionalism was rather complete change through “punctuated equilibrium” (True & Jones, 1999). In this perspective change occurs when there is an almost complete replacement of one equilibrium by another. In theoretical terms this perspective has a serious weakness in that this replacement does not appear to be predictable, but rather just occurs. The alternative perspective is that change occurs through mechanisms such as layering and displacement that maintain many elements of the initial “path” but also introduce some elements of change.

In both the advocacy coalition framework and the historical institutionalist account of change the transformations of policy tend not to be so complete as implied in this dissertation. In the former change represents something of a compromise between alternative sets of core values, while in the latter change leaves in place many elements of the original

2 There are, of course, limits to what can be included in any one dissertation, so this and most of the other questions raised here are just that – questions for additional investigation rather than criticisms of the quality of the work conducted.

3 The framing logic is in fact also useful for understanding the initial perception of a policy problem. For example, spousal abuse was once conceptualized as simply a part of normal family life, and then was perceived to represent a social and legal issue requiring the intervention of the public sector.

path dependent policy. Arguably this may be a better description of what has happened in mental health policy than is the more complete change implied in Dr. Wendy Maycraft Kall's dissertation. There are, for example, still some elements of the disease formulation even after deinstitutionalization of care in most treatment systems.

In summary, the three frames of mental health policy provide a natural setting for considering policy change. Further, the emphasis in this dissertation on changing forms of intervention by the public sector in the form of policy instruments also appears to require some closer attention to the dynamics of policy change. Either of the two approaches to change mentioned here, or the several others that are available, could be utilized to provide even greater insights into the dynamics of this important policy area.

### Direction of Causation?

The above discussion about the three causal factors involved in the choice of policy instruments all appear plausible as associations among factors, but the direction of causation is perhaps not as clear as assumed in this dissertation. On the one hand, it is clear that administrative traditions do precede in time the choice of particular policy instruments, or policy frames. It is not, however, so clear that the other two factors cause the choice of policy instruments, or whether they reflect a preference within the public sector for those types of instruments.

For example, the causal direction assumed in the dissertation is that the involvement of different professions in making and implementing mental health policy tends to shift the types of instruments being utilized. On the other hand, however, there is some evidence that policymaking patterns are changing within the public sector more generally, and that the domination of command and control instruments has been waning. In such a policymaking environment there may be a

preference for involving social workers<sup>4</sup> as the principal group implementing the policy rather than either the medical profession or the police, an argument not dissimilar to Theodore Lowi's famous observation that policy causes politics.

### Summary and Conclusion

This brief article has attempted to provide a description of an interesting dissertation written at Uppsala University and also to provoke some consideration of ideas about the extension of this research. While the dissertation itself was thoroughly researched and provided numerous insights into this policy area, it also (like many good research undertakings) raised perhaps as many questions as it answered. Perhaps most importantly the dissertation raised a number of questions of how to understand policy change in a complex policy area such as this, when there are several competing frames for understanding and many actors contending for control. This dissertation further forces us to consider the direction of causation when thinking about policy instruments, and to entertain at least the possibility that instruments have some political appeals of their own and that the choice of instruments is an independent force that may influence the manner in which governments attempt to solve policy problems.

### References

- George, Alexander L. & Bennett, Andrew, 2005. *Case Studies and Theory Development in Political Science*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Chong, Dennis & Druckman, James N, 2007. "Framing Theory", *Annual Review of Political Science* 10, p 101–126.

4 Interestingly the role of the nursing profession was largely ignored in the dissertation, although they appear to have been able to some extent to bridge the gap somewhat between the "hard" policy style of the medical profession and the softer policy style of the social work professions.



- Dyson, Kenneth H. F, 1980. *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*. Oxford: Oxford University Press.
- Payan, Tony, 2006. *Cops, Soldiers and Diplomats: Explaining Agency Behavior in the War on Drugs*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Peters, B. Guy & Hoornbeek, John A, 2005. "The Problem of Policy Problems", p 77-105 in Eliadis, Pearl, Hill, Margaret M. & Howlett, Michael (eds.), *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal: McGill/Queens University Press.
- Peters, B. Guy, Pierre, Jon & King, Desmond S, 2005. "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism", *Journal of Politics* 67(4), p 1275-1300.
- Sabatier, Paul A. & Jenkins-Smith, Hank C, 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy-Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Salamon, Lester, (ed.) 2001. *Handbook of Policy Instruments*. New York: Oxford University Press.
- Schön, Donald A. & Rein, Martin, 1997. *Frame Reflection: Toward The Resolution Of Intractable Policy Controversies*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Stone, Deborah A, 1997. *Policy Paradox: The Art of Political Decision-Making*. New York: W. W. Norton.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (eds), 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- True, James L, Jones, Bryan D. & Baumgartner, Frank R, 1999. "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Politics", p. 97-116 in Sabatier, Paul A. (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- B. Guy Peters is Maurice Falk Professor of Government at the University of Pittsburgh and Professor of Comparative Governance at Zeppelin University, Friedrichshafen, Germany.

Johansson, Andreas, 2011. *Dissenting Democrats: Nation and Democracy in the Republic of Moldova*. Stockholm: Stockholm Studies in Politics 142; Södertörn Doctoral Dissertations 62; Södertörn Political Studies 9.

Anmälan av Bo Petersson.

## Resumé

Andreas Johanssons avhandling behandlar det som ibland har benämnts som Europas mest okända land, nämligen Moldavien. Mera precist är han inriktad på relationen mellan nation och demokrati i landet mellan åren 1989 och 2009. Hos forskare som Rustow (1970) samt Linz och Stepan (1996) anges nationell enighet som en nyckelförutsättning för etablerande av demokrati. Det allra väsentligaste är att det finns en fundamental enighet om nationens gränser och att inga separatistiska anspråk riskerar att splittra. I Johanssons tolkning innebär enighetspostulatet att det finns ett folk som ser sig som ett nationellt kollektivt *vi*. Ett ifrågasättande av den nationella enigheten leder enligt författarens resonemang till att en stats demokratiseringssträvanden i praktiken omöjliggörs.

Här finns det dock forskare som hävdar att fallet Moldavien visar att antagandet inte håller; landet är så att säga humlan som flyger mot alla odds, trots att vingarna är för korta och kroppen för tjock och tung. Det är inte bara Rustows antaganden som fallet jävar utan även centrala resonemang inom moderniseringstraditionen såsom exempelvis representerade av Lipset (1959). Trots nationell splittring, svag ekonomisk utveckling och oförmåga att kontrollera det egna territoriet, har en demokratisering genomförts i Moldavien. Efter Estland, Lettland och Litauen framställs Moldavien emellanåt som den mest demokratiska av de post-sovjetiska staterna. Lucan Way (2002) har dock föreslagit att Moldavien inte är så mycket ett exempel på lyckad demokratisering som på misslyckad

autokratisering – delvis förklarad av nationell splittring. Denna *pluralism by default*, som Way valt att beteckna saken, erbjuder en annan, låt vara mindre upplyftande, förklaringsmodell till Moldaviens demokratisering. Grundantagandet är att eliterna egentligen eftersträvar ett auktoritärt styre men blockerar ut varandra och därför har misslyckats med att realisera sina föresatser. Med utgångspunkt i Rustows och Ways åtminstone delvis motsatta antaganden om den nationella enighetens roll och betingelser i demokratiseringsprocessen har Johansson formulerat sin grundläggande forskningsfråga: *Hur och varför har Moldavien, trots sin nationella splittring, lyckats uppnå förhållandevis höga demokratiska standards?* Denna fråga följs av två underordnande frågor: A) *Vilka effekter har Moldaviens nationella splittring på den politiska utvecklingen i allmänhet och demokratiseringen i synnerhet?* B) *Hur påverkar den nationella identiteten arten av politiskt stöd i Moldavien?* Här analyseras huruvida även andra faktorer än den nationella påverkar stödet från befolkningen.

I materialhänseende bygger Johanssons avhandling på en omfattande sekundärlitteratur, förutom på svenska, engelska och tyska även på ryska och moldaviska. Metodmässigt varierar täta, deskriptiva skildringar med, i ett kapitel, statistisk analys av enkätdata. Dessa är resultatet av en undersökning med 1100 respondenter genomförd redan under år 2003 och sedan uppföljd med korrespondensanalys.

Alla dessa utgångspunkter anges som sig bör i avhandlingens kapitel 1.

I kapitel 2 ges en tät historisk och socioekonomisk bakgrund till Moldaviens politiska utveckling. Här beskrivs landet från sin äldsta kända historia, och här återberättas hur det, likt andra europeiska länder belägna i gränsområden, under seklens lopp inlemmats i andra riken och imperier, först det ottomanska, sedan under namnet Bessarabien det tsarryska, varefter följde ett kort mellanspel som självständig stat 1917–1918, den första

erfarenheten av det slaget i modern tid. Den senare delen av kapitlet beskriver Moldaviens historia som sovjetrepublik, införlivandet med Rumänien under perioden 1941–44 och därefter dess återförande till statusen av sovjetrepublik vid andra världskrigets slut. Historieskrivningen sker fram till självständighetens uppnående 1991 i samband med Sovjetunionens sammanbrott. Infogat som det var i den sovjetiska arbetsfördelningen, där planerna drogs upp i det fjärran Moskva, var Moldavien lika lite som flertalet övriga sovjetrepubliker politiskt och ekonomiskt förberett på att självständigheten skulle komma så snabbt som skedde.

Kapitel 3 är det konceptuellt och teoretiskt viktigaste kapitlet i avhandlingen. Här gläntas på dörrar till stora och breda litteraturtraditioner, och en rad nyckelbegrepp presenteras, diskuteras och ställs i relation till varandra, såsom nation, etnisk grupp, nationell identitet och nationsbyggande, å ena sidan, samt demokrati, demokratisering, politiskt stöd och transition, å den andra. Litteraturredovisningen har en mera översiktlig än djuplodande och uttömmande karaktär. I detta kapitel läggs således den teoretiska grunden, eller snarare kanske man kan säga att här anges de begreppsliga noder som avhandlingen sedan relaterar till. Medan Johansson förhåller sig ganska fritt till kanon på nations- och nationalismområdet, bygger han sitt resonemang kring demokratinivåer på Robert Dahls (1971) polyarkibegrepp, vilket innebär fokus på demokratins institutioner såsom fria och rättvisa val och yttrande- och tryckfrihet. Beträffande politiskt stöd använder Johansson sig av Pippa Norris (1999) vidareutveckling av David Eastons (1965) modell, ordnad från den mest abstrakta formen av stöd (med bäring på den nationella gemenskapen) till den mest konkreta dito (stöd för partier som politiska aktörer). I fråga om transitionsforskningen försvarar Johansson förgrundsgestalter som Schmitter & Karl (1994) och Linz & Stepan (1996) mot den ofta förekommande beskyllningen om determinism i synen på

transitionens riktning och slutmål; detta stämmer helt enkelt inte överens med vad dessa författare skrev, menar han. Den i litteraturen ofta föreställda kopplingen mellan nation och demokrati blir även redogjord för och diskuterad här, och åter påpekas spänningen mellan Rustows (1970) och Ways (2002) utgångspunkter.

Kapitel 4 presenterar de etniska minoriteterna i Moldavien, i storleksordning ukrainare, ryssar, gagauzer, bulgarer, romer och judar. I ett centralt avsnitt presenteras också de moldaviska och rumänska nationalisterna, vilka gör anspråk på att företräda i princip samma etniska grupp, det vill säga den moldavisk- eller rumänsktalande befolkningen, men gör så med olika utgångspunkter, antingen att den moldaviska nationen utgör en unik kommunitet (moldavienism) eller att den snarare är en del av en rumänsk stornation (rumänism). Denna motsättning utgör det empiriska nav kring vilket avhandlingens analys snurrar.

Avhandlingens likaledes centrala kapitel 5 diskuterar fem perioder i det självständiga Moldaviens utveckling 1989-2009, inom vilka antingen moldavienism eller rumänism varit tongivande. I kapitlet beskrivs Folkfrontens upp- och nedgång vid tiden för den moldaviska statens tillblivelse, liksom gagauzernas separatistiska anspråk under självständighetens första år och, framför allt, de facto-delningen av landet 1992 då Transnistrien efter ett kort inbördeskrig proklamerade sin självständighet med ryskt militärt stöd. I kapitlet redovisas hur betydande motsättningar emellanåt kommit i dagen i moldavisk politik beträffande nationella symboler, historieskrivning i skolornas läroplaner och frågan om statsspråk, främst i vilken mån ryska ska tillerkännas officiell status vid sidan av moldaviska (eller om benämningen bör vara rumänska; en knepig fråga som författaren ganska ofta kommer in på). Huvuddragen i den moldaviska demokratiseringens knaggliga väg framåt klargörs i stort i detta kapitel. Fram till år 2000 angav konstitutionen att

presidenten skulle väljas direkt av folket; parlamentet och presidenten hade dittills balanserat varandra under hela 1990-talet. Efter en utdragen konflikt mellan president och parlament ändrades detta i legislaturens favör och presidenten skulle nu utses av parlamentet. När kommunistpartiet 2001 uppnådde egen kvalificerad majoritet i parlamentet försvann den tidigare hälsosamma maktindelningen mellan lagstiftande och exekutiv makt. Dock har under hela perioden valen varit fria, regelbundna och rimligt rättvisa.

I kapitel 6 gör Johansson en kvalitativt resonerande uppskattning av den moldaviska demokratin utveckling över tid med hjälp av några av de vanligaste demokratiindexen (Polity IV, Index of Democracy och några varianter av Freedom Houses index). Han gör även sin egen bedömning av tillståndet i den moldaviska demokratin genom att tillämpa Coppedge och Reineckes (1990) operationalisering av Dahls polyarkikriterier med avseende på fria och opartiska val, församlingsfrihet, yttrandefrihet och allmän rösträtt. Sammantaget ges en stundtals tämligen positiv, stundtals nedslående bild. Slutsatsen blir att en demokratisk konsolidering fortfarande är avlägsen trots att de formella institutionerna etablerats och inte på allvar ifrågasatts till formen. Demokratin är – med det uttryck som Johansson ofta citerar – fortfarande inte helt och hållet *the only game in town*.

I det sjunde kapitlet analyseras data insamlade i enkätundersökningen från 2003 vilka sedan alltså underkastats korrespondensanalys. Komponenterna för politiskt stöd, således inspirerade av Norris (1999; den nationella gemenskapen, regimprinciper, regimeffektivitet, regimens institutioner samt politiska aktörer) har kopplats till frågor i enkäten. Resultatet av analysen antyder enligt författaren att medborgarnas stöd för det politiska systemet i stort eller i dess delar inte låter sig härledas enbart till frågor om nationell eller etnisk identitet. I stället skönjer han skiljelinjer längs generationsgränser, stadslandsbygds-dimensioner och olika grader av

utbildning, vilka samtliga tycks ha ett större genomslag än nationell identitet.

Kapitel 8 är avhandlingens avslutande och uppsummerande kapitel. Johansson konstaterar att den politiska utvecklingen i Moldavien till stor del har påverkats av den splittrade nationella gemenskapen och att landets politiska partier ofta har formulerat sina budskap med utgångspunkt i nationell identitet. Ändå har alltså nationella och etniska identitetsfrågor inte tyckts spela någon framträdande roll i individernas vardagsliv.

Beträffande avhandlingens huvudfråga, hur och varför Moldavien, trots sin nationella splittring, lyckats uppnå förhållandevis goda demokratinivåer, konkluderar Johansson att det varit av betydande vikt hur institutionerna utformats. Han pekar på den bortfallna maktbalansen mellan parlament och president, vilken alltså utövade ett positivt inflytande i ett tidigt och formativt skede. Författaren ställer avslutningsvis frågan om Moldavien bör ses som en delad nation eller en nation som håller på att formeras. I anslutning till Rustow menar han att en gemensam nationell identitet och gemensamma uppfattningar om mål och medel för den politiska utvecklingen mycket riktigt tycks öka möjligheterna för demokratiseringssträvandena att nå framgång. Han är något mera avvaktande till den andre åberopade förgrundsgestalten i fråga om relationen mellan nation och demokrati, nämligen Way, vars *pluralism by default*-postulat enligt Johansson förlorar i kraft genom grundantagandet om eliternas auktoritära preferenser, vilka knappast låter sig bevisas eller beläggas.

### Kritisk diskussion

Vid disputationen anförde jag, i enlighet med mitt uppdrag som fakultetsopponent, kritiska synpunkter i anslutning till bland annat följande huvudkluster: centrala begrepp och begreppsanvändning, framför allt av nation; det förutsatta sambandet mellan nation och demokrati; samt forskningsdesign, alternativa

upplägg och tolkningar. Min redogörelse enligt nedan kommer i huvudsak att följa denna disposition.

### CENTRALA BEGREPP OCH BEGREPPSANVÄNDNING, FRAMFÖR ALLT AV "NATION"

Flera gånger i manuset noterar jag att den grundläggande distinktionen mellan stat och nation olyckligt nog inte upprätthålls. Enligt min mening är detta en följd av det mindre goda valet att definiera nationen som en politisk kommunitet (*political community*). Den starka betoningen av den politiska dimensionen på bekostnad av den socio-kulturella, idémässiga eller om man så vill identitetsbaserade gör att distinktionen mot statens politisk-legala ramverk blir svår att upprätthålla. Sammanblandningen av stat och nation blir närmast övertydlig på en del ställen i texten. Ett exempel härpå är när Johansson (s. 79) anför att "*If the nation manages to claim a certain territory, governs it and is recognized by other states in the international system as the legitimate holder of the land, then a nation-state exists*". Förutom att detta textställe skiljer sig från den vedertagna Buzanska förståelsen av nationalstat som en enhet där statens gränser sammanfaller med utsträckningen av den idémässiga tillhörigheten till en specifik nation (Buzan 1983), antyder det också att Johansson för nationen förutser ett antal politisk-legala funktioner som vanligtvis med fog tillskrivs staten, såsom att styra ett territorium och erkännas av andra stater.

Även om det finns fler aspekter av författarens användning av nationsbegreppet och relaterade begrepp som kan förtjäna att diskuteras (beträffande exempelvis nationalitet, nationsbyggande, kärnnation, etnicitet, folk vs. befolkning, *contested vs. consolidated nation*, et cetera) ska jag här nöja mig med att ta upp ett ytterligare moment under denna rubrik. Distinktionen mellan etnisk och *civic* nationalism, där den förra framställs som den härkomstbaserade, onda och trångsynta, och den senare porträtteras som

den inkluderande, värderingsbaserade och godartade, är förvisso tämligen uttjatad och därtill ofta missvisande (se Brubaker 1999). Ändå används den så ofta i litteraturen att det är svårt att förbigå den. Johansson skriver visserligen att dikotomin är problematisk och därför inte bör tillämpas, men han tycks ändå implicit använda den, om inte annat så genom att flera gånger i texten framföra att nationstillhörigheten oftast, om än inte alltid, är etniskt grundad (t ex s. 76, 80). När han relativt tidigt i avhandlingen ska exemplifiera med en nationstillhörighet som inte bygger på etnisk grund väljer han att peka på Mauritius, och inte t ex USA, som annars kraftfullt hade kunnat vederlägga föreställningar såväl om den socialt grundade nationalismens marginella karaktär som om dess alltid gynnsamma effekter. Här hade en tydligare positionering och en mera konsekvent linje från författarens sida varit önskvärd.

#### DET FÖRUTSATTA SAMBANDET MELLAN NATION OCH DEMOKRATI

En huvudfråga hos Johansson är alltså sambandet mellan nation och demokrati. Här menar jag till att börja med att formuleringen i stället borde ha tagit sikte på sambandet mellan nationalism och demokrati; nationen kan knappast vara någon aktiv agent, medan däremot nationalismen och deras uttolkare förvisso är det. Med det sagt är de invändningar som jag har under denna punkt nära kopplade till bruket av nationsbegreppet. Problemet ligger åter i bestämningen av nationen som en politisk kommunitet: ”*Without a clearly defined citizenry that acts as members of and agrees on the boundaries of the same political community, possibilities for acceptance of the rules of the democratic political game grow slim*”, skriver Johansson (s. 32). Faran i att definiera nation som *political community* uppenbaras här; stat och nation flyter samman på ett sätt som gör dem praktiskt taget omöjliga att skilja åt.

Rustows postulat att det måste föreligga enighet om det nationella territoriets

gränser för att demokrati ska kunna uppnås utgör alltså en utgångspunkt för hela avhandlingen. Enligt Johanssons uttolkning talas det här om *nationens* gränser, inte *statens* (s. 71); men *political community* hos Rustow handlar såvitt jag kan förstå om en rätt minimalistisk enighet om gränserna; han talar inte om gemensam nationell identitet, utan för honom handlar politisk kommunitet om staten (1970: 350–352). När han talar om “national unity”, “theory of nationhood”, et cetera syftar han troligen, enligt ett på den tiden frekvent språkbruk, på staten, inte på nationen. När han närmar sig identitetsfrågor talar han i stället om “*issues of community*” såsom frågor som demokratier har att tampas med även i tillväxningsfasen. Jag menar att Johansson övertolkat Rustow; det är knappast helt rättvisande att åberopa denne i fråga om sambandet mellan nation (eller nationalism) och demokratiutveckling. Nationell enighet skulle man däremot kunna tala om, men det är något helt annat, och adjektivet syftar då troligen på staten.

På ett annat ställe har Johansson den lite olyckliga formuleringen “*If democracy is sought then there may be no major divergence regarding the nation. The cultural and political units need to be defined and in harmony in order to bring legitimacy to the elected representatives*” (s. 74). Ur allmänpolitiskt perspektiv ter sig detta som ett vanskligt argument; utanför nationalstaten skulle ingen harmoni vara möjlig, och utan ett idealt sammanfallande av stat och nation skulle vägen till demokrati vara svårframkomlig. Implikationen vore hårdtaget att en demokratisk stat med flera nationer inte skulle kunna föreställas, liksom inte heller demokrati inom en entitet av t ex EU:s typ. Inget av dessa argument är särskilt aptitretande. I rättvisans namn ska det sägas att Johansson i slutet av avhandlingen distanserar sig från dylika tolkningar (s. 181), men den medvetenheten hade jag gärna sett uttryckt såväl tidigare som tydligare.

### FORSKNINGSDESIGN, ALTERNATIVA UPPLÄGG OCH TOLKNINGAR

Beträffande avhandlingens andra huvudbegrepp, det vill säga demokrati, finns det en glidning i framställningen, såtillvida som författaren inledningsvis nämner Moldavien som ett framgångsrikt exempel på hur *demokrati*, mot svåra odds, etablerats i en förutvarande sovjetrepublik. Mot slutet, i samband med att författaren visat på skönhetsfläckarna i den moldaviska demokratiutvecklingen, blir det emellertid alltmera så att landet omtalas som ett exempel på framgångsrik *demokratisering*, vilket förstås är något helt annat (jfr s. 30–31, 33, 140). Humlan flyger, men kanske inte så mycket mer.

En annan invändning rör den korrespondensanalys, baserad på enkätundersökningen, som Johansson alltså företog redan 2003 då avhandlingsarbetet rimligen befann sig i ett mycket tidigt skede. När denna undersökning genomfördes förutsågs den förmodligen bli väsentligt mera central för avhandlingen än vad den sedan blev. Frågan infinner sig vilka växlar som egentligen nu kan dras på den, givet det faktum att undersökningen bara avser ett enda måttillfälle, som låg tidigt under undersökningsperioden och dessutom ägde rum under ett år då även enligt Johansson egentligen inget särskilt hände i moldavisk politik. Att upprepa enkätundersökningen och den följande korrespondensanalysen mot slutet av perioden hade förefallit vara ett rimligt alternativ för att öka användbarheten och relevansen av insamlade data. Resultatet har i stället blivit ett kapitel som visserligen innehåller i sig intressanta empiriska rön men där kapitlets plats i helheten inte framstår som självklar.

Vidare bör nämnas att polyarkibestämningarna som Johansson gör utifrån Coppedge och Reineckes (1990) operationalisering av Dahls (1971) kriterier känns ganska så godtyckliga. De bedömningar och resonemang som författaren gör är säkert helt rimliga i sig, men om jämförelsen godtas, känns det emellanåt som när rådvilla examinatorer

ska bedöma akademiska uppsatser som ligger i gränslandet mellan olika betyg. Frågan är om inte författaren kunnat göra dessa kvalitativa bedömningar utan att gömma sig bakom ett index, vilket möjligen här skett för att söka förläna iakttagelserna en till synes mera vetenskapligt rigorös skapnad. Jag tror att det hade ökat trovärdigheten på denna punkt.

Vid ett tillfälle beskriver Johansson splittningen i den moldaviska nationsuppfattningen på följande sätt: *”For the time being, the core nation is being divided into two narratives”* (s. 101). Denna formulering tycks antyda vad som hade kunnat vara en lovande analytisk ingång. Här hade man mycket väl kunnat tänka sig en analys av den diskursiva kampen i Moldavien om hur den nationella berättelsen ska se ut, hur hegemoni eftersträvas och hur olika politiska eliter slåss om tolkningsföreträdet. Detta hade enligt min mening varit en mera framkomlig och lovande väg än att förlita sig på daterade enkätdata. Författaren hade då också sluppit att i analysen ständigt söka uttrycka hur det som han kallar kärnationen är uppsplittrad i två grupper, och hur en del av befolkningen är med i båda. Om inriktningen i stället hade varit på en narrativ analys med fokus på politiska elitors retorik inom den moldaviska nationen, hade upplägget blivit tydligare och utläggningarna mindre forcerade.

Det empiriska nav kring vilket analysen snurrar rör alltså motsättningen kring vad den moldaviska nationen är, huruvida det är en egen ”unik” nation eller om den egentligen är en del av den rumänska nationen. Johansson gör genomgående en stor poäng av denna kamp om tolkningarna och vilka implikationer den har haft för det självständiga Moldaviens politiska utveckling. En tanke som infinner sig, men som det egentligen aldrig gives något svar på i avhandlingen, är huruvida det har förekommit några seriösa försök att formera och legitimeras en mera inkluderande, moldavisk nationell identitet, som erbjudit en tillhörighet för alla etniska grupper i landet, inklusive exempelvis ryssar,



ukrainare och gagauzer. I en sådan identitetskrets skulle inte det faktum huruvida man har eller inte har moldaviska/rumänska som förstaspråk ha varit någon identitetsmarkör. Den moldaviska nationsuppfattningen utgår just ifrån att deltagarna har moldaviska som förstaspråk; den moldaviska nationen tycks därför med den gamla dikotomins termer vara *ethnic* och *civic* på samma gång.

I moldavisk politik har de så kallade rumänisterna egentligen aldrig haft den exekutiva makten; denna har i stället genomgående innehaft av moldavienisterna. Det förefaller som om rumänisternas stora stund inföll under 1990-talets början då allting ändå flöt och nya förutsättningar rådde efter Sovjetunionens fall (Popa, 2011). Samtidigt skisserar ju Johansson en bild av en dikotomisk tvekamp mellan de båda polerna såsom bestämmande för politiken, men vad förklarar kampens varaktighet, då det egentligen tycks vara den ena grupperingen som har abonnerat på makten? En alternativ tolkning skulle kunna vara att det politiska skeendet har formats av tämligen pragmatiska hänsynstaganden rörande huruvida Moldavien bör fjärma sig från eller närma sig stormakten Ryssland. Konflikter om läroplaner och statsspråk påvisas förvisso i Johanssons analys, men i övrigt ser man inte så mycket som skulle underbygga att det nödvändigtvis är identitetskonflikter som driver det politiska skeendet. Hur vet vi att Johanssons tolkning är den rätta? Kanske utgör det tidiga 1990-talet bara en tillfällig avvikelser från mönstret? Kan inte klassiskt missnöje med de styrande bara för att de är just styrande vara en lika stark förklaringsfaktor? Den sovjetnostalg som tycks blomstra i dåliga tider – ”det var bättre förr” – ryms i en sådan förklaringsmodell, medan sovjetnostalgikerna, vilka rimligtvis omfattar den etniska gruppen ryssar, kanske även ukrainare, däremot inte utan vidare passar in i det dikotoma schemat rumänister-moldavienister. Tvärtom funderar man över vart dessa stora etniska grupper, sorgfälligt redogjorda för i ett inledande kapitel, tar vägen i analysen.

Där finns det även andra element som är anmärkningsvärt frånvarande. Johansson refererar ofta till Moldavien som ”*a nation divided*”, och när jag började läsa avhandlingen trodde jag att detta syftade på att en del av landet, Transnistrien, sedan det korta inbördeskriget i början av 1990-talet är de facto-självständigt från Moldavien, avskärmat och med en betydande militär närvaro av ryska förband. Detta faktum att Transnistrien är separerat från det självständiga och på pappret folkrättsligt suveräna landet Moldavien och utgör en basering för utländsk trupp borde vara ett betydande nationellt trauma. Det hade varit rimligt att förvänta sig att det skulle vara ett tema kring vilken den nationella politiken kretsar, men när väl Transnistrien-frågan avhandlats i inledande kapitel försvinner den ur avhandlingens analys, och författarens täta beskrivning av moldavisk politik inriktas i stället på dispyter om läroplaner och statsspråk, vilka trots allt känns som epifenomen i sammanhanget. Transnistrien antar i analysen närmast karaktären av en elefant i vardagsrummet: påtaglig, pinsam och svår att tänka bort, men inte explicit berörd i samtalet.

## Slutomdöme

Sammanfattningsvis utgör Andreas Johanssons avhandling en välskriven och gedigen produkt, som är inriktad på att ge en empiriskt tät beskrivning av ett i Sverige föga studerat land. Avhandlingen bidrar till att fylla en besvärande kunskapslucka. Författarens beläsenhet av relevant sekundärlitteratur, inte bara på standardspråken, utan även på ryska och moldaviska, är imponerande. Avhandlingen relaterar till breda litteraturtraditioner kring nation och nationsbyggande, demokrati och demokratisering med flera, men har inga teoriutvecklande ambitioner. Den är heller inte teoriutvecklande i egentlig mening, snarare orienterar författaren sin analys mot teoretiskt pregnanta begrepp. I bestämningen och användningen av dessa finns det emellanåt

en del glidningar och särskiljandet gentemot andra centrala begrepp hade ibland bort vara tydligare. Framför allt gäller detta nationsbegreppet och dess differentiering gentemot staten. Tveklöst överväger emellertid de positiva intrycken, och med sin avhandling ger Andreas Johansson ett värdefullt bidrag till studiet av samspelet mellan identitetsfrågor och demokratiutveckling i en post-sovjetisk kontext och även bortom denna. Jag hade stort utbyte av att läsa den.

### Referenser

- Brubaker, Rogers, 1999. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry, 1983. *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Brighton. Sussex: Wheatsheaf Books.
- Coppedge, Michael & Reinicke, Wolfgang H, 1990 "Measuring Polyarchy", *Studies in Contemporary International Development*, 25(1), s 51–72.
- Dahl, Robert A, 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Easton, David A, 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons.
- Linz, Juan J. & Stepan, Alfred C, 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin, 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *The American Political Science Review*, 53(1), s 69–105.
- Norris, Pippa, 1999. (red.) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. New York: Oxford University Press.
- Popa, Gabriela, 2011. "State-Formation and Belonging in the Republic of Moldova: An Overview". Paper presenterat vid Centrum för Europaforskning, Lunds universitet 25 november 2011.
- Rustow, Dankwart A, 1970. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, 2(3), s. 337–364.
- Schmitter, Philippe C. & Karl, Terry Lynn, 1994. "The Conceptual Travels of Transito-logists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?", *Slavic Review*, 53(1), s. 173–185.
- Way, Lucan, 2002. "Pluralism by Default in Moldova", *Journal of Democracy*, 13(4), s. 127–141.

Bo Petersson är professor i statsvetenskap och IMER (internationell migration och etniska studier) vid Institutionen för globala politiska studier, Malmö högskola. E-post: bo.petersson@mah.se

**Prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift!**  
[www.statsvetenskapligtidskrift.se](http://www.statsvetenskapligtidskrift.se)