

Hälsan tiger still?

Om vanmakt, apati och liknöjdhet i svensk demokrati

Tommy Möller

Valdeltagandet sjunker, deltagandet i politiska partier minskar, liksom förtroendet för politiker. Hur skall denna utveckling, som under en längre tid pågått såväl i Sverige som i andra länder, förstås? Och framför allt: hur allvarlig är den?¹

Syftet med uppsatsen är att (1) beskriva innebörden av och diskutera tänkbara förklaringar till det låga och därtill av allt att döma minskande politiska engagemanget bland medborgarna, samt att (2) med utgångspunkt i tillgängliga empiriska data söka besvara frågan vilken empirisk evidens dessa förklaringar kan sägas ha. Avslutningsvis diskuteras (3) de normativa implikationerna av de olika förklaringarna.

Först finns emellertid anledning att kort erinra om bakgrunden.

Ett minskat politiskt engagemang

Valdeltagandet har under lång tid legat på en stabil och hög nivå i svensk politik. Under den tre decennier långa perioden med enkammarriksdag har ungefär (eller lite drygt) 90 procent av de röstberättigade röstat fram till 1985, därefter har nivån sjunkit knappt fem procentenheter för att 1998 nå den lägsta nivån (81,4 procent) sedan det extra andrakammarvalet 1958. Valdeltagandet har följaktligen sjunkit med knappt 10 procentenheter sedan mitten av 1980-talet. Till detta skall läggas ett valdeltagande i de båda valen till Europaparlamentet 1995 och 1999 på en nivå som utlöst chockvågor i debatten: 41,6 respektive 38,8 procent.

Det sjunkande valdeltagandet i riksdagsvalet 1998 kom knappast som en blix från en klar himmel; tvärtom hade flera varningstecken förekommit. Under hela nittio-talet har en debatt om demokratins

”kris” pågått. Utgångspunkten för denna debatt har i första hand det minskade engagemanget i de politiska partierna varit, men också det rent allmänt sjunkande intresset för politiska aktiviteter har stått i fokus för diskussionen. Många deltagare har uttryckt farhågor för att den svenska formen av demokrati, med ett starkt medborgar-engagemang inom ramen för en stark folkrörelsetradition, är på god väg att dö sotsdöden. En demokrati utan engagerade medborgare kan, framhålls det, inte behålla den vitalitet som är nödvändig.

Med det sjunkande valdeltagandet 1998 tillfördes nytt bränsle i debatten om demokratins kris. Orsakerna till det låga röstetalet blev föremål för uppmärksamhet, liksom implikationerna och konsekvenserna av detta. Kunde trenden fortsätta och vad innebar i så fall det för demokratins framtid?

Några säkra svar på dessa frågor finns ännu inte. I stor utsträckning är det också fråga om bedömningsfrågor av mer subjektivt slag. Kommande forskningsrapporter kan förhoppningsvis på ett mer auktoritativt sätt säga något om orsaker och möjligen också tänkbara konsekvenser av det allt lägre valdeltagandet. Men det är samtidigt viktigt att redan nu framhålla att det även efter att forskningen – om allt går väl – lyckats tillföra debatten ny och perspektivvidgande kunskap sannolikt finns ett betydande utrymme för skilda normativa bedömningar. Det finns nämligen diametralt olikartade synsätt och förväntningar på vilken roll medborgarna skall ha i en väl fungerande demokrati.

Två tolkningsperspektiv

En vanligt förekommande och mycket plausibel tolkning är att det sjunkande valdeltagandet hänger samman med den växande politikermissstron. Först nu börjar, enligt detta tolkningsperspektiv, missstron att få konsekvenser.

Så länge valdeltagandet låg runt 90 procent var det lätt att uppfatta larmrapporterna om ökad politikermissstro som något som bara fanns i valforskarnas tabeller. Varför skulle medborgarna göra sig besväret att gå till vallokalen om de åtminstone inte kände ett visst förtroende för de partier och kandidater som fanns att välja mellan? I allt väsentligt har medborgarna också röstat på etablerade partier. Proteströstning har förvisso förekommit. I 1988 års val röstades miljöpartiet in i riksdagen delvis med hjälp av proteströster. Tre år senare nådde proteströstningen sin hittills mest omfattande nivå: 27 procent av väljarna valde att inte stödja något av de sex partier som då var representerade i riksdagen, antingen genom att rösta på något

annat parti eller rösta blankt eller inte alls. Mest påtaglig har dock proteströstningen varit i kommunerna. Antalet lokala partier har ökat oavbrutet. Efter 1998 års val är det sammanlagt 158 lokala partier representerade i landets kommunfullmäktigeförsamlingar.

Raset det senaste valet, som dessutom föregåtts av en successiv minskning av valdeltagandet de närmast föregående valen, tyder dock på att misstron finns också i verkligheten. Och, som sagt, att den nu också börjar att få konsekvenser. Denna misstro som därmed (sannolikt) ger sig till känna är (möjligen) av ett annat och betydligt allvarigare slag än den proteströstning vi tidigare sett prov på. Ty att medborgarna ratar den representativa demokratins primära och mest fundamentala påverkanskanal – de allmänna valen – kan vara ett tecken på att de också vänder det demokratiska styrelseskicket ryggen.

Detta perspektiv förutsätter emellertid att icke-röstning är ett uttryck för en politiskt medveten handling i den meningen att det är fråga om en protest mot det politiska systemet. Det sjunkande valdeltagandet handlar således, enligt detta betraktelsesätt, om att allt fler medborgare i vrede eller resignation vänder sig från politiken. En hypotes är således att vanmakt och utanförskap förklarar det sjunkande valdeltagandet.

Men det kan ju också vara en helt annan typ av sentiment som ger upphov till politisk passivitet, nämligen ointresse. Kanske var det just brist på intresse som gjorde att många väljare avstod från att bege sig till vallokalerna? I en forskarrapport hävdas att det just är detta – bristen på engagemang – som är den verkliga utmaningen för demokratin:

Det är sannolikt inte den svaga – utan den svala – demokratin som förtjänar att belysas när den svenska folkstyrelsens framtida problem skall diskuteras. De mångas svala känslor är förmodligen ett större problem än några fås avståndstagande (Nord 1999: 71).

Vad Lars Nord syftar på när han talar om en sval demokrati är alltså inte den djupa animositet mot politiker som kännetecknar ett genuint politikerförakt och som (sannolikt) givit upphov till ett minskat valdeltagande. Det är den politiska apati som finns hos den breda massan som hotar demokratins vitalitet snarare än det avståndstagande som återfinns hos individer med politikerförakt som beskrivs som grundproblemet.

Nu är kanske inte det relativa ointresset för politik någonting nytt, vilket talar mot att det sjunkande valdeltagandet beror på ointresse. Men i kombination med att den sociala norm som säger att

icke-röstning är ett mindre acceptabelt politiskt beteende (jfr begreppet "röstskolkare") i stigande grad tycks kommit att urlakas (Gilljam & Möller 1996: 161), framstår också ointresset som en tänkbar hypotes till det sjunkande valdeltagandet i 1998 års val. Ett visst stöd för denna tolkning finns i SNS Demokratiråds medborgarundersökning från 1998. I denna framgår att det blivit mindre vanligt att medborgarna ser röstdeltagande som en medborgerlig dygd såväl som ett effektivt sätt att påverka samhället (Petersson m.fl. 1998: 52, 130). Men tendensen är förhållandevis svag.

Man behöver alltså inte längre skämmas för sitt politiska ointresse. Att stanna hemma på valdagen tycks inte längre vara ett klandervärt beteende på samma sätt som tidigare.

Huruvida detta ointresse sedan är att betrakta som ett allvarligt problem eller ej är beroende av vilka normativa bedömningar man väljer att göra. Enligt ett deltagardemokratiskt perspektiv är all form av politisk apati en styggelse eller rentav någonting väsensfrämmande i en demokrati (Pateman 1970; Barber 1984).

Sett från en konkurrensdemokratisk utgångspunkt blir apati och passivitet mindre dramatisk. Tongivande för en sådan demokrati-konception är framför allt forskare som Joseph Schumpeter (1942) och Giovanni Sartori (1987), men få om någon torde i svensk debatt formulerat denna ståndpunkt på ett lika tydligt och provokativt sätt som Harry Schein i *Moderna Tider*:

Den största politiska hälsan är likgiltigheten, för vår författning eller för jordbrukspolitiken, för den kommunala vattenförsörjningen eller inbördeskriget i Sudan. Man [medborgarna] föredrar att ägna sig åt sitt arbete, sin kärlek, sina krämpor, sina tankar och sin fritid (Schein 1993: 38).

Senare i denna uppsats problematiseras implikationerna av den svala demokratin. Redan här är det emellertid värt att notera hur passivitet och ointresse inte nödvändigtvis behöver uppfattas som problematiskt. Det innebär att två skilda perspektiv finns när det gäller det låga medborgarengagemanget; ett pessimistiskt krisperspektiv och ett mer avdramatiserande. Enligt det förra befinner sig demokratin i svår kris. Det är vanmakt och frustration som förmodas ligga bakom det vikande engagemanget. Medborgarna vänder politiken ryggen, vilket får demokratin att förtvina. Enligt det senare perspektivet ifrågasätts tolkningen att det är vanmakt och politikermisstro av ett mer genuint slag som förklarar engagemangsminskningen. Ett sådant kan förvisso finnas, men mer på marginalen och det är knappast huvudförklaringen till engagemangsminskningen. I stället pekar

man på den relativa liknöjdheten bland medborgarna: avsaknaden av proteströstning och politiskt engagemang tolkas som att hälsan tiger still.

En variant av denna passivitet finns dock, och den är mindre idyllisk: passiviteten kan helt enkelt vara ett uttryck för den genuina form av ointresse som kan benämnas politisk apati. Låt oss med hjälp av de kvalitativa data som ligger till grund för denna uppsats skärskåda detta närmare.

Passivitet, ointresse och apati

Kännetecknande för de allra flesta intervjupersonerna i urvalet är ett mer eller mindre tydligt ointresse för politik. Men vissa variationer finns ändå. Å ena sidan finns alltså politiskt apatiska personer, dvs. personer som bär på apolitiska attityder. Å andra sidan finns också sådana, vars politiska intresse utan att vara särskilt starkt i motsats till den förra gruppens, ändå är av sådan beskaffenhet att de inte kan beskrivas som indifferent. De följer med vad som sker i politiken, men tämligen förstrött och från åskådarplats.

Den första kategorin – de politiskt apatiska – utgör en anmärkningsvärt stor andel i urvalet (en femtedel av de intervjuade). Eftersom antalet intervjuer (120 st.) inte medger några statistiska generaliseringar är det vanskligt att diskutera materialet i termer av antal och andelar, men det är trots detta värt att notera den frekventa förekomsten av en sådan attityd. Särskilt bland de äldre är det vanligt att man helt vänder politiken ryggen. Delaktigheten är här på sina håll obefintlig. De händelser som äger rum i Rosenbad och på Helgeandsholmen, och som medierna upphetsat rapporterar om, uppmärksammas över huvud taget inte.

Den andra kategorin kan kallas för åskådardemokrater. Med Almonds och Verbas terminologi i den klassiska boken *The Civic Culture* (1963) är dessa åskådardemokrater ”deltagare” i den meningen att de röstar och följer med vad som händer; det finns därmed i någon mån en potential för ett aktivt deltagande. Åtminstone bland vissa. Intresset för och kunskaperna om politik varierar starkt mellan de intervjupersoner som är åskådardemokrater. I perspektivet av potentiell aktivitet är detta viktigt att notera. Många av de passiva har nämligen sådan kunskap om politik att de av allt att döma skulle ha möjlighet att påverka sin situation om de behövde göra det. För andra är det mer tveksamt att bedöma påverkansmöjligheterna. Det finns alltså ingen självklar koppling mellan passivitet

och ointresse – även intresserade och välinformerade personer kan vara passiva.

Helt passiva är i allmänhet inte dessa åskådardemokrater. Förutom att de röstar i allmänna val diskuterar de emellanåt politiska frågor med vänner och arbetskamrater. Det finns heller ingen självklar koppling mellan å ena sidan avsaknad av politikerkontakter, som ju passiviteten i praktiken innebär, och å andra sidan misstro mot politiker. Misstro finns hos passiva åskådardemokrater såväl som aktiva, engagerade deltagare.

En närmare studie av de politiskt apatiska i urvalet visar att det är möjligt att vara genuint ointresserad av politik på ungefär samma sätt som det är möjligt att vara fullkomligt ointresserad av idrott eller konst. Att säga att man misstror politikerna för att man är ointresserad av politik är alltså fel. Man anser just ingenting. Detta är en viktig observation.

Någon skulle säkert invända mot resonemanget och göra gällande att politisk apati om något är ett uttryck för en verkligt genuin misstro. Det finns nämligen en betydelsefull skillnad vad gäller implikationerna av likgiltighet inför politik och exempelvis idrott. Alla i samhället är trots allt berörda av politiken, ingen undgår den. Man kan visserligen vända den ryggen och därmed undfly sitt medborgerliga ”ansvar”, men man är likafullt berörd. Att vända politiken ryggen är alltså, med detta sätt att se saken, att ge uttryck för en implicit och kanske också omedveten form av misstro. Resonemanget har en tydlig värdeobjektiv anstrykning på så vis att det kan sägas ligga i demokratins själva förutsättning att alla medborgare engagerar sig i de gemensamma angelägenheterna.

En sådan kritik utgår ifrån en bestämd demokratinorm, den kommunitära, som säger att varje medborgare bör delta i styrelsen av de gemensamma angelägenheterna, annars legitimeras en politisk kultur med anti-sociala drag. Med medborgarskapet följer enligt denna norm ett ansvar för det gemensamma. En passiv medborgare är en demokratisk anomali (Caney 1992: 282; Hallberg 1997: 22 f.). Med ett mer liberalt synsätt är emellertid passivitet inte något demokratiskt problem. Enligt liberalismen är ett aktivt deltagande i politiken någonting som bör vara föremål för individernas fria val. Liksom det är en medborgerlig rättighet att delta, är det en rättighet att inte göra det (Parry 1991:168).

Tre former av passivitet kan urskiljas i materialet. För det första är passivitet i en del fall – ganska många, närmare bestämt – ett uttryck för misstro och alienation. Korthuggna svar är kännetecknande för denna kategori när frågor ställs om politik. I några fall med

tillägg av typen att de ”helst inte vill tala om eländet”. Här handlar det alltså om ointresse parat med ett tydligt avståndstagande. Passiviteten är kopplad till misstro. Den kausala relationen är emellertid svårfixerad i en del fall. Passiviteten kan vara betingad av misstro likaväl som passivitet kan ge upphov till en sådan. Generellt gäller dock att dessa båda komponenter är sammankopplade med varandra på ett sådant sätt, att när de väl föreligger samtidigt handlar det i stor utsträckning om en kausal process av ett självförstärkande slag. Misstron hos en passiv individ resulterar således i en ännu större obenägenhet att engagera sig. Och passiviteten hos en individ som misstror ger i sig upphov till ännu starkare misstro genom den distansering till politik som passiviteten innebär.

Den andra formen av passivitet skiljer sig från den förra på så vis att det här inte alls handlar om något misstroende utan just (enbart) ointresse. Påfallande många saknar uppfattningar om politik och politiker. Ibland tycks detta genuina ointresse ta sig uttryck i att respondenterna, som ett försök att vara intervjuaren till lags, artikulerar svar trots en uppenbar avsaknad av en åsikt. Vanligtvis yttrar sig dock ointresset i axelryckningar och – även här – i korthuggna och synnerligen oengagerade svar. ”Jag vet inte” är ett vanligt svar, liksom ”det har jag aldrig tänkt på”. Med ett anti-liberalt perspektiv kan således även denna passivitet betraktas som en implicit form av misstro.

Det finns också personer som har ett visst politiskt intresse, och som är förhållandevis välinformerade om politik, men som helt enkelt inte har tid att engagera sig. Detta är den tredje formen av passivitet. Dessa upptagna personer hyser inte nödvändigtvis misstro. Flera av dem är tvärtom mer eller mindre nöjda med sakernas tillstånd; deras förhållningssätt till politiken kan karakteriseras i termer av att ”hälsan tiger still”. Passivitet kan således även vara ett uttryck för förtroende.

Vad som är värt att notera redan efter denna kortfattade exposé över kvalitativa kännetecken är att kopplingen mellan ointresse och misstro kan vara ytterst svag. Här finns dock en tydlig generationskillnad. Hos de flesta äldre i denna undersökning finns inte något avståndstagande från politiker som gör det motiverat att tala om misstro i djupare mening. De flesta är helt enkelt bara ointresserade av politik; åtskilliga, som vi sett, i en sådan utsträckning att man kan tala om politisk indifferens eller apati. Bland dessa äldre saknas förståelse för argumentet att demokratin fordrar aktiva och engagerade samhällsmedborgare.

Hos flera av de yngre och medelålders är dock situationen en annan: i denna kategori finns många som delar den komunitära synen. Vissa säger sig ha dåligt samvete för att de är alltför passiva. Här följer några exempel på hur dessa personer svarar när de får frågan om hur viktigt det är att man som medborgare (på olika sätt) engagerar sig i politik:

(I): Är man en ”sämre” medborgare om man inte engagerar sig?

– Ja, det tycker jag nog.

– Som medborgare har man ju både rättigheter och skyldigheter. Ett problem är att vi tar demokratin för given. Jag har själv aldrig demonstrerat eller engagerat mig mot något, t.ex. skrivit insändare, men det är viktigt att folk gör det. Vi är vana att få allting – samhället ordnar och fixar. Det är ett problem. Folk blir sittande med armarna i kors.

– Det är självklart att man skall engagera sig.

(I) Är man en ”sämre” medborgare om man inte engagerar sig?

– Ja. Då är man ju bara ”borgare” – inte ”medborgare”. Ordet ”samhälle” betyder ju ”samma häll”, dvs. man delar ugn. Men har ett gemensamt hushåll. Då har alla ett ansvar tillsammans.

– Det är väldigt viktigt [att man engagerar sig]. Men man orkar inte. Man får hoppas att det är andra som gör det. Det händer faktiskt att jag har lite dåligt samvete att jag inte engagerar mig mer eftersom jag faktiskt är ganska intresserad. Jag har tänkt flera gånger att ”sedan”, dvs. i framtiden, skall jag engagera mig politiskt.

Tre röster från politiskt intresserade personer. Samtliga anser att den låga engagemangsnivån är ett stort demokratiproblem. De båda första är själva aktiva i politiken (som medlemmar i ett parti) och den tredje är passiv.

Vissa av de ointresserade har en uttrycklig misstro mot såväl politiker som politiska institutioner. Men denna misstro kännetecknas av att den påfallande ofta är dåligt underbyggd, och knappast heller – vid ett närmare påseende – är särskilt intensiv. I allt väsentligt låter den sig karakteriseras som ”loj skepsis”. Eller om man så vill: rituell cynism. De mest vanligt förekommande åsikterna om politikens brister radas upp mer eller mindre mekaniskt och oreflekterat. Politikerna anses sålunda ”lova för mycket”, ”kåbbla för mycket om småsaker” och vara ”verklighetsfrämmande” i den meningen att de alltför ofta fattar beslut om saker de inte förstår eller behärskar. Ett typexempel på detta är en intervjuperson som omedelbart förklarar sig vara helt likgiltig inför politik – ”jag bryr mig helt enkelt inte” – men som efter ett tag också säger sig vara kritisk till politiker gene-

rellt och sakna förtroende. Attityden till politik kan beskrivas i termer av just rituell cynism: ”Jag litar aldrig på löften från politikerna”, säger hon.

Slutsatsen är alltså att ointresse även i den avancerade meningen politisk apati inte nödvändigtvis behöver vara liktydig med misstro. Många gånger sammanhänger naturligtvis ointresset med misstro. Den kausala kopplingen tycks då i regel vara sådan att ointresset beror på misstron; i sådana fall kan man verkligen med fog tala om att man ”vänder politiken ryggen”. Men orsakssambandet kan alltså också vara det omvända, och misstron får då en annan karaktär – just själva ointresset innebär i dessa fall en avsaknad av förståelse. Denna brist på förståelse för politikens premisser ger ofta upphov till misstro. Fram tonar bilden av ointresserade individer som förstrött från tv-sofforna snappar upp enstaka yttranden och händelser från det medium som den franske kultursociologen Pierre Bourdieu i sin bok *Om Televisionen* (1998) menar lider av ”brådskans diktatur”. Kombinationen av lågt intresse för det som förmedlas – och därmed brist på kontextuell förståelse – och den medielogik som innebär snuttifierade, dramatiserade, tillspetsade, kritiska, problembetonande och kanske överdrivna inslag, ter sig förödande. Kommentarer av typen ”jag får hela tiden en känsla av att det som dom [politikerna] pratar om inte riktigt angår mig” illustrerar sannolikt just detta.

Denna form av ointresse är naturligtvis problematisk ur demokratisk synvinkel. Teoretiskt sett är den dock möjlig att åtgärda. En kommunikationskonsult skulle säga att det (enbart) är en fråga om kommunikation. Om de folkvalda bara vore bättre på att kommunicera, skulle mycket av den misstro som betingas av ointresse kunna minska, skulle konsulten säga. På ett allmänt plan är det naturligtvis lätt att instämna. Om förutsättningarna för en meningsfull dialog mellan medborgare och politiker förbättrades radikalt, skulle sannolikt förståelsen för de styrandes situation öka. Och därmed skulle också förtroendet för dessa (förmodligen) förbättras.

Vanmakt och utanförskap

Det sjunkande valdeltagandet faller in i ett generellt mönster som sammantaget gör det befogat att tala om en demokratins kris, menar många. Partierna, som är de viktigaste kanalerna i den representativa demokratin, har förstelnat. De förlorar medlemmar och av de som

finns kvar är det allt färre som vill vara aktiva. Partierna fungerar därför allt sämre som länkar mellan medborgarna och staten.

Till detta kommer vad som ibland kallas ”flykten från det gemensamma”. De värderingsförändringar som ägt rum innebär att medborgarna blir mer individualistiska och autonoma. För allt fler är det viktigt att kunna förverkliga sina individuella livsprojekt, att få utveckla sig själva och ta ett större ansvar för sina egna liv. Denna värderingsförändring följer ett logiskt mönster av närmast deterministiskt slag, om man får tro den amerikanske statsvetaren Ronald Inglehart (1997). När fattigdom och materiell otrygghet inte längre hotar oss breder post-materialistiska värderingar ut sig. Vi blir mindre benägna att bejaka värdet av auktoriteter och efterfrågar mer inflytande över de villkor som konstituerar våra vardagsliv.

Dessa värderingsförändringar, som återfinns mer eller mindre tydligt hos samtliga västliga demokratier, utgör en central komponent i förståelsen av den förändring som den svenska demokratin genomgått under senare år. I sitt slutbetänkande 1990 menade redan Maktutredningen att en individualistisk demokratimodell var på väg att successivt ersätta en kollektivistisk modell (SOU 1990:44). Förutom mer individualistiska värderingar tog sig denna förändring uttryck i att medborgarna i ökad utsträckning vände sig från de övergripande politiska strukturerna och i stället, i stigande grad, valde att engagera sig i mer näraliggande och överblickbara sammanhang.

Ett annat sätt att formulera samma sak är att allt färre upplever politik i traditionell mening som meningsfull. En sådan känsla av meningslöshet kan, visar intervjuundersökningen (Möller 1999), ha flera orsaker. För vissa framstår det politiska systemet som alltför komplext och svåröverskådligt. Att påverka ter sig meningslöst; dels är makt- och ansvarsförhållanden oklara och dels är de politiska institutionernas möjligheter att styra och kontrollera allt mindre. Detta resulterar i vanmakt och resignation.

För andra framstår politiken som meningslös helt enkelt för att den inte anses ha svar eller lösningar på de problem som ter sig väsentliga. Med mer inslag av postmateriella värderingar förändras medborgarnas krav och anspråk mot det politiska systemet. Krav som mer delaktighet och inflytande, bättre möjligheter till självförverkligande, bättre miljö osv. ställer systemets aktörer och institutioner inför nya och helt andra utmaningar. De nya postmateriella förväntningarna är betydligt svårare att tillfredsställa än de materiella som stått i förgrunden under välfärdsstatens uppbyggnad och expansion. Åtminstone så länge det fanns resurser.

Till krisperspektivet skall också läggas den omständigheten att en helt ny kategori passiva under senare tid varit möjlig att identifiera: resursstarka, framgångsrika människor med urban livsstil som trots att de har såväl systemtilltro som politiskt självförtroende väljer att avstå från att engagera sig. En minskad röstningsbenägenhet finns också i denna kategori, vilket alltså visar att det inte nödvändigtvis enbart behöver vara socialt marginaliserade grupper som vänder politiken ryggen (Möller 1998:49).

Sammantaget har detta givit upphov till oro hos dem som vill slå vakt om den traditionella, svenska formen av kollektivistisk demokrati. I partiernas och de traditionella folkrörelsernas kris ser man också demokratins kris.

Hälsan tiger still?

Den mer avdramatiserande tolkningen av hur det minskade engagemanget – i den mån det nu är fråga om ett sådant – skall förstås, baserar sig på en annan demokratinorm än den vi hittills uppehållit oss vid. Den implicita premissen för de forskare och debattörer som oroas över utvecklingen, inte sällan på ett sådant sätt att de stämmer in i demokratins svanesång, är att demokratin förutsätter aktiva medborgare. En demokrati med utbredd passivitet uppfattas som en anomali. Deltagande har alltså ett egenvärde och betraktas alldeles oberoende av bevekelsegrunderna (i alla fall så länge engagemanget äger rum inom ramen för de lagar och normer samhället påbjuder) som en medborgerlig dygd och som en plusfaktor för demokratin som system och styrelseform.

Så är inte fallet bland dem som ser liknöjdheten som demokratins ”största hälsa” (jfr ovan). Aktivitet är enligt detta perspektiv någonting som logiskt är kopplat till missnöje. Man engagerar sig för att man vill förändra. Frånvaro av aktivitet tolkas i analogi med detta synsätt som ett uttryck för att det råder tillfredsställelse – hälsan tiger still. Att förhållandevis få medborgare är politiskt aktiva är således ett tecken på att det finns ett grundläggande förtroende för de styrande. Representativ demokrati bygger på att man som medborgare överlämnar maktbefogenheter till politiker. Ytterst kan valhandlingen i sig ses som ett tecken på förtroende. Sedan är det upp till dessa att efter bästa omdöme och förmåga leva upp till förtroendet. Sker inte detta kan medborgarna rösta på något annat parti eller någon annan kandidat vid nästa valtillfälle, men givetvis kan också medborgarna söka påverka skeendet mellan de allmänna valen. Men

det måste alltså finnas något motiv. Antingen agerar man på grund av missnöje eller för att slå vakt om rådande förhållanden, om dessa uppskattas och man befärdar att de styrande avser att förändra dem.

Det handlar alltså här om en minimalistisk, mindre ambitiös medborgarroll. Medborgarnas uppgift begränsar sig till att i samband med de allmänna valen avge ”inputs” till det politiska systemet som sedan skall omvandlas till ”outputs”. Ett passande begrepp är ”servicedemokrati”: det politiska systemets uppgift är att förse medborgarna med olika typer av nyttigheter som dessa artikulerar i anslutning till de allmänna valen. I förlängningen av argumentet om att ”hälsan tiger still” kan dock också icke-röstning ses som ett tecken på tillfredsställelse. ”Den som tiger samtycker” lyder ett gammalt talesätt som naturligtvis också går att överföra till de överväganden medborgarna kan tänkas göra inför ett val.

Röstning kan emellertid ses som ett uttryck för ett starkare systemstöd – så länge man inte röstar på partier som verkar för att störta det rådande systemet. Proteströstning är naturligtvis någonting helt annat än att ”hälsan tiger still”.

Empirisk evidens

Vilket stöd finns för dessa båda tolkningsperspektiv? Till att börja med finns det anledning att något beröra själva djupet och allvaret i den beramade krisen. Det vilar ett drag av ”vargen kommer” över det senaste decenniets demokratidebatt i Sverige. Domedagsprofetiorna har stått som spön i backen.

För det första: Är verkligen ett valdeltagande på 81,4 procent ett uttryck för att det politiska systemet befinner sig i kris? Vid en internationell jämförelse är ett valdeltagande på 81,4 procent en ganska anständig nivå. Genomsnittsnivån i Västeuropa ligger på knappt 83 procent under efterkrigstiden, men då ingår även sådana länder där det råder röstplikt – t.ex. Belgien, Luxemburg och Grekland – i statistiken (Topf 1995). I Finland var det mindre än 70 procent som röstade i det senaste valet. Och valdeltagandet i USA ligger som bekant på en nivå som får den svenska debatten att framstå som provinsial och perspektivlös.

Det alltså relativt sett tämligen höga valdeltagandet kan i kombination med att väljarna i tämligen begränsad utsträckning protesterat på missnöjespartier ses som en bekräftelse på att ”hälsan tiger still”-hypotesen har fog för sig.

För det andra: Att medborgarnas deltagande i partier minskat är ställt bortom varje tvivel, denna trend är avläsbar sedan slutet av 1970-talet (Bäck & Möller 1997:112 f.), men man kan å andra sidan knappast göra gällande att det någonsin varit så att partierna förmått mobilisera medborgarna i någon dramatiskt mycket större utsträckning än vad som nu är fallet. Inte ens under partiväsandets ”guldålder” – 1960- och 70-talen – var det särskilt många som var aktiva inom partiverksamhet. Medlemsantalet har de facto sjunkit, särskilt under 1990-talet, men det är svårt att exakt avgöra omfattningen av denna minskning eftersom socialdemokraterna blev av med nästan 800 000 medlemmar i ett enda hugg i och med att kollektivanslutningen upphörde 1991. Sedan 1992 har sammanlagt en kvarts miljon människor försvunnit ur partiernas medlemsregister. I dag är 450 000 personer anslutna som medlemmar till något politiskt parti, om även ungdomsförbundens medlemmar räknas. Uppskattningsvis handlar det – som mest – om en minskning på 300 000 medlemmar som försvunnit sedan partiväsandets gyllene era. Mer alarmerande är kanske att antalet aktiva tycks ha halverats sedan slutet av 1970-talet (men här är siffrorna osäkra). Krisen måste emellertid ges rimliga proportioner. Deltagandet har minskat, men detta måste ses mot en vidare kontext i vilken partiernas roll i den demokratiska processen förändrats. Partierna har med tiden blivit mer väljarorienterade och mindre medlemsorienterade, är mer inriktade på kampanjverksamhet än på intern verksamhet såsom programarbete och studieverksamhet. Detta gäller i fler länder än i Sverige (Panebianco 1988; Gilljam & Möller 1996). Parallellt med denna förändring har dock deltagandet i ökad utsträckning tagit sig andra former.

Efter dessa brasklappar finns dock anledning att konstatera att vanmakt och utanförskap existerar i Sverige (Möller 1999). Kännetecknande för dessa individer är att de har låg social position i olika avseenden (arbetslöshet, utbildning, inkomst etc.), samt att det bland dessa finns en upplevelse av att det politiska systemet ”sviker” sina åtaganden och att det saknas möjligheter att komma till tals. Det är alltså individer som har mycket svag tilltro till politiker, liksom till makthavare över huvud taget. Det finns påfallande ofta en föreställning om att en konspiration ingåtts på elitnivå. För att låna journalisten och samhällsdebattören Björn Elmbrants i detta sammanhang illustrativa och klagörande terminologi (Elmbrant 1997) tar sig denna misstro uttryck i en vag men mycket påfallande övertygelse att ”dom däruppe” – eliten, makthavarna – ingått en tyst allians vars främsta syfte är att gagna egna materiella intressen. Fallskärmsavtal, skyhöga löner och olika former av etiskt otillständiga

tjänsteförmåner uppfattas som bevis för en sådan eliternas konspiration.

Det handlar om ett politikerförakt i ordets verkliga och lexikaliska mening: dessa individer fördömer, tar avstånd, känner en bitterhet som många gånger gränsar till hat och oförsonlighet. Misstron riktar sig inte enbart mot de aktörer som sitter vid makten utan också mot det politiska systemets institutioner. Dessa "levererar" inte vad som utlovats – eller i vart fall det som förväntas – och de anses inte vara möjliga att påverka. Det politiska systemets responsivitet bedöms vara obefintlig. Hos vissa individer gränsar den låga systemtilltron till anti-demokratiska värderingar. Här är ett exempel:

Saker och ting diskuteras sönder. Det är bättre att göra något. Även om det blir fel är det bättre att göra något än ingenting alls. Ibland funderar jag på om inte någon form av diktatur ändå vore bättre. Lite som det romerska systemet, med en kejsare som man kände förtroende för. Sedan om han inte skötte sig – av med huvudet bara! Det vore i alla fall ett alternativ till allt detta velande.

Den intervjuperson som här visar prov på ett starkt politikerförakt är (vid den tid när intervjun genomfördes) 28 år. Han är lågavlönad, arbetar inom traditionell tillverkningsindustri och har endast grundskoleutbildning. Han har tidigare sympatiserat med socialdemokraterna på grund av att de "värnade om arbetarnas intressen" men protesterade i 1991 års val på Ny demokrati med hänvisning till att "det behövdes röras om i grytan". Hans huvudkritik mot det politiska systemet är att det är tungrott och byråkratiskt. "Det händer ingenting – mycket snack och lite verkstad".

Kunskaperna om politik och påverkansvägar är i allmänhet ytterst begränsade bland dessa alienerade politikerföraktare, vilket bland annat yttrar sig i att man inte förmår att skilja politiker från tjänstemän eller att man inte känner till vad de olika politiska organen har för kompetens- och ansvarsområden.

Några undersökningar som entydigt och auktoritativt ger ett svar på frågan om hur stor andel av medborgarna som känner vanmakt och utanförskap av detta slag finns emellertid inte. Inte heller finns (följaktligen) någon forskning som ger några säkra indikationer på hur utvecklingen över tid ser ut. Avsaknaden av forskning är problematisk i detta sammanhang, eftersom möjligheten att bedöma den empiriska evidensen i de båda förklaringsansatserna blir förhållandevis begränsad. För att det skall vara möjligt att verifiera hypotesen att det primärt är vanmakt och utanförskap som förklarar det

minskande deltagandet är det nämligen nödvändigt att visa att andelen vanmäktiga ökat.

Det närmaste man kommer sådana data är den medborgarundersökning som 1997 genomfördes av SNS Demokratiråd. Undersökningen var en pendang till den av Maktutredningen genomförda medborgarundersökningen som gjordes tio år tidigare. Såväl vilka subjektiva uppfattningar medborgarna har vad gäller påverkansmöjligheter som deras faktiska påverkansbeteende (eller passivitet) kartlades.

Hur påverkansmöjligheter bedöms är avhängigt dels av hur man ser på det politiska systemets responsivitet i en mer övergripande mening, dels av i vad mån man anser sig själv vara i besittning av förmåga att påverka systemet.

Undersökningen visar överraskande nog att bilden av det politiska systemets responsivitet när det gäller att tillmötesgå olika krav som framförs av medborgare eller organisationer blivit mer positiv. Som framgår av tabell 1 har tilltron till det politiska systemets lyhördhet och påverkbarhet ökat det senaste decenniet. Dessa resultat innebär, skriver SNS-statsvetarna i sin rapport, ”att man måste sätta frågetecken för bilden av en ständigt fördjupad förtroendekris för det politiska systemet” (Petersson m.fl. 1998:50).

Tabell 1. Medborgarnas systemtilltro (medelvärden på skalan 0–10)

Intervjufråga	1987	1997
Hur stor vikt fäster politikerna vid krav som förs fram av t.ex. lokala organisationer eller grupper av människor?	3,7	4,0
Hur stor möjlighet har människor i allmänhet att föra fram sina åsikter till politikerna?	4,2	4,3
Hur stor möjlighet att få rättelse finns det för den som blir felaktigt behandlad av en myndighet?	3,4	3,7
Hur stor förmåga har människor i allmänhet att förstå vad som händer och sker i politiken?	3,8	3,9
I hur stor utsträckning har människor i allmänhet de kunskaper som behövs för att fatta politiska beslut?	3,6	3,9
Genomsnitt	3,7	4,0

Kommentar: Siffrorna är hämtade från SNS Demokratiråd (Petersson m.fl. 1998, s. 51). Svaren har avgivits längs en skala med ändpunkterna ”ingen alls” (0) respektive ”mycket stor” (10).

De flesta har dock fortfarande en övervägande negativ uppfattning om det politiska systemets responsivitet. Men tendensen är alltså positiv. Analogt med att bilden av systemet blivit allt mer positiv har

även det politiska självförtroendet ökat. Men fortfarande är det vanligare att man anser sig ha mindre förmåga än andra människor när det gäller att komma till tals och kunna påverka politiker och politiska institutioner.

Tabell 2. Medborgarnas självförtroende (medelvärden på skalan 0–10)

Intervjufråga	1987	1997
Har människor som Du större eller mindre möjligheter än andra att få politikerna att ta hänsyn till era krav?	4,1	4,3
Har människor som Du större eller mindre möjligheter än andra att föra fram sina krav till politikerna?	4,5	4,6
Har Du större eller mindre möjligheter än andra att få rättelse om Du skulle bli felaktigt behandlad av en myndighet?	4,6	4,6
Har Du större eller mindre möjligheter än andra att förstå vad som händer och sker i politiken?	4,8	5,0
Har Du i större eller mindre utsträckning än andra de kunskaper som behövs för att fatta politiska beslut?	4,2	4,4
Genomsnitt	4,4	4,6

Kommentar: Siffrorna är hämtade från SNS Demokratiråd (Pettersson m.fl. 1998, s. 51). Svaren har avgivits längst en skala med ändpunkterna ”mycket mindre ” (0) respektive ”mycket större” (10).

Något stöd för hypotesen om att det är en tilltagande vanmakt och ett växande utanförskap som förklarar det minskande politiska engagemanget och tilltron till politiker ger alltså inte denna undersökning. Däremot bekräftas själva verklighetsbilden – att deltagandet de facto minskar.

På denna punkt framstår emellertid Demokratirådets resonemang som motsägelsefullt. Efter att på 16 områden (som rör allt från partiarbete till namnunderskrifter) studerat utvecklingen mellan 1987 och 1997 konstateras att de förändringar som kan urskiljas ”inte [är] helt entydiga. Det är varken frågan om en allmän uppgång eller tillbakagång i medborgarnas politiska aktiviteter. Några deltagandeformer ökar, några är oförändrade och några minskar” (Pettersson m.fl. 1998:56). Strax därefter sammanfattas emellertid analysen om hur deltagandet utvecklats med följande bombasm:

Bilden av svenskarnas politiska deltagande måste nu revideras. Maktutredningens analys, som i allt väsentligt grundades på 1987 års medborgarundersökning, innebar att invånarna blivit alltmer aktiva, även om engagemanget huvudsakligen tog sig andra vägar än via de traditionella partierna. Utvecklingen under den senaste tioårsperioden har varit en helt annan. Inte inom något av de här undersökta områdena noteras nå-

gon ökning. Medborgarnas politiska engagemang stagnerar eller minskar (ibid. 61 f.).

Det är svårt att förstå denna sammanfattande bedömning i ljuset av Demokratirådets egna data. Deltagandet har de facto ökat inom fyra områden. Inom ett område (bojkott exempelvis av vissa varor) är det fråga om en fördubbling, ett resultat som ligger i linje med annan forskning som visar att medborgarna i allt högre grad väljer att påverka genom att ”rösta med fötterna”. ”Exit”-strategin tycks passa dagens mobila, otåliga och allt mindre lojala medborgare. Vidare minskar andelen passiva medborgare på ett tämligen entydigt sätt. Detta resultat strider mot vanmaktshypotesen.

Olika undersökningar bekräftar också bilden av att en klar majoritet av medborgarna uppskattar de verksamheter som tillhandahålls av det politiska systemet. Det sjunkande förtroendet för politiker och politiska institutioner tycks alltså inte i särskilt stor utsträckning vara kopplat till ett missnöje med den offentliga sektorn. Å andra sidan är förväntningarna mycket höga. Samtidigt som medborgarna på det hela taget är nöjda med vad de får, är de missnöjda med att de inte får mer. Det finns ett glapp mellan anspråk och resultat.

Missnöjet med den verksamhet som bedrivs tycks dock i nedskärningarnas kölvatten ha ökat något under senare år, åtminstone inom vissa områden. Av den medborgarundersökning som SNS Demokratiråd genomförde 1997 framgick att det inom samtliga fem områden som Maktutredningen undersökte 1987 skett en ökning av missnöjet (Petersson m.fl. 1998: 37). Huruvida denna förändring, som var statistiskt säkerställd, i första hand kan förklaras av de nedskärningar som gjorts i kommuner och landsting under denna period framgår dock inte. Också stigande anspråk kan ha bidragit till det ökade missnöjet.

Såväl 1987 som 1997 var det endast inom ett av de områden som undersöktes där andelen aktiva (som tagit initiativ under det senaste året i syfte att påverka sin situation) var större än andelen passiva. Passiviteten dominerar således alltjämt. På två områden – skolan och barnomsorgen – har dock andelen aktiva blivit större.

Den förändring som i detta sammanhang framstår som allra mest central är att andelen passiva som är nöjda minskar inom alla områden. 1987 var denna ”hälsan tiger still”-kategori den största inom alla områden med undantag av arbetslivet. (Att en majoritet – 61 procent – av medborgarna i rollen som förvärvsarbetande tagit åtminstone ett initiativ under ett år i syfte att påverka sin situation på

den egna arbetsplatsen är nu kanske inte särskilt anmärkningsvärt.) Som framgår av tabell 3 förlorar kategorin "hälsan tiger still" mark till kategorin "tyst vanmakt". Allt fler är alltså missnöjda och vanmäktiga. Men fortfarande är den förra kategorin att betrakta som stor. För påfallande många medborgare tiger hälsan fortfarande still, men för allt fler handlar passiviteten om vanmakt och frustration. Det gäller i särskilt hög grad inom sjukvården och skolan. Föga övntat är dock vanmakten allra störst bland dem som är arbetslösa. Nästan två tredjedelar inom denna kategori (som ej ingick i Maktutredningens studie) känner vanmakt med sin situation.

Tabell 3. Passivitet och aktivitet inom olika områden 1987 och 1997 (procent).

Område (roll)	Under-sökningsår	Hälsan tiger still	Tyst vanmakt	Makt-löshet	Makt-utövning	Summa procent
<i>Bostad</i> (boende)	1987	45	26	7	22	100
	1997	41	33	6	20	100
<i>Sjukvård</i> (patient, anhörig)	1987	48	34	7	11	100
	1997	41	44	5	10	100
<i>Barnomsorg</i> (förälder)	1987	58	15	10	17	100
	1997	41	22	9	28	100
<i>Skola</i> (förälder)	1987	40	24	11	25	100
	1997	20	34	14	32	100
<i>Arbetsliv</i> (förvärvsarb.) (arbetslös)	1987	21	18	13	48	100
	1997	15	24	13	48	100
	1997	22	63	8	7	100
<i>Utbildning</i> (studerande)	1997	16	42	12	30	100

Källa: Petersson m.fl. 1998:45.

I en undersökning som baserar sig på kvalitativa data om hur olika individer i rollen som brukare inom barn- och äldreomsorgen upplever sin situation (Möller 1996) visas att stödet för en passiv medborgarroll är stark inom de flesta grupper. I stort sett oberoende av partitillhörighet och social situation förväntade sig de individer som ingick i undersökningen att det allmänna skall tillhandahålla en verksamhet med hög kvalitet och de allra flesta är dessutom nöjda med den verksamhet som de åtnjuter. Välfärdsstaten uppfattas som en serviceproducent. Att kunna påverka framstår som viktigt i sådana situationer då verksamheten inte fungerar tillfredsställande, men att mer regeljärt delta i och ta ansvar för verksamheten, exempelvis

genom att medverka i olika former av brukarinflytande, lockar inte särskilt många.

Stödet för en demokratikonception i vilken medborgarrollen är en passiv mottagare av offentlig service och annan verksamhet tycks således vara starkt. Medborgarnas roll är att i samband med de allmänna valen förse det politiska systemet med ett antal "inputs", där efter skall dessa "inputs" omvandlas till "outputs" och i den mån medborgarna inte finner dessa tillfyllest ankommer det på dem i rollen som väljare att i nästkommande val ge besked om saken. Något förenklat kan sägas, att folk vill framför allt ha tillgång till en väl fungerande verksamhet. Inflytande, delaktighet och påverkansmöjligheter framstår som mindre centralt. På ett liknande sätt kan en av Demokratiutredningens rapporter tolkas: olika demokratireformer vars syfte det är att stärka medborgarnas inflytande har ett begränsat stöd. Påfallande många är rent av beredda att överlåta ett större ansvar till olika experter (Oscarsson 1999). Av allt att döma skall dessa resultat ses i ljuset av det starka stödet för servicedemokratin.

Normativa implikationer

Tillståndet för svensk demokrati har varit föremål för stor uppmärksamhet bland svenska statsvetare under det senaste decenniet. Trots detta framstår vid en samlad bedömning forskningsläget som långt ifrån entydigt. På en övergripande nivå är det möjligt att finna en samsyn vad gäller den utveckling som ägt rum. Deltagandet sjunker i traditionella politikformer, samtidigt som det ökar i andra deltagandeformer. Helt klart är att den traditionella, kollektivistiska demokratimodellen befinner sig i regress. Vilka slutsatser som skall dras är dock beroende av hur man bedömer och värderar dessa förändringar rent normativt.

Mot ett postdemokratiskt tillstånd?

Den bild som SNS Demokratiråd sedan 1995 givit av demokratins tillstånd i sina årliga rapporter är blandad. Å ena sidan finns en växande ynnelse och ett växande utanförskap i vissa resurssvaga grupper. Å andra sidan ökar generellt sett medborgarnas systemtilltro och självtillit (Petersson m.fl. 1998:148–149).

Forskare vid Demokratiinstitutet i Sundsvall konstaterar att intresset för politik är anmärkningsvärt lågt: hälften av medborgarna

klassificeras som politiskt indifferent. Man talar om en ”sval demokrati”. För de allra flesta upplevs politik som någonting tråkigt. Att många avstår från att engagera sig beror också på att politik anses ta alldeles för mycket tid. Många menar också att det politiska systemet är alldeles för komplicerat och att det är svårt att påverka.

Återigen ser vi hur såväl likgiltighet som vanmakt förklarar samma sak: ett lågt engagemang. Det tydligaste belägget för den svalhet som finns inför den demokratiska processen är emellertid att en majoritet (51 procent) av de 3 700 medborgare som deltagit i Demokratiinstitutets undersökning svarar nej på frågan ”Om det skulle bli en intensiv debatt i din kommun om en fråga av stor betydelse – skulle du då vilja delta i diskussionen/förberedelserna för det kommunala beslutet?” Endast 44 procent svarade ja (Nord m.fl. 1998).

Kanske svalheten kommer sig av att många medborgare numererar demokratin för given. Samtidigt som det råder en stark konsensus om de principer som konstituerar demokratin, tyder demokratin praktik på att vi i handling glider allt längre ifrån dessa principer. I så måtto befinner vi oss på väg in i ett ”post-demokratiskt” tillstånd (jfr Jacobsson 1997:316).

Varför det sjunkande valdeltagandet är allvarligt

De flesta ser det sjunkande valdeltagandet som utomordentligt allvarligt. Detta är också den officiella politiken: statsmakterna är ytterst bekymrade över att medborgarna ”vänder politiken ryggen”. I fokus för den långa rad av utredningar, som tillsatts under 1990-talet och vars uppgift det varit att från olika utgångspunkter belysa demokratiproblem, har det sjunkande valdeltagandet stått.²

När vi förra gången stod på tröskeln till ett nytt sekel var det annorlunda. Sverige befann sig då i en fördemokratisk fas. Kampen för allmän rösträtt gav upphov till en omfattande medborgerlig mobilisering. Men staten höll emot. Oron var betydande för vad en styrelse baserad på folket i dess helhet kunde medföra. Att vara med och utse riksdagsledamöter var någonting som krävde ansvars känsla och över huvud taget intellektuell och moralisk förmåga av ett slag som långt ifrån alla var i besittning av. Nu är det tvärtom: Att statsmakterna så till den grad bekymrar sig över medborgarnas brist på engagemang är åtminstone i ett historiskt perspektiv av principiellt intresse och kan bara förstås i ljuset av att demokratin och politiken i detta sekulariserade århundrade blivit vår tids statsreligion. Demokratin har beskrivits som en överideologi (Tingsten 1941).

I vår politiska kultur har vi därför sedan lång tid tillbaka betraktat valhandlingen som någonting långt viktigare än bara själva röstningen på ett speciellt parti. Det är en medborgerlig plikt vars innebörd också är av ett legitimerande slag. Utan ett starkt stöd i form av många röstande kan inte demokratiska styrelseskick åtnjuta den legitimitet som erfordras. En "valskolkare" – bara namnet ger en antydning om icke-röstandets normativa implikation – är därför, sett ur demokratin systemmässiga synvinkel, en sämre medborgare än en röstande medborgare. Ur systemets synvinkel är det eftersträvarsvärt att även missnöjda och politiskt frustrerade personer deltar i valen. Bättre än att ligga på soffan är att rösta blankt. Ty valhandlingen har av det nyss nämnda legitimitetsskälet en symbolisk implikation som sträcker sig bortom den statsrättsliga funktionen att utse ledamöter till riksdagen och till landstings- och kommunfullmäktigeförsamlingar. Att utöva sin medborgerliga rättighet är således att betrakta som närmast en skyldighet. Därmed också som någonting högtidligt, som att gå i kyrkan. När man blir avprickad i röstlängden manifesterar man att man är en aktivt troende demokrat, och att man bekänner sig till principen om "en man, en röst".

Ungefär så torde den oro många känner över det sjunkande valdeltagandet förstås. Till detta skall dessutom läggas det dystra förhållandet att valdeltagandet minskade mest bland resurssvaga grupper i socialt och politiskt marginaliserade miljöer (Oscarsson 1998). Då röstning är den mest jämlika formen av politiskt deltagande är det särskilt alarmerande att allt fler, sannolikt av en lång rad olika skäl, upplever valhandlingen som mindre meningsfull (Petersson m.fl. 1998:52).

I den representativa demokratin är röstning den väg som erbjuds medborgarna när de vill påverka politiken. I politiken är vi framför allt väljare. Andra former av politiskt deltagande spelar en underordnad roll. Att exempelvis inte folkomröstningar eller brukarinflytande, som från och till diskuterats som komplement till en alltmör förstelnad representativ demokrati, kommit att prövas mer i ett läge då man från politiskt håll vill ge medborgarna en större delaktighet, är i sammanhanget illustrativt. Demokrati på svenska är alltså nästan uteslutande representativ demokrati; en styrelse av och genom partierna. Signifikativt för vår extremt particentrerade styrelseform är att då de styrande, i någorlunda konsensus, försökt att vitalisera demokratin har detta skett genom en förändring av valsystemet så att det vid sidan av partivalet också skall finnas möjlighet att avge en särskild personröst. Men förändringen är blygsam. Partiernas överhöghet får inte undergrävas.

Efter det rekordlåga deltagandet i de båda senaste valen – 1998 års val till riksdag, landsting och kommuner och 1999 års val till Europaparlamentet – har röster för första gången höjts i svensk debatt om att det nu kan finnas anledning att överväga ett införande av röstplikt. En sådan existerar i några europeiska demokratier (Belgien, Grekland och Luxemburg) i vilka valdeltagandet är klart högre än i de länder där röstningen är frivillig. Något starkt stöd tycks ännu inte finnas för ett sådant obligatorium. För många framstår röstplikt som ett väsensfrämmande inslag i en demokrati. Rösträtten är just en rättighet och kännetecknande för en sådan är att man som medborgare har den alldeles oberoende av vilka konsekvenser den ger upphov till. På samma sätt som det är en medborgerlig rättighet att kunna rösta bör det – kan man utifrån en liberal argumentationslinje hävda – vara en medborgerlig rättighet att slippa delta. Även ur ett nyttoperspektiv kan starka invändningar framföras. Att en obligatorisk röstning skulle bidra till att stärka medborgarnas demokratiska värderingar är således högst tveksamt – skulle religiositeten öka om det blev obligatoriskt med ett antal kyrkbesök per år?

En argumentation för röstplikt skulle dock kunna ta sin utgångspunkt i det förhållandet att rösträtten är den mest jämlika formen av politiskt deltagande och att just det sviktande intresset för att delta i valen bland resurssvaga grupper, i detta perspektiv, framstår som särskilt olyckligt. Om valdeltagandet fortsätter att sjunka på ett dramatiskt sätt, och det därtill blir så att de klassklyftor som redan i dag är tydliga vad gäller röstningsbenägenhet accentueras ytterligare, närmar sig det politiska systemets sjunkande legitimitet en kritisk gräns. En överhängande risk finns i ett sådant läge att stora, socialt och politiskt marginaliserade grupper upplever ett utanförskap som kan ge upphov till stora spänningar i samhället. Med röstplikt skulle den politiska jämlikheten öka. Möjligen skulle detta leda till ett minskat utanförskap i de grupper som hotas av ett sådant eller som redan i dag upplever sig vara i maktens periferi.

Vanmakt eller likgiltighet – eller både och?

Vanmakten förklarar en del av det minskade engagemanget. Men den förklarar inte hela minskningen. Passiviteten är också kopplad till ointresse av ett helt annat slag. Ointresset är stundom så påfallande att man kan tala om politisk apati. Likgiltigheten eller snarare liknöjdheten är utbredd, även bland de medborgare som utnyttjar sin rösträtt. Att medborgarna inte ständigt besöker politiska möten

eller åtar sig politiska uppdrag behöver alltså inte nödvändigtvis innebära att de vänder det politiska systemet ryggen i en mer fundamental mening. Detta är viktigt att understryka.

Vissa menar att passivitet är ett tecken på att medborgarna är nöjda med det politiska systemet. "Hälsan tiger still": I stället för att engagera sig politiskt föredrar människor att satsa på sitt arbete, sin familj, på litterär förkovran eller svampplockning; de besöker hellre hundutställningar eller idrottsevenemang än går på politiska möten. Att betrakta detta som ett uttryck för demokratins kris framstår för anhängare av en – med avseende på frågan om participation – mer minimalistisk eller, om man så vill, realistisk, demokratikonception som en klar överdrift. Enligt vissa är det just avsaknaden av politiskt engagemang som kan ses som ett hälsotecken. Människor förutsätts engagera sig politiskt när de är missnöjda.

Deltagare, undersåtar och utanförstående

I tidigare amerikansk debatt betraktades ett högt valdeltagande i analogi med detta sätt att resonera som någonting oroväckande. Ett tecken på att missnöje och politisk överhettning förelåg.

I ett klassiskt statsvetenskapligt arbete av Gabriel Almond och Sidney Verba (1963) urskiljdes tre typer av medborgare med avseende på inställningen till politik. En kategori, som dominerade i de demokratiska industriländerna, var de deltagande medborgarna. De flesta av dessa var politiskt insatta, röstade i de allmänna valen, och hade förmåga att framföra krav gentemot de styrande. Om de så önskade. Med dagens måttstock och terminologi skulle lejonparten av dessa medborgare snarare kallats åskådardemokrater än deltagare. Inom såväl forskning som samhällsdebatt är ett aktivt och kontinuerligt deltagande det ideal som eftersträvas och används som mått på demokratins vitalitet.

Men en sådan utgångspunkt är naturligtvis baserad på vissa normativa premisser: att demokrati är ett gemensamt och jämlikt styre av sådant som är gemensamt.

Den finländske sociologen Erik Allardt kritiserade den svenska Maktutredningen för att den inom ramen för sin medborgarundersökning, när den mätte medborgerlig aktivitet, var så djupt rotad i en kollektivistisk föreställningsvärld att den inte ens bemödade sig att undersöka i vad mån en alternativ och mer individuellt baserad demokratikonception ägde empirisk bärighet. Det faktum att det endast var "voice" som undersöktes av Maktutredningen, ansåg Allardt vara en avspeglning av ett implicit medborgarideal i svensk

demokratidebatt: den ideale medborgaren förväntas finna sig till rätta inom det existerande systemet. Detta är nämligen utformat så att det skall passa de allra flestas behov och önskemål. I den mån verksamheten inte uppskattas förväntas den missnöjde medborgaren engagera sig inom ramen för de påverkanskanaler systemet erbjuder. "Exit"-beteende, dvs. att lämna systemet, eller hota att göra detta, tänks helt enkelt ofta bort. Maktutredningens diskussion om medborgardygder visar också enligt Allardt att det i Sverige föreligger en enorm press på att vara medborgare (Allardt 1989).

Allardt framförde sin kritik 1989, i en kommentar till att Maktutredningens rapport *Medborgarnas makt* utgavs (Petersson m.fl. 1989). Den kan i dag i två avseenden skärpas ytterligare. För det första noterar SNS Demokratiråd i den medborgarundersökning som utgjorde Maktutredningens uppföljning hur "exitbeteendet" fördubblats under det senaste decenniet. Men detta föranledde ingen djupare reflexion; rådets allmänna bedömning var att det politiska deltagandet sjunkit till en nivå som i vissa avseenden var att betrakta som "alarmerande" (Petersson m.fl. 1998: 62). Att deltagandet så tydligt ändrat karaktär tycks inte ha påverkat bedömningen nämnvärt.

För det andra är det enligt många forskare och debattörer inte bara i situationer där missnöje uppkommer som medborgarna bör engagera sig, utan även mer reguljärt och fortlöpande. Även här kan ett exempel hämtas från en av de rapporter SNS Demokratiråd utgivit. Genom att dramatiskt öka antalet kommunala förtroendeuppdrag (från 40 000 till 150 000) så att "skolor, daghem, vårdinrättningar och andra kommunala institutioner skulle kunna styras av direktvalda fritidspolitiker" skulle, menade SNS-statsvetarna, politikens segregering brytas, intresset för samhällsfrågor öka, förståelsen för demokratins arbetsmetod spridas och fördjupas och klyftan mellan politiker och väljare överbryggas. Den målsättning som eftersträvades var att hälften av medborgarna någon gång under sin livstid skulle ha erfarenhet av ett dylikt förtroendeuppdrag (Rothstein m.fl. 1995:67 f.).

En annan kategori i Almonds och Verbas indelning av medborgartyper kallades "de undersåtliga". Förutom i länder där det rådde röstplikt deltog i regel inte dessa undersåtar i de val som ordnades. Undersåtarna var emellertid väl integrerade i samhället på så sätt att de respekterade lagar och visade stor benägenhet att rätta sig efter myndigheternas påbud. Undersåtarna var i kraftig dominans i de forna kommuniststaterna; uppemot 80 procent av medborgarna i dessa länder beräknades tillhöra denna grupp.

En tredje medborgarkategori utgjordes av "de utanförstående", dvs. sådana personer som av olika skäl stod helt utanför det politiska systemet och i vissa fall endast var vagt medvetna om den centrala statsmaktens existens. Det handlade om analfabeter, invånare i avlägsna perifera byar på landsbygden i u-länder, men också om exempelvis gamla kvinnor i en del industriländer som inte ansåg sig vara berörda av det politiska livet. I stället för att rösta gick de helt upp i den egna familjen.

Almonds och Verbas tes var att demokratin tenderar att bli som mest stabil i länder där de tre medborgartyperna balanserar varandra. I den ideala politiska kulturen är medborgarna tillräckligt aktiva och informerade i politiken för att kunna artikulera sina åsikter till de styrande i samband med de regelbundet återkommande valen, men de är å andra sidan inte så engagerade att de aktivt motarbetar fattade beslut eller att de vägrar att godta dessa beslut. Genom att merparten av väljarna är passiva får de styrande ett visst handlingsutrymme; de får tid till eftertanke och behöver inte befinna sig under den typen av press som ger upphov till populism och opportunism.

En liknande tes har lanserats av Albert Hirschman (1970): Precis som ett affärsdrivande företag, för att fungera väl, måste ha såväl alerta som loja kunder krävs det, för att demokratin skall fungera väl, att de politiska makthavarna har en väljarmarknad som inte enbart består av välinformerade och intensivt engagerade väljare. Att en del av väljarkåren är "alert" framtvingar ett nödvändigt nytänkande, men inte i en sådan utsträckning att politikerna befinner sig under ständig press. Då försvinner möjligheten till eftertanke.

Detta sätt att resonera har sedermera mött stark kritik. I dag råder en nästan total konsensus om det demokratiska värdet av aktiva och välinformerade medborgare. Ideologiskt är bevekelsegrunderna av skiftande slag. Högerorienterade personer – liberaler såväl som kommunitära – bejakar individernas och de små enheternas roll i ett väl fungerande civilsamhälle; demokratin fungerar väl i den mån som individerna enskilt eller tillsammans med andra tar ansvar för den egna livssituationen och/eller den lokala gemenskapen. Vissa vänsterorienterade personer vurmar också för ett vitalt civilsamhälle. De ser i ett sådant grunden för den starka och verkligt genuina demokratin, där direktdemokratiska beslutsformer kan ges ett betydande utrymme (Premfors 1993:341). Men oavsett om man har vänster- eller högersympatier och oavsett om man förordar ett starkare civilsamhälle eller är en traditionell etatist, råder enighet om att kunskap och engagemang är nödvändigt för att demokratin skall

fungera väl. Humankapitalet måste vara starkt, därom råder enighet. I synen på det sociala kapitalet går det däremot att upptäcka vissa dissonanser. I konsekvens med en av liberalismens grundpremiser är inte social interaktion någonting som på ett självklart sätt behöver vara entydigt positivt. I det avseendet skiljer sig en konsekvent utdragen liberal ståndpunkt från såväl en konservativ som en socialistisk.

* * *

Passiviteten beror på såväl missnöje med påverkansmöjligheterna som på en allmän liknöjdhet. Oroväckande många människor som är starkt kritiska till olika beslut och många som är missnöjda med sin situation avstår från att ens försöka påverka. Bland dessa individer finns alltså vanmakt. De anser inte att det tjänar någonting till att rösta eller att ta kontakt med någon politiker. De upplever sig inte bli "sedda", lyssnade på, de anser inte att någon företräder eller representerar dem. De är, kort och gott, klientiserade i sitt förhållningssätt till det politiska systemet. Undersåtar, skulle Almond och Verba säga. I vissa fall finns naturligtvis också ett utanförskap. Det tycks finnas en växande andel i den svenska befolkningen som upplever sig vara politiskt och socialt marginaliserade. Det handlar om invandrare, om långtidsarbetslösa, lågutbildade och allmänt resurssvaga individer.

Denna kategori tycks alltså öka men även om man kan säga att det är en bedömningsfråga är den ännu inte så stor för att på allvar hota det politiska systemets stabilitet. Åtminstone inte inom överskådlig tid. Men detta betyder självfallet inte att marginaliseringen är oproblematiske.

Den överväldigande majoriteten svenskar motsvarar den första idealtypen i Almonds och Verbas kategoriindelning: deltagarna. De röstar, men är i övrigt politiskt passiva; de knorrar och beklagar sig över politikerna och förklarar sig i de tätt återkommande undersökningarna sakna förtroende för de styrande. Men inte värre än att de – åtminstone ännu så länge – går och röstar på de politiker de (många gånger) säger sig misstro. Och de har höga förväntningar på det politiska systemet. Systemet förväntas lösa stora som små problem, leverera välfärd och andra sociala nyttigheter. Man kan definitivt säga, att för de allra flesta svenska medborgare är det hälsan som tiger still. Inställningen till politik präglas av svalhet och ointresse. Ibland i sådan grad att man kan tala om likgiltighet och apati.

För anhängare av ett participatoriskt demokratiideal är detta en dyster slutsats.

Å andra sidan är en sådan dysterhet inte något nytt under solen. Det stora idrottsintresset vid det förra sekelskiftet oroade många vänsterdebattörer, visar journalisten John Chrispinsson (1999:407) i sin krönika om sekelskiftet. "Sportfåneriet" ansågs vara till "för den arbetslösa överklassens fettbekämpning". Att arbetarungdom föredrog idrott före politik förbryllade. Med stor misstänksamhet noterades hur företag lämnade bidrag till idrottsföreningar. Det fanns en baktanke, hävdade de bekymrade vänsterdebattörerna. Ty idrotten betraktades som en meningslös förströelse, som ledde bort uppmärksamheten från den livsavgörande politiska klasskampen.

Känns resonemanget igen?

Noter

¹ Denna uppsats baserar sig på data från ett ännu opublicerat manuskript, preliminärt betitlat *Politikens meningslöshet – Om misstro, cynism och utanförskap*. I detta manuskript analyseras med hjälp av ett drygt 100-tal djupintervjuer karaktären på den politikermisstro som sedan ett par decennier tillbaka satt sin prägel på den representativa demokratins förutsättningar i Sverige och i andra länder (Möller 1999).

² Endast något år efter att den s.k. Demokratiutvecklingskommittén 1996 presenterade sitt huvudbetänkande (SOU 1996:162) tillsattes den utredning inom vars ram denna uppsats utarbetats. Efter 1998 års val tillsattes en särskild demokrati-minister.

Referenser

- Allardt, E. (1989) "Diskussionslägg om Maktutredningens medborgarundersökning". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 2
- Almond, A. & Verba, S. (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press
- Barber, B. (1984) *Strong Democracy*. Berkely: University of California
- Bourdieu, P. (1998) *Om Televisionen*. Stockholm: Norstedts
- Bäck, M. & Möller, T. (1997) *Partier och organisationer*. 4:e uppl. Stockholm: Publica
- Caney, S. (1992) "Liberalism and Communitarianism: A Misconceived Debate", *Political Studies*. Vol. XL, June
- Chrispinsson, J. (1999) *Sekelskiften. En krönika om sex, makt och pengar*. Stockholm: Norstedts
- Elmbrant, B. (1997) *Dom däruppe – dom där nere. Om demokratin i Sverige*. Stockholm: Atlas förlag
- Gilljam, M. & Möller, T. "Från medlemspartier till väljarpartier". *På medborgarnas villkor*. Bilaga till betänkande av Demokratiutvecklingskommitten (SOU 1996:162)
- Hallberg, P. "Samtida demokratiteoretisk debatt", i *Folkomröstningar och demokrati*. Bilaga till folkomröstningsutredningens betänkande. SOU 1997:56
- Hirschman, A. O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press
- Inglehart, R. (1997) "Postmaterialist Values and the Erosion of Institutional Authority", i Nye Jr, J., Zelikow, P. & King, D. *Why People Don't Trust Government*. London: Harvard University Press
- Jacobsson, K. (1997) *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Umeå: Borea
- Möller, T. (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm: Publica
- Möller, T. (1998) *Politikerförakt eller mogen misstro? En översikt*. Stockholm: Kommentus förlag

- Möller, T. (1999) *Politikens meningslöshet – Om mistro, cynism och utanförskap*. Opubl. manuskript
- Nord, L. m.fl., (1998) *Mitt i opinionen*. Demokratiinstitutet. Eftervalsseminarium i Rosenbad den 2 december 1998
- Nord, L. (1999) *När demokratin får börja om – Lokal politik och opinion efter de politiska affärerna i Gävle och Motala*. Opubl. manuskript
- Oscarsson, H. (1998) ”Analys av 1998 års svenska riksdagsval”. *Nationalencyklopedins årsbok*
- Oscarsson, H. (1999) *Demokratiopinioner*. Stockholm: SOU 1999:26 Demokratiutredningen
- Panbianco, A. (1988) *Political Parties: Organization and Power*. New York: Cambridge University Press
- Parry, G. (1991) ”Conclusion: Paths to Citizenship”, i Vogel, U. & Moran, M. (eds.), *The Frontiers of Citizenship*. London: MacMillan
- Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press
- Petersson, O. Estholm, A., Blomberg, G. (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons
- Petersson, O., Hermansson, J., Micheletti, M., Teorell, J. & Westholm, A. (1998) *Demokrati och medborgarskap*. Demokratirådets rapport 1998. Stockholm: SNS förlag
- Premfors, R. (1993) ”En postmodern demokrati?”, i von Sydow, B., Wallin, G., Wittrock, B. (red.) *Politikens väsen. En vänbok till Olof Ruin*. Stockholm: Tidens förlag
- Rothstein, B., Esaiasson, P., Hermansson, J., Micheletti, M. & Petersson, O. (1995) *Demokrati som dialog*. Demokratirådets rapport 1995. Stockholm: SNS förlag
- Sartori, G. (1987) *The Theory of Democracy Revisited* (1). New Jersey: Chatham House
- Schein, H. ”Likgiltighetens demokrati”. *Moderna Tider*, 1993, nr 1
- Schumpeter, J. (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper and Row
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport
- SOU 1996:162. *På medborgarnas villkor – En demokratisk infrastruktur*. Betänkande av Demokratiutvecklingskommittén

Topf, R. (1995) "Electoral Participation", i Klingemann, H-D. & Fuchs, D. (eds.) *Citizens and the State*. New York: Oxford University Press

Egenorganisering för stärkt medborgarskap och ökat inflytande

Om alternativ till patient- och klientskap

Anna Meeuwisse

Det handlar inte bara om rösträtt...

Vissa positioner och roller i samhället har av tradition låg status, och innebär i praktiken också kringskurna rättigheter och ett icke fullvärdigt medborgarskap. Det är inte svårt att ge exempel på hur det medborgerliga inflytandet på olika sätt begränsats för människor med funktionshinder och för klienter inom socialvården. Och det gäller än i dag, trots vällovliga reformer i demokratins och jämlikhetens namn där det stadgas rätt till inflytande och självbestämmande. Låt mig som en utgångspunkt för den fortsatta diskussionen om försök att stärka svaga gruppers inflytande påminna om några förhållanden.

Länge placerades människor som på något sätt avvek från samhällets normer på särskilda anstalter; på tukthus, dårhus, arbetsinrättningar etc., och på modernare motsvarigheter med andra namn.¹ Antalet människor som var intagna på institutioner nådde i Sverige sin kulmen så sent som under mitten av 1900-talet. Att vara intagen på anstalt innebär ett slags fysisk och social uteslutning från samhället.² Vad som skedde innanför institutionernas väggar var ofta mer eller mindre obekant för omvärlden, vilket ökade risken för övergrepp. Rättssäkerheten urholkades av begränsade möjligheter för de intagna att klaga och få rätt.³ Många fick dessutom hospitaliseringsskador som ett resultat av själva institutionsvistelsen, vilket gjorde dem dåligt rustade att möta samhället om och när de väl skrevs ut.

Nu har många traditionella anstalter försvunnit och de förut utestängda skall liksom andra medborgare ha möjligheter att påverka sin situation och göras delaktiga i samhällsutvecklingen.⁴ Men alla människor har inte samma möjligheter att utöva inflytande eller att påverka sitt vardagsliv. Resurser som har visat sig vara betydelsefulla i sammanhanget är till exempel ekonomisk och social bastrygghet, viss grundutbildning och kunskaper om hur samhället fungerar.⁵ Medborgarinflytande kan också förutsätta mötesplatser och tillgång till sociala nätverk i form av arbetskamrater på en arbetsplats, vänner, studiekamrater, medlemskap i en förening etc. Många människor kan i praktiken vara utestängda från vitala delar av samhällslivet och står därför också utanför samhällsdialogen. Det gäller i synnerhet människor som har svårt att få arbete, människor med dålig ekonomi, och människor som dessutom har andra typer av handikapp. "Innanförskap" och verkliga påverkansmöjligheter avgörs i hög grad av sociala, kulturella och institutionella faktorer som lagstiftningens och välfärdssystemens utformning, dess konkreta tillämpning, samt den faktiska tillgången till (fullgoda) arbeten, bostäder och mötesplatser också för sårbara och ensamma människor.

Ett belysande exempel på allvarliga brister i samhällets stödinsatser förmedlades av Psykiatriutredningen i början av 1990-talet.⁶ Människor med långvariga psykiska sjukdomar hade i nästan alla avseenden sämre levnadsförhållanden än andra grupper i samhället. De bodde sämre, hade mindre pengar, kortare utbildning, var i större utsträckning ensamboende, arbetslösa och de hade färre sociala kontakter och fritidssysselsättningar utanför hemmet. Sådana livsvillkor innebär naturligtvis också begränsade möjligheter att utveckla det självförtroende och den kompetens som krävs för att utöva självbestämmande och delta i politiska processer. Den sociala stigmatisering det än i dag innebär att vara psykiskt sjuk eller beroende av sociala myndigheter gör det inte lättare. Problem att tillvarata demokratiska rättigheter för socialtjänstens klienter framgår bland annat av Ann Hermodssons avhandling.⁷ Klienternas möjligheter begränsas av beroendeställningen gentemot relativt självständiga myndighetsrepresentanter med såväl kontrollerande som stödjande uppgifter. Många klienter känner inte till sina rättigheter och får inte ta del av beslutsunderlag som rör deras egna förhållanden. Det är dessutom ganska sällsynt att socialvårdsklienter organiserar sig för att kollektivt värna om sina rättigheter.

Man kan utgå från att åtskilliga socialvårdsklienter och människor med funktionshinder förmodligen inte ens känner sig berörda

av det senaste decenniets parlamentariska makt- och demokratiutredningar. Inte heller av diskussionen om behovet av att förnya demokratin och att öka medborgarnas delaktighet och inflytande i samhället. En viktig fråga blir därmed hur man kan stärka resurs-svaga grupperns inflytande i samhället och hur man kan skapa gynnsamma förutsättningar för självbestämmande? I det följande diskuteras olika försök att på organisatorisk väg stärka utsatta grupperns inflytande och kontroll över sin livssituation. Det handlar om försök att demokratisera vården och om att upprätta relativt självständiga "mikrodemokratier". Begreppet "empowerment" behandlas också. Vad betyder begreppet och hur kan det ges konkret innehåll? Avslutningsvis ges två exempel på nya arbetsmodeller inom rehabiliteringsområdet: Klubbhusrörelsen för psykiskt funktionshindrade och Basta Arbetskooperativ för människor med missbruksproblem. Båda dessa frivilligorganisationer bygger sin verksamhet på gemenskap, arbete och brukarinflytande.

Klientdemokrati – två traditioner

Man kan urskilja två traditioner som båda inbegriper försök att på organisatorisk väg uppnå klientdemokrati. Den ena innebär försök att stärka patienters och klienters ställning genom att skapa demokratiska institutioner och rehabiliteringsmiljöer. Dessa försök har ofta initierats av reformatorer inom vården och skolväsendet. Den andra traditionen utgörs av klienters egna organisationer för inbördes hjälp, erfarenhetsutbyte och socialpolitisk aktivitet.

Miljöterapi

Betydelsefulla insatser för att stärka klienters och patienters ställning i vården har gjorts inom ramen för den miljöterapeutiska rörelsen. Denna rörelse har många olika förgreningar (inom såväl psykiatri, barn- och ungdomsvård som missbruksvård), men binds samman av en strävan att skapa en gemenskapsbefrämjande miljö, där gränser mellan personal och klienter bryts ner och där "demokratiträning" utgör ett viktigt led i själva vården eller rehabiliteringen.⁸ Ett tidigt exempel var försöken i början på 1900-talet att med amerikanska konstitutionen som modell skapa små idealsamhällen i miniatyr – så kallade "Junior Republics" – för ungdomar med sociala problem. Homer Lane vidareutvecklade idéerna i sitt "Little Commonwealth" i England där ungdomarna kallades för

”citizens” (medborgare), avlönades för sitt arbete och hade en egen Citizens Court. Den välkända skolan ”Summerhill” tillhör också denna tradition.

Maxwell Jones brukar förknippas med begreppet ”terapeutiskt samhälle”.⁹ Hans sjukhusexperiment i England från och med 1940-talet gick ut på att demokratisera vården genom stormöten med öppen kommunikation och aktiv medverkan från patienterna samt gemensamt ansvar för behandlingen och alla vardagsrutiner. Jones närde visioner om att strukturera om hela sjukvården och även andra samhällssektorer med det terapeutiska samhället som modell.¹⁰ Visionerna förverkligades knappast, och modellen har kritiserats för att vara motsägelsefull och pseudodemokratisk. Som ett resultat av en tilltagande professionalisering inom den institutionsbaserade miljöterapi har psykoterapeutiska tekniker efterhand kommit att betonas på bekostnad av de demokratiska reformsträvandena.¹¹ Men idéerna om det terapeutiska samhället har utan tvekan utgjort en viktig inspirationskälla för många försök att reformera vården, och miljöterapi har vidareutvecklats i nya former.

Ronald Laings och David Coopers ”anarkistiska” mentalvårdsexperiment i England på 1960-talet gick ut på att slopa alla institutionsregler. Försöken ledde till konflikter med sjukhusdirektionen och genomfördes därefter i fristående så kallade anti-institutioner, där experter och psykotiska personer tillsammans försökte hitta samlevnadsformer som fungerade.¹² Den italienske överläkaren Franco Basaglia försökte också reformera mentalvården inifrån.¹³ Han lät mentalsjukhuset i Gorizia bli föremål för en successiv liberalisering och demokratisering, genom en övergång från slutna till öppna avdelningar och med det terapeutiska samhället som modell. I Trieste gick Basaglia ett steg längre. Majoriteten av mentalsjukhusets patienter fick möjlighet att flytta ut till olika former av boendekollektiv i samhället och öppna ”psykosociala centra” fick ersätta institutionsvården. Icke-professionell personal anlätades för att bryta det ”institutionella våldet”. Basaglias experiment blev viktiga modellprojekt för den psykiatriska ”avinstitutionaliseringprocessen”, både i Italien och internationellt.

Som en ganska ny gren av den miljöterapeutiska rörelsen har det vuxit fram minisamhällen för människor med missbruksproblem, vilka i hög utsträckning drivs av deltagarna själva. Gemensamt för så kallade ”Concept Houses” är att de eftersträvar oberoende i förhållande till den offentliga sektorn och den professionella vården, och att arbete får en central roll i rehabiliteringen. Trots brukarstyrningen är dessa verksamheter samtidigt hierarkiskt uppbyggda och

vilar på sträng, social kontroll, varför demokratin kan ifrågasättas. Exempel på denna riktning är paraplyorganisationerna Synanon och Le Patriarche som finns i flera olika länder. Även arbetskooperativet San Patrignano i Italien kan räknas hit.¹⁴

Klientorganisationer och självhjälp

Egenorganisering och självhjälp har under de senaste årtiondena blivit en alltmer betydelsefull makt- och rehabiliteringsstrategi för utsatta grupper i samhället.¹⁵ Människor som av olika anledningar har svårt att klara sig själva och som inte kan konkurrera i samhället på samma villkor som andra, bildar egna organisationer för att hjälpa varandra att få tillgång till olika typer av resurser. Brukar- och klientorganisationer erbjuder forum för samvaro och gemensam handling och kan bidra till att medlemmarna inte behöver känna sig helt beroende av myndigheters välvilja. Genom självorganisering kan medlemmarna få nya perspektiv på sig själva, sin tillvaro och sina möjligheter att förändra den.

Den finns olika typer av ”vi för oss-organisationer”.¹⁶ Vissa är öppna medlemsorganisationer där alla kan vara med, några är slutna för dem som inte har ett specifikt problem. Vissa samarbetar med professionella inom vården, andra förhåller sig skeptiska till sådan inblandning. En del organisationer är strängt upptagna av att ställa politiska krav om socialpolitik och vårdpolitik. Andra är rena självhjälpsorganisationer, ofta lokala till sin karaktär. Det finns också organisationer som försöker kombinera dessa målsättningar.

I slutet av 1960-talet föddes flera nya brukarorganisationer, som den svenska klientrörelsen och de brittiska och amerikanska patientorganisationerna. Den amerikanska medborgarrättsrörelsen var en viktig inspirationskälla för dessa nya organisationer. I Sverige fick vi de så kallade *R-förbunden* som organiserade kriminella, psykiskt sjuka, alkoholister och drogmissbrukare och som från början hade ett tätt samarbete och en sammanhållen ideologi med *Pocket-tidningen R* som språkrör. Som kamporganisation krävde R-förbunden radikala samhällsförändringar och riktade skarp kritik mot anstaltsväsendet. Så småningom upplöstes samverkansorganisationen och de olika förbunden gick skilda vägar. På det sociala området har Riksförbundet för social och mental hälsa (RSMH) och Riksförbundet för hjälp åt narkotika- och läkemedelsberoende (RFHL) kommit att spela en framträdande roll.¹⁷

Klientorganisationerna har fått kämpa hårt för att uppnå anseende, men deras inflytande har stärkts det senaste decenniet och de har

vunnit inträde i vårdpolitiken som bidragsmottagare och remissinstanser. RSMH har till exempel deltagit i en rad utredningar, bland annat den stora psykiatriutredningen, och samarbetar med många socialpolitiska organisationer och grupper inom handikapprörelsen.¹⁸ Klientorganisationer driver också självhjälpsbaserade verksamheter i form av nätverk för kamratkontakt och ömsesidig hjälp, dagverksamheter, studiecirklar etc., och ibland även egna arbetskooperativ och behandlingshem. Klientorganisationerna är emellertid sårbara, särskilt på det lokala planet, på grund av ekonomiska svårigheter och en instabil medlemskår.

En betydelsefull roll för den växande självhjälpsrörelsen har *Anonyma Alkoholister* (AA) spelat.¹⁹ Organisationen grundades av två alkoholister i USA 1935 och har med åren utvecklats till en brukarrörelse som är spridd i hela världen. Allt sedan starten har verksamheten byggts upp kring regelbundna möten bland gelikar och ett andligt genomsyrat "12-stepsprogram" för att komma till rätta med "sjukdomen". Organisationsstrukturen är uppbyggd kring "tolv traditioner" och "tolv principer" som fungerar som stadgar för all AA-verksamhet. I korthet innebär dessa stadgar att ingen kan uteslutas ur gemenskapen, anonymitetsskydd, att varje grupp skall vara självstyrande, självständig och självförsörjande, att AA skall förbli icke-professionellt och en princip om minsta möjliga organisation. Elitbildning och ledarskiktning förhindras genom bestämmelser om absolut demokrati och rotation på alla förtroendeposter. Kravet att AA-grupper måste vara fullständigt oberoende av omgivningen innebär samtidigt att det demokratiska arbetet endast riktas inåt, organisationen tar inte ställning i politiska frågor och engagerar sig inte på samma sätt som R-förbunden i vårdpolitiken.

I AA:s efterföljd har en stor mängd självhjälpsgrupper för olika målgrupper bildats. I Sverige fick vi redan på 1940-talet en egen, sekulariserad variant av AA i form av *Länkrörelsen*, som utgick från arbetarrörelsens självhjälpsideologi.²⁰ Delar av Länkrörelsen utvecklade samarbete med statsapparaten som bidragsmottagare och remissorgan i vårdpolitiska frågor. De senaste decennierna har det i Sverige bland annat via den så kallade Minnesotamodellen vuxit fram ett stort antal AA-inspirerade självhjälpsgrupper på flera olika områden.²¹

Independent Living-rörelsen är en annan intressant modell för att stärka sårbara människors makt över sin livssituation.²² Begreppet "independent living" har sin upprinnelse i fysiskt handikappade människors krav på självbestämmande över boende och service, men har även anammats av vissa organisationer för utvecklingsstörda,

äldre och psykiskt sjuka. Det som på 1960- och 70-talen började som enskilda manifestationer och organisationer i USA och Storbritannien har utvecklats till såväl lokala och nationella som internationella Independent Living-nätverk. I Sverige bildades organisationen GIL i Göteborg 1984 och STIL i Stockholm 1988 och rörelsen finns nu på många orter. Rörelsen vänder sig mot att myndigheter och professionella dikterar villkoren för service och omsorg, men förhåller sig också kritisk till välgörenhet och avlönad anhörigvård. Även sådana vårdformer anses bidra till stigmatiserande klientroller som försämrar möjligheterna till jämlika relationer och full delaktighet i samhällslivet. Rörelsen kämpar för sina medlemmars rätt att *själva* avgöra vilket stöd och vilka insatser de behöver för att leva ett så fritt och oberoende liv som möjligt, till exempel genom att inta en arbetsgivarställning i förhållande till en personlig assistent. Svenska föreningar anordnar bland annat kurser där man går igenom arbets- och avtalsrätt, försäkringar, lönefrågor, arbetstidsfrågor etc., och försöker på så sätt förverkliga intentionerna i LSS-reformen (Lagen om särskilt stöd och service till funktionshindrade). Att gå från rollen som passiv servicemottagare till kompetent arbetsledare och ”kravformulerare” innebär naturligtvis en radikal förändring av den tidigare underlägsna positionen.

Empowerment

Ett begrepp med nära koppling till klientrörelsens autonomi- och inflytandesträvanden är ”empowerment”. Detta svåröversatta begrepp började på 1970-talet användas inom en del rörelser för marginaliserade grupper (till exempel anglosaxiska kvinno- och klientrörelser), som en kamp- och försvarsstrategi gentemot olika former av socialt förtryck.²³ Begreppet var politiskt och ideologiskt laddat och inbegrep ofta strategier på flera olika nivåer för att stärka den egna gruppen. Den bärande tanken var att man genom ömsesidigt stöd och gemensamma (protest)aktioner skulle motarbeta samhällelig stigmatisering och förtryckande strukturer och återta makten över sin livssituation. Medvetandegörande gruppdiskussioner sågs som ett medel för att uppå empowerment, (social)politisk aktivism och brukarstyrd, social service som andra.

Under det senaste decenniet har empowerment blivit något av en modeterm inom det socialvetenskapliga fältet, särskilt i USA och England, men begreppet börjar också vinna intåg i Sverige.²⁴ Det tillämpas nu också för att beteckna olika slag av samhällsinsatser för

lokal utveckling och lokalt självstyre, och för professionella förhållningssätt som sägs gynna villkoren för att svaga individer och grupper skall få ökat ansvar och mer makt. Utifrån ett kritiskt betraktelsesätt har protestgrupperna därmed berövats sitt eget begrepp som via samhällets övertagande förlorat sin egentliga mening. Det kan hävdas att empowerment i likhet med andra trendkänsliga begrepp som delaktighet, medinflytande etc. endast fyller en retorisk funktion, eller att det i själva verket utnyttjas för att legitimera ett minskat offentligt ansvarstagande.²⁵ En mer välvillig tolkning är att radikala påtryckningsgrupper faktiskt lyckats influera tankesätt och praktiker inom det sociala fältet.²⁶ Huruvida denna påverkan också innebär konkreta förändringar och stärkt inflytande för resurssvaga grupper är naturligtvis en fråga som man får undersöka.

En översiktlig genomgång av den växande empowermentlitteraturen ger snabbt vid handen att begreppet ännu inte har en given definition. Empowerment kan inrymma allt som på något sätt kan förknippas med idéer, insatser eller processer som stärker svaga individers och/eller gruppers möjligheter att själva styra över sina liv. Empowerment kan både betraktas som ett medel och som ett mål, och sägs ha relevans på såväl ett individuellt, psykologiskt plan som på grupp- och samhällsnivå. Robert Adams ger följande definition:

Empowerment may be defined as the means by which individuals, groups and/or communities become able to take control over their circumstances and achieve their own goals, thereby being able to work towards helping themselves and others to maximise the quality of their lives (Adams, 1996 s. 5).

I de teoretiska resonemangen hänvisas det i litteraturen ibland till Michel Foucaults "dubbla" maktperspektiv (som både inbegriper maktens negativa, förtryckande dimensioner och dess kreativa sida), ibland till Paulo Freires frigörande pedagogik för förtryckta. Som professionell strategi sägs empowerment innebära ett avståndstagande från såväl "expert-" och "behandlingsstrategier" (vilka utgår från psykoanalytiska eller medicinska modeller) som från "företrädarmodellen" (där det handlar om att företräda sina klienters intressen). Till skillnad från dessa modeller uppges den makt- och själv-tillitsskapande empowermentmodellen gå ut på att stärka och utveckla människors förmåga att själva ta kommandot över sina liv.²⁷ Klienterna uppfattas och behandlas som jämbördiga parter med rättmätiga krav på delaktighet och ansvar.

En uppenbar risk (eller kanske poängen) med vaga honnörsbegrepp är att de uttolkas på helt olika sätt av olika parter med olika

intressen. En snäv, men i professionella sammanhang förmodligen ganska vanlig översättning av empowerment, är att det handlar om att stärka sårbara individers förmåga att behärska vardagslivet, till exempel genom social färdighetsträning. Enligt en vidare och mer radikal tolkning är empowerment en politisk process som både inbegriper psykologiska förändringsprocesser (stärkt identitet och stärkt självförtroende) och förändrade yttre förhållanden. Empowerment uppnås genom kollektiv organisering, omfördelning av resurser, förändrade maktstrukturer samt genom konkreta erfarenheter av ökat ansvar och mer makt.²⁸ Enligt ett sådant synsätt kan makt inte ges till någon, den måste erövrats. Professionella kan understödja empowermentprocesser genom att skapa institutionella förutsättningar för ett sådant makt(över)tagande. De kan till exempel bidra med ekonomiskt och moraliskt stöd till brukarstyrda verksamheter, ge plats för aktiv brukarmedverkan i olika besluts-, planerings- och utvärderingsforum och på andra sätt dela med sig av information och resurser som kan underlätta ökat brukarinflytande.

Man kan naturligtvis ifrågasätta om det verkligen går att tillämpa en sådan modell inom ramen för verksamheter eller hela samhällssystem som bygger på i grunden ojämlika maktvillkor. Empowermentdiskussionen kan sägas vila på en idealistisk och rationalistisk grund, eftersom den utgår från att det med tämligen enkla medel är möjligt att stärka svaga gruppers position i samhället.²⁹ Verkligt "empowerment" kräver naturligtvis genomgripande förändringar på flera nivåer. Men empowermentbegreppet kan användas som utgångspunkt för undersökningar av brukarinflytande i olika organisationstyper. Man kan till exempel undersöka förekomsten av forum för medinflytande, vem som har problemformuleringsprivilegiet, vem som egentligen bestämmer om vad, samt hur sätten att organisera verksamheten och dess förhållande till omgivningen påverkar förutsättningarna för självbestämmande.

En ny syn på frivilliga organisationer

Både i den allmänpolitiska debatten och i den samhällsvetenskapliga forskningen har man i Sverige under det senaste decenniet kunnat notera ett ökat intresse för det "civila samhället" och den "ideella sektorn".³⁰ Intresset har inte minst riktats mot de funktioner som frivilligorganisationer inom det sociala området fyller och skulle kunna fylla.

Aktuell komparativ forskning visar att den svenska ideella sektorn som *helhet* är förhållandevis välutbyggd.³¹ Den har emellertid en speciell struktur och inriktning som skiljer den från många andra västländers. I Sverige svarar idrotts-, fritids- och fackföreningar för en stor del av frivilligsektorns omsättning, medan det i till exempel Tyskland är social omsorg och hälsovård som dominerar. Den svenska välfärdsstaten kännetecknas av stark tillit till offentliga lösningar på sociala problem, medan välgörenhetsorganisationer och serviceproducerande stiftelser intar en ganska blygsam roll. Denna inriktning är ett resultat av samarbetsprocesser mellan organisationerna och staten som pågått ända sedan mitten av 1800-talet. Från början fungerade många ideella organisationer som ett slags avantgarde för sociala reformer genom att starta nya verksamheter som så småningom övertogs av staten. Modernare frivilligorganisationer etablerades som komplement till en relativt välutbyggd, allmän social service och formulerade sina mål mot denna bakgrund.

Men de ekonomiska och politiska förutsättningarna håller på att förändras. Minskade offentliga resurser och ifrågasättanden av socialförsäkringssystemens konstruktion har bidragit till att det nu riktas nya förväntningar på de frivilliga organisationerna.³² Tendenser tyder på en ökad betoning av frivilligsektorns roll som "välfärdsproducent".³³ Det har också vuxit fram nya sammanslutningar för att kompensera ett minskat offentligt ansvarstagande. Sådana motiv kan man finna inom det som kallas nykooperationen, bland anhängarorganisationer och i sådana hybrider mellan frivilligt och offentligt som de nya frivilligcentralerna.³⁴

Det ökade samhällsintresset för de frivilliga organisationerna är dock inte enbart ekonomiskt motiverat. Inom flera aktuella politiska och samhällsvetenskapliga riktningar lyfts frivilligorganisationer fram som viktiga kuggar i ett demokratiskt samhällsbygge.³⁵ Att de spelar en viktig roll för opinionsbildningen är visserligen välkänt sedan länge, men frivilliga organisationer och så kallade "nya sociala rörelser" anses också på ett helt annat sätt än den offentliga sektorn ha förutsättningar att skapa engagemang, tillhörighet, tillit och ansvar.³⁶ I detta sammanhang brukar man med hänvisning till den amerikanske statsvetaren Robert Putnam tala om hur de gynnar framväxten av "socialt kapital", det vill säga ett slags medborgaranda som bygger på tillit och samarbetsvilja, och som i förlängningen bildar grunden för en levande demokrati.³⁷

Det i Sverige nyintroducerade begreppet "social ekonomi" ger också uttryck för ett delvis nytt sätt att betrakta den frivilliga sektorn, även om begreppet ännu inte har någon given definition. Det

kommer ursprungligen från Frankrike och används inom EU som beteckning för sådan verksamhet som bedrivs av kooperativ, ömsesidiga bolag, ideella föreningar och allmännyttiga stiftelser. Enligt en föreslagen svensk definition inbegriper den sociala ekonomin: ”organiserade verksamheter som primärt har ett samhälleligt ändamål och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn” (Ds 1998:48, s. 9). Både ordet ”social” och ordet ”ekonomi” skall enligt denna definition förstås i vid mening som en ekonomi med ett ”socialt ansikte”. Verksamheterna måste inte ägna sig åt tjänsteproduktion och behöver inte agera på marknaden.

Det finns flera skäl till att begreppet social ekonomi aktualiserats i Sverige. Ett är att det redan används inom EU där man också på olika sätt försöker främja denna del av ekonomin. Det finns också förhoppningar om att nya tjänster och arbetstillfällen kan skapas inom detta område, särskilt för socialt sårbara grupper som av olika anledningar står utanför den reguljära arbetsmarknaden. Den sociala ekonomins betydelse i kampen mot social utslagning betonas.

Av denna genomgång torde det ha framgått att det i dag tycks ställas närmast orimliga förväntningar på de frivilliga organisationerna, inte minst när det gäller deras möjligheter att stärka svaga grupper i samhället. Det står också klart att många av de begrepp som används för att beteckna vad dessa organisationer uträttar, eller borde kunna uträtta, är vaga och svepande. Samtidigt har det ökade intresset för frivilliga organisationer gynnat villkoren för etablering av nya verksamhetsformer och utveckling av alternativa stödsystem.

Jag skall i de följande ge två exempel hämtade från den sociala rehabiliteringsens område. Klubbhusrörelsen riktar sig till människor med psykiska funktionshinder, Basta till människor med missbruksproblem.³⁸ Gemenskap, arbete och brukarinflytande utgör stommen i rehabiliteringen i båda fallen, även om verksamheterna organiseras på lite olika sätt. Båda organisationerna har inspirerats av utländska rehabiliteringsmodeller som eftersträvar oberoende i förhållande till den offentliga sektorn, men bygger ändå på visst stöd från och samarbete med den offentliga. Även om ”empowerment” kanske inte utgör ett centralt begrepp i dessa verksamheters egen självförståelse, belyser praktiken vad empowerment konkret kan handla om. Båda organisationerna faller också inom ramen för den svenska definitionen av ”den sociala ekonomin”. Samtidigt som Klubbhusrörelsen och Basta har många gemensamma drag, finns det vissa intressanta skillnader. De arbetsbefrämjande åtgärderna skiljer sig åt och man har valt skilda modeller för att garantera brukarinflytande och självbestämmande. Jag skall kortfattat beskriva demo-

kratiarbetet inom de två organisationerna, och vilka funktioner det kan tänkas fylla för medlemmarnas självbestämmande och rehabilitering.

Frivillig organisering för brukarinflytande – två exempel

Klubbhusrörelsen – ”mutual empowerment“

Klubbhusrörelsen är en internationell rehabiliteringsverksamhet för människor med psykiska funktionshinder. Grunden lades av en AA-inspirerad självhjälpgrupp för utskrivna mentalpatienter i New York på 1940-talet, men verksamheten omvandlades snart till en privat stiftelse (Fountain House Foundation) som med hjälp av anställd personal utvecklade en ny form av rehabilitering. På 1970-talet fick Fountain House statliga bidrag för att bedriva utbildning i den så kallade klubbhusmodellen, och många nya klubbhus bildades. På 1980-talet utvecklades verksamheten till en internationell rörelse. I dag finns det omkring 350 klubbhus i världen, däribland nio svenska.³⁹

Vad är då ett klubbhus och hur utformas verksamheten för att garantera brukarmedverkan och brukarinflytande? Den vårdideologiska utgångspunkten är att människans självförtroende och sociala kapacitet byggs upp genom vänskap, arbete och självstyre. Denna utgångspunkt får också återverkan på organisationsstrukturen och arbetsformerna. På ett klubbhus bedrivs ingen behandling i ordets vanliga bemärkelse. Medlemmarna är organiserade i en klubb och använder huset som en arbetsplats på dagarna och för möten och sociala aktiviteter på kvällar och helger. Medlemskapet är frivilligt och utan tidsbegränsning, man väljer själv hur länge man vill vara medlem.

Ett klubbhus är huvudsakligen organiserat kring gemensamt arbete. På dagarna fungerar ett klubbhus som en arbetsplats där medlemmarna och personalen tillsammans praktiskt ansvarar för allt det som krävs för att verksamheten skall fungera och vidareutvecklas – det vill säga allt från till exempel städning, matlagning och husrenovering till budgetarbete och utåtriktad verksamhet. Detta uppfattas som meningsfullt, ”riktigt” arbete, till skillnad från degraderande sysselsättningsterapi. Medlemmarna får dock inte lön för sitt arbete i huset. Men de får heller inte tvingas till något genom behandlingsplaner, regler eller kontrakt, utan bestämmer själva vad de vill eller

inte vill göra. Personalen kallas "handledare" och är anställda just för att handleda, ge stöd och garantera kontinuitet.

Alla beslut på ett klubbhus skall fattas i enlighet med demokratiska principer och alla skall ha samma tillgång till alla forum och utrymmen i huset. Det får inte förekomma möten för enbart personalen eller för enbart medlemmarna och det får inte finnas särskilda personalrum. Det får inte heller finnas några dokument eller akter som inte medlemmarna har tillgång till. Formellt sett är medlemmarnas och personalens inflytande i klubbhusens styrelser visserligen svagt, men mycket av styrelsearbetet delegeras till särskilda arbetsutskott där de har stort inflytande. Medlemmarna involveras på så sätt i alla frågor som rör klubbhuset, till exempel anställning av ny personal, ekonomi- och policyfrågor och frågor om rörelsens framtida utveckling. Det finns dock medlemmar som av olika skäl inte utnyttjar sina möjligheter att utöva inflytande, medan andra är mycket aktiva. Erfarenheten sägs vara att de flesta medlemmar med tiden intar en allt aktivare roll i beslutsprocesserna. I intervjuer med svenska klubbhusmedlemmar betonar de möjligheterna att få vara med och bestämma i ett klubbhus (till skillnad från hur det är i många andra verksamheter). Detta anses viktigt eftersom det stärker självkänslan och tar bort "en överdriven respekt för överheten".

Personalstyrkan på ett klubbhus får inte vara (för) stor, eftersom detta kan urholka medlemmarnas inflytande och ansvar. Meningen är att verksamheten skall organiseras på ett sådant sätt att man måste ta vara på varandras resurser. Det var länge sällsynt att erfarna klubbhusmedlemmar anställdes som personal men det börjar bli vanligare, åtminstone i USA. I slutet av 1980-talet inleddes experiment med medlemsdrivna klubbhus, där hela personalstyrkan bestod av människor som själva varit psykiskt sjuka. Trots vissa förtjänster anses dock erfarenheterna i huvudsak vara negativa: man fick interna maktstrider och hade svårt att upprätthålla stabilitet och kontinuitet i verksamheten. Därför förespråkar de flesta inom klubbhusrörelsen den så kallade "partnerskapsmodellen" och vad man kallar "mutual empowerment". Empowerment ses som en ömsesidig process där man genom samspel med bland annat handledarna får den styrka som krävs för att våga agera och handla.

En viktig del av verksamheten går ut på att hjälpa varandra att på sikt få "riktiga" arbeten på den öppna arbetsmarknaden. För detta har man utvecklat ett särskilt system med så kallade "övergångsarbeten", som i USA slagit väl ut. Systemet innebär att medlemmar som känner sig mogna för det får chans att pröva på deltidsarbeten på helt "vanliga" arbetsplatser mot normal lön. Medlemmarna lärs

upp av personalen på klubbhuset som också garanterar att arbetet blir utfört om någon blir sjuk eller inte klarar av det. Varje övergångsarbete löper under sex månader. Tanken är att medlemmarna skall kunna samla på sig dokumenterad arbetslivserfarenhet från flera olika arbetsgivare och arbetsfält. Därmed anses inte bara förutsättningarna att få ett arbete öka, utan också möjligheterna att välja vad man vill syssla med. Motivet för att tidsbegränsa övergångsarbeten är dels att kraven inte skall upplevas som för stora, dels att sådana arbeten aldrig betraktas som ett slutmål i sig. Det är trots allt fråga om ett specialarrangemang; enligt klubbhusfilosofin är sådana stigmatiserande och kan aldrig ge medlemmarna samma oberoende och självkänsla som ett "vanligt" arbete. Inom ramen för klubbhusen anordnas också bostadsprogram (en egen bostadsförmedling) och utbildningsprogram.

Som rehabiliteringsverksamhet värnar klubbhusen om en oberoende ställning i förhållande till den offentliga vården. Många klubbhus (men långt ifrån alla) är liksom Fountain House och de svenska klubbhusen organiserade som privata stiftelser, och därmed organisatoriskt fristående från såväl sjukvård som socialvård. Man tar inte emot medlemmar på remiss och lämnar inte ut information om enskilda personer. För att tillgodose medlemmarnas och klubbhusens behov skall styrelsen vara sammansatt av personer som besitter kompetens inom skilda fält: det privata näringslivet, bostadssektorn, den sociala sektorn, universitetsvärlden, handikappförbund och klientorganisationer etc.⁴⁰ Människor med anknytning till psykiatri brukar ingå men får inte dominera. Husen försöker värna sin autonomi genom en bred rekryteringsbas och bestämmelser om att styrelseledamöter endast får representera "sig själva" och måste se till verksamhetens bästa.

Verksamheten drivs huvudsakligen med hjälp av statliga och kommunala bidrag, så i strikt ekonomisk mening är klubbhusen knappast oberoende. Klubbhusens önskemål om integritet löper hela tiden risk att komma i konflikt med beroendet av olika parter för att finansiera verksamheten. En möjlighet hade varit att finansiera verksamheten genom egen produktion i kooperativ form, men klubbhusrörelsen avvisar den idén med hänvisning till att det skulle leda till segregation. Man försöker i stället på andra sätt garantera oberoende och skydda sin modell från ovälkomna krav från omgivningen.

De olika klubbhusen har ett välutvecklat samarbete med varandra och samordnar sin verksamhet genom nationella och internationella klubbhuskonferenser där såväl medlemmar och personal som

styrelseledamöter deltar. Patienter och klienter har i regel inte rätt att delta på medicinska psykiatrikongresser eller på socialarbetarkonferenser, och ges inte heller på annat sätt någon aktiv roll i formuleringen av organisationens mål, arbetsmetoder och arbetsfördelningsprinciper. Inom klubbhusrörelsen har man beslutat att medlemmar skall finnas representerade i alla sammanhang. Det framgår också av intervjuer med klubbhusmedlemmar att engagemang i det gemensamma utvecklingsarbetet kan bidra till stärkt självkänsla och vara betydelsefullt för rehabiliteringen. Medlemskapet i klubbhusrörelsen kan fungera som en strategi att hantera stigmatisering och utanförskap – genom aktivt deltagande i olika klubbhussammanhang kan man få nya vänner, en ny positiv självbild och en ny mening i tillvaron. På de internationella konferenserna vartannat år träffas upp till åtta hundra personer för att under ett par dagar utbyta erfarenheter. Den tillåtande atmosfären och informella arbetsgrupper, varvat med plenardiskussioner och framträdanden som har karaktären av personliga vittnesbörd, bidrar till att medlemmarna har en rimlig chans att göra sina röster hörda och att aktivt bidra till organisationens utveckling.

Som ett led i rörelsens utveckling har den antagit normer, som uttrycker klubbhusmodellens filosofi och praxis i konkreta termer. Normerna skall fungera som rättigheter för medlemmarna och användas av husen som ett redskap för självutvärdering. Det finns i dag också särskilda utbildningsorgan och kontrollorgan som skall garantera att verksamheten drivs i enlighet med normerna. Den fristående organisationen ”International Center for Clubhouse Development” (ICCD), som enskilda klubbhus kan ansluta sig till mot en viss avgift, är uppbyggt av en rad olika kommittéer med olika uppgifter. Organisationen svarar för kvalitetskontroll genom ett särskilt legitimationssystem, utser nya utbildningscentra, samordnar de internationella konferenserna, föreslår ändringar eller tillägg i normerna samt fungerar på olika sätt som ett informations- och resurscenter för hela klubbhusrörelsen. Styrelsen består av ett tjugotal styrelse- och medlemsrepresentanter från olika klubbhus i världen. Representanter för medlemmar och personal från olika klubbhus ingår i alla kommittéer. Några kommittéer har även knutit till sig extern expertis (till exempel forskare, representanter för brukar- och anhörigorganisationer, representanter för offentliga mentalvårdsorganisationer) med rådgivande och informerande funktion.

Förutom att garantera klubbhusens kvalitet förväntas ICCD agera i vårdpolitiska frågor. Under det senaste decenniet har klubbhusrörelsen också vunnit möjligheter att påverka vård- och utbild-

ningsutbudet och att fungera som remissinstans när det gäller samhällets skyldigheter för psykiskt funktionshindrade.

Basta – ett brukarstyrt arbetskooperativ

Den ideella föreningen Basta Arbetskooperativ bedriver sin verksamhet på egna ägor utanför Södertälje och bärs i dag upp av ett 60-tal före detta missbrukare som lever och arbetar där. Som ett led i självhjälpsverksamheten försöker man bygga upp en egen produktion av varor och tjänster på marknadsmässiga villkor. Precis som den svenska klubbhusrörelsen har Basta inspirerats av en utländsk rehabiliteringsmodell, förlagan här är italienska San Patrignano. Båda verksamheterna kan samtidigt ses som exempel på klassisk, skandinavisk frivilligorganisering med goda kontakter med den offentliga sektorn parat med förväntningar om autonomi och medlemsdemokrati.⁴¹

Basta etablerades 1994 som ett resultat av ett samarbete mellan frivilligorganisationen RFHL, några kommuner och den svenska staten.⁴² RFHL hade stått för projektering och utbildningsinsatser vilka bekostats av Socialstyrelsen och samarbetskommunerna. Kommunerna hade också deltagit aktivt i verksamhetsplaneringen samt förbundit sig att förköpa rehabiliteringsplatser under en uppbyggnadsfas på fem år, då de även skulle representeras i styrelsen. Utgångspunkten har dock alltid varit att Basta skall styras av sina egna medlemmar och uppnå ekonomiskt oberoende. Verksamheten skulle dels finansieras genom egen varuproduktion, dels genom rehabiliteringsintäkter. De första tolv månadernas vistelse som ”lärling” på kooperativet räknas som rehabilitering och rehabiliteringsavgiften betalas vanligen av socialtjänsten eller kriminalvården. Efter ett år räknas man som självförsörjande genom sitt arbete.

Liksom San Patrignano vill Basta erbjuda missbrukare nya sociala roller, man försöker skapa konkreta förutsättningar för utveckling av en yrkesidentitet och karriär inom arbetslivet. Utgångspunkten är att missbrukare kan rehabiliteras till ett bättre liv utan särskilda vårdinsatser av personal utbildad för detta ändamål. Vardagen på Basta är i hög utsträckning organiserad kring arbete och arbetsrelationer. Förutom allt det arbete som bedrivs för att tillgodose kooperativets egna behov, finns det flera arbetsplatser som bedriver utåtriktad affärsverksamhet, till exempel ett snickeri, ett smådjurspensionat och Basta isolerteknik som värmeisolerar hus med ett speciellt material. Här ges lärlingarna tillfälle att utveckla sin yrkesmässiga och sociala förmåga i en trygg miljö bland likasinnade. Efter

en tid kan de också ansöka om att bli delägare i företaget. Dessutom ansvarar de före detta missbrukarna själva för att fostra, utbilda och fungera som förebilder för varandra. Tidigare missbrukserfarenheter skall på så sätt kunna användas till något positivt, genom att hjälpa andra antas man även hjälpa sig själv.

Det finns ett antal mer eller mindre väldefinierade roller på Basta. Förebilden är en demokratiskt styrd arbetsplats med roller knutna till bestämda arbetsuppgifter och ansvarsområden. Det är samtidigt fråga om en uppsättning relationer som kanske kan jämföras med hantverkslärlingens förhållande till – och successiva frigörelse från – sin mästare. Från början skilde man endast mellan ”lärlingar” och ”kooperatörer” (därutöver fanns – och finns – några projektanställda personer med fackkunskap på olika områden). Kooperatörerna ansvarade för såväl arbetsledningen som rehabiliteringen på alla nivåer. När lärlingarna blev fler, och kooperatörernas arbetsbörda till slut ohållbar, infördes en del nya roller för att sprida ut ansvaret på fler personer. Det blev möjligt för erfarna lärlingar att ansöka om att bli så kallade ”provkooperatörer”. Numera kan lärlingar även utses till ”fadderpersoner” och/eller ”arbetsledare”.

Minimikrav för att kunna bli fullvärdig kooperatör är att man varit drogfri i minst två år och besitter ledaregenskaper. I praktiken är det också fråga om kooperativets ekonomi eftersom kooperatörerna har status som delägare och har särskilda anställningsvillkor. Ledningen och kontrollen av Basta är underställd föreningsstämman – där endast kooperatörer ingår – som en gång om året har att utse en styrelse för den ideella föreningen Basta Arbetskooperativ. Styrelsen skall ansvara för kooperativets övergripande verksamhet och inriktning, och är ytterst formellt ansvarig för den rehabilitering och företagsamhet som bedrivs. Styrelsen sammanträder minst fyra gånger om året och delegerar uppgiften att sköta den dagliga driften till särskilt utsedda organ och personer. Det finns till exempel en särskild ”företagsledning”, bestående av kooperatörer, som ansvarar för Bastas företagsmässiga och kommersiella delar.

I en mening genomsyras hela Basta av en egalitär princip eftersom allt bygger på självhjälp; alla brottas med samma grundläggande problem och verksamheten är självstyrd. Samtidigt präglas den sociala ordningen av att medlemmarna befinner sig på olika nivåer i en karriärstege, där varje nytt steg betyder förändrade uppgifter och roller. Befordring och status markeras inte främst med löneförhöjning (endast kooperatörerna har lön) utan med andra medel som ökat självbestämmande, mer ansvar och inflytande, höjd fickpeng, rätt till semester samt andra typer av privilegier. Basta äger alltså så-

väl hierarkiska som kamratstödande och demokratiska inslag. Verksamheten kan sägas inbegripa vissa paradoxer:

- försök att uppnå rehabilitering och personlig förändring utan vård eller behandling
- försök att skapa förutsättningar för demokrati och ökat inflytande inom ramen för en tämligen hierarkisk struktur
- försök att skapa förutsättningar för stärkt medborgarskap och "normaliserade" roller i en speciell miljö skild från det övriga samhället

Hur skall man förstå en sådan modell och hur hänger de olika elementen ihop? Basta definieras ofta av sina medlemmar genom vad Basta *inte* sägs vara. Det är framför allt två välbekanta kulturer man i dagligt tal särskiljer sig från: "vårdsvängen" och "drog- och kåkmentaliteten". Dessa kulturer är för många människor på Basta i själva verket två sidor av samma mynt; båda förknippas med ovärdiga, stigmatiserade roller. På Basta utgör de motbilder vilka ger riktning, motivation och energi. Det främsta målet är att bygga upp ett helt annat sammanhang att verka i, för att därigenom också kunna bli och vara något annat än "klienter" och "missbrukare". Varje liknelse mellan Basta och ett behandlingshem upplevs därför som ett misslyckande (eller som en orättvis beskyllning).

Ändå framställs Basta som ett rehabiliteringsalternativ. Denna till synes paradoxala position motiveras med att rehabiliteringen på Basta är av helt annan art än traditionell vård och rehabilitering; självstyrning och självhjälp i stället för professionella vårdare, och riktigt arbete och utbildning i stället för terapeutiska interventioner eller konstlade imitationer av vardagslivet. Enligt organisationsmedlemmarna är Basta först och främst ett varuproducerande arbetskooperativ. Det drivs av människor som annars har svårt att konkurrera på arbetsmarknaden, men verksamheten och relationerna är helt och hållet modellerade på arbetslivet. För att kunna bevara denna självbild blir det viktigt att hela tiden motverka influenser från starka ("externa" eller "interna") kulturer som hotar att omvandla verksamheten till något annat.⁴³

Basta är samtidigt ett lite speciellt företag; vid sidan av alla "normala" problem som kan uppstå på en arbetsplats måste man på olika sätt hantera medarbetarnas missbruksrelaterade problem. En av lärlingarna uttryckte det så här:

Det är många steg att gå från ickemedborgare till medborgare. Det tar flera år. Det finns inte en enda person här på Basta som i dag kan ställa sig upp och säga: 'Jag är färdig'. Alla här jobbar med sig själva.

Bastas arbetskooperativa rehabiliteringsmodell är uppbyggd som en karriärstege, där varje steg innebär nya utmaningar och nya konfrontationer med frågan om man verkligen är beredd att lämna missbrukslivet. Inledningsvis handlar det om att anpassa sig till en ny miljö och att klara av dagsrutinerna; arbete från morgon till kväll, inga droger och nära umgänge med andra människor. För att lärlingarna skall ha rimliga förutsättningar att klara av denna ganska radikala omställning i livsföringen är de yttre ramarna i början strikt hållna: lärlingarna måste underordna sig vissa regler och har den första tiden begränsad rörelsefrihet. Dessutom har de tillgång till stödpersoner – rollmodeller som utgör levande bevis på att det går att förändra livet och komma vidare.

När lärlingar tar steget att bli fadder och/eller arbetsledare måste de börja tänka i termer av andra människors behov, och på vad som krävs för att den egna arbetsplatsen skall fungera. De tredje steget som provkooperatör – förberedelsen för kooperatörskap – förutsätter att man dessutom tar ett övergripande ansvar för Bastas utveckling både som rehabiliteringsverksamhet och som företag på marknaden. Seniorerna är väl medvetna om att Basta inte längre får någon ersättning för dem, och att de därför själva måste svara för sin försörjning. De ökade prestationskraven kan upplevas som en press, men är samtidigt en källa till tillfredsställelse. Karriärstegen innebär alltså en successiv komplicering av rollerna och ställer allt större krav på självförtroende, ansvar och beslutskapacitet.

På Basta uppger sig många vara positiva till karriärsystemet. Det sägs behövas både för att stället skall fungera och för att det bör finnas möjligheter att avancera. Befordringssystemet förefaller också kunna motivera en hel del människor att kämpa vidare och stanna kvar på Basta. Provkooperatörer och kooperatörer talar om att man till slut når en gräns som innebär att man "tar steget över". Man beslutar sig för att klippa av banden med det gamla livet för att på allvar satsa på Basta. De personliga målen om upprättelse och stolthet vävs då samman med Basta som projekt. Målet blir att skapa något nytt och att bevisa för omgivningen att man klarar sig på egna ben. Vissa använder Basta som en träning inför att kunna leva ett "helt vanligt Svenssonliv". Men det finns också möjligheter att fortsätta arbeta inom ramen för "alternativsamhället" Basta – det finns ingen bortre tidsgräns för hur länge man får stanna.

Att få lärlingar ifrågasätter maktstrukturen på Basta beror kanske på att ett hierarkiskt system inom ramen för en brukarstyrd verksamhet framstår som mer legitimt än i verksamheter med vårdpersonal utan missbrukserfarenheter. I det senare fallet kan det hela tiden uppstå misstankar om att all makt ligger hos ”dem” – personalen. I ”vi för oss-organisationer” är det några av ”oss” som klättrar och får bestämma mer och som därmed också kan tjäna som förebilder. De utlovade möjligheterna till delägarskap spelar en viktig symbolisk betydelse. Hela grundkonceptet uppfattas som demokratiskt eftersom makten ligger hos representanter för den egna (i övrigt maktlösa) gruppen. Basta uppfattas också som en tolerantare och mer demokratisk modell än San Patrignano.

Under sina första verksamhetsår har Basta brottats med en rad olika problem. Och märkligt vore det annars med tanke på att det är fråga om en pionjärverksamhet som helt och hållet bärs upp av människor med tungt missbruk bakom sig, och med tanke på de rent allmänna svårigheterna att starta företag. Mycket arbete har fått läggas ner för att få den interna organisationen att fungera. Än så länge utgörs huvuddelen av intäkterna av rehabiliteringsavgifter, inte av förtjänster genom varuproduktion på den privata marknaden. Vägen till oberoende är lång och krokig, både på individuell och organisatorisk nivå. Organisationen befinner sig fortfarande i ett utvecklingsstadium. Av allt att döma går utvecklingen åt rätt håll, men de största utmaningarna tillhör framtiden.

Den ovissa framtiden

Jag har givit exempel på olika försök att skapa organisatoriska förutsättningar för ökat självbestämmande och medborgarinflytande för marginaliserade grupper i samhället. För vissa människor kan engagemang i den här typen av grupper och organisationer skänka livet en ny mening och nya möjligheter. Förlamande känslor av otillräknelighet och vanmakt ersätts då av tilltro till den egna förmågan att påverka vardagsvillkoren och kanske även mer övergripande, politiska processer. Lyckas man åstadkomma sådana processer bör det ses som synnerligen viktiga bidrag i demokratiarbetet, inte bara sett ur den enskilde individens perspektiv utan för hela samhället. Alla initiativ som kan innebära alternativ till patient- och klientskap är enligt min mening värda att uppmärksamma. För vad man enkelt kan slå fast är att den traditionella vården ofta misslyckas med att tillvarata människors rättigheter och resurser. Dagens

förändringar på arbetsmarknaden, hög arbetslöshet och nedskärningar i det generella välfärdssystemet innebär att allt fler människor hotas av utslagning och marginalisering. Om vi inte vill leva i ett samhälle med växande klyftor mellan dem som är innanför och dem som är utanför "systemet", måste det helt enkelt skapas nya lösningar. Därför är sociala experiment som går ut på att stärka svaga grupper position på olika områden – i vardagslivet, i arbetslivet, i samhällsdebatten – mycket betydelsefulla och värda att satsa på.

Samtidigt är det naturligtvis inte fråga om några universallösningar. Även om den typ av stödsystem som här beskrivits skulle utvecklas och bli lättillgängliga, kommer de aldrig att omfatta alla människor med svag samhällsposition. Känslor av ökad makt behöver dessutom inte motsvaras av reella möjligheter till inflytande, varken inom organisationen eller i förhållande till omgivningen. Det kan uppstå förtryckande maktstrukturer i alla typer av organisationer, inte minst i sådana som är slutna för omvärlden. Inflytelserika medborgare är ju dessutom knappast ett självklart samhällsmål, i synnerhet inte om de företräder "särintressen".

Jag har nämnt att det i dag ställs höga – och delvis nya – förväntningar på de frivilliga organisationerna. För dessa organisationer kan framtiden te sig både löftesrik och hotfull. Vissa uppgifter som tidigare sköttes av det offentliga hänförs numera gärna till frivilliga organisationer, samtidigt som villkoren för bidrag tycks vara på väg att skärpas. Tidigare förbands stödet snarare med de värden (till exempel demokrati och solidaritet) som organisationen ansågs stå för än med bestämda tjänster. I dag är det inte ovanligt att det ställs tydliga krav på motprestationer i form av formaliserade samarbetsavtal och specificerade arbetsuppgifter.

Vad de förändrade förutsättningarna kommer att få för konsekvenser kan man bara spekulera om. Det positiva är att det i dag finns en öppenhet för olika arbets- och organisationsmodeller i regi av olika parter – ett utrymme för förnyelse. Men om denna öppenhet endast är ekonomiskt motiverad och förenas med krav på bestämda tjänster och regelanpassning hotas organisationernas identitet och autonomi. Risken är förstås att frivilligorganisationernas samhällskritiska och opinionsbildande roll – som är så viktiga för en levande demokrati – kommer i skymundan. För att uppfylla avtalsvillkoren måste organisationerna ge upp något av sin flexibilitet och självständighet samt underkasta sig byråkratiska regler och rutiner. För att försäkra sig om fortsatta uppgifter kommer vissa organisationer kanske helt och hållet att anpassa sig efter resursgivarnas önskemål,

och till och med ta på sig uppgifter som egentligen strider mot de egna intressena. Dessa organisationer utgör i så fall inte längre något alternativ, utan blir bara en ersättning för offentliga och professionella insatser. Och frågan är vad man då har vunnit?

Noter

¹ Se t.ex. Foucault, 1983 och Åman, 1976.

² Jämför Goffman, 1973.

³ Se t.ex. Steinholtz Ekecrantz, 1995.

⁴ Se t.ex. Meeuwisse & Sunesson, 1995 och Eliasson, Meeuwisse & Sunesson, 1995.

⁵ Se t.ex. SOU, 1990:44 och Jacobson, 1998.

⁶ Psykiatriutredningen avgav ett tiotal delbetänkanden och ett huvudbetänkande: SOU 1992:73.

⁷ Hermodsson, 1998. Se även Pettersson, 1986, Puide, 1986, Björklund, 1992 och Salonen, 1998.

⁸ Se Kennard, 1983, Manning, 1989 och Hansson, 1994.

⁹ Själva begreppet sägs ha myntats av två personer helt oberoende av varandra, dels av Tom Main som samarbetade med Jones i England på 1940-talet och dels av Charles Dederich som utifrån delvis andra utgångspunkter grundade organisationen Synanon i USA på 1950-talet. Se Kennard, 1983.

¹⁰ Se Jones, 1952, 1962 och 1968.

¹¹ Manning, 1989.

¹² Det s.k. Villa 21-försöket beskrivs av Cooper, 1971, och om Kingsley Hall kan man läsa i den f.d. patienten Mary Barnes' bok, se Barnes & Berke, 1991.

¹³ Se Basaglia, 1971.

¹⁴ Se Hansson & Wijkström, 1997 och 1998.

¹⁵ Se t.ex. Chamberlin, 1978 och 1994, Lindkvist, 1992, Katz, 1993, och Karlsson, 1997.

¹⁶ Se Meeuwisse & Sunesson, 1998.

¹⁷ Sunesson, 1989.

¹⁸ Se Engman, 1992 och Steinholtz Ekecrantz, 1998.

¹⁹ Se Katz, 1993 och Helmersson Bergmark, 1995.

²⁰ Kurube, 1997.

²¹ Se Helmersson Bergmark, 1995 och Karlsson, 1997.

²² Se Morris, 1993, Gough, 1994 och Mallander, Meeuwisse och Sunesson, 1998.

²³ Adams, 1996.

²⁴ Begreppets popularitet framgår av titlar på nyutgivna böcker som t.ex.: "Ethics and Empowerment", "Health and Empowerment", "Women and Empowerment", "Empowerment in Social Work Practice", "The Architecture of Empowerment", "Empowerment in everyday life", "Det finns bruk för alla – Empowerment i praktiken", "Empowering people at work", "Empowering older people", "Empowerment tar mer än en minut", "Questioning Empowerment", "Community Empowerment", "Housing, race, social policy and empowerment", "Subordination or Empowerment?", "The Empowerment Tradition in American Social Work".

²⁵ Sådana synpunkter redovisar t.ex. McLean, 1995 och Langan, 1998.

²⁶ Adams, 1996.

²⁷ Hagquist & Starrin, 1995.

²⁸ Jämför Rappaport, 1984 och Rose & Black, 1985.

²⁹ Se Payne, 1997, s. 266-285.

³⁰ Se t.ex. SOU 1993:82, Antman (red.) 1993, Amnå, 1995, Amnå (red.) 1995, Trägårdh (red.) 1995, Lundström, 1995, Svedberg, 1996a, Lundström och Svedberg, 1998 och Meeuwisse & Sunesson, 1998.

³¹ Se Lundström & Wijkström, 1997. Den svenska frivilligsektorns ekonomiska omsättning beräknas till 4% av BNP, en andel i paritet med andra europeiska länder.

³² Sunesson m.fl., 1998.

³³ Se Bergmark, 1994, Lundström & Wijkström, 1995, Svedberg, 1996b och Wijkström, 1998.

³⁴ Se Wijkström, 1998, Forsell, 1998 och Östberg, 1998.

³⁵ Se Lorentzen, 1994. Man kan t.ex. nämna inflytelserika bidrag av teoretiker som Amitai Etzioni, Jürgen Habermas, Claus Offe och Charles Taylor.

³⁶ Melucci, 1992.

³⁷ Se Putnam, 1993.

³⁸ Beskrivningarna av Klubbhusrörelsen och Basta bygger på studier av dessa organisationer som jag dels har bedrivit inom ramen för min doktorsavhandling (se Meeuwisse, 1997), dels inom ramen för ett forskningsprojekt tillsammans med Jan-Håkan Hansson och Filip Wijkström vid Sköndalsinstitutets forskningsavdelning. Då slutrapporten för det sistnämnda forskningsprojektet om Basta ännu inte är publicerad hänvisar jag till delrapporterna Hansson & Wijkström, 1997 och 1998. Se även Carlberg, 1991, 1996 och 1997.

³⁹ Socionomen Lis Asklund introducerade klubbhusmodellen i Sverige genom att starta ett klubbhus i Stockholm 1980. Förutom i USA och Kanada där de flesta klubbhusen finns, och i Europa där England och Norden utmärker sig, finns det klubbhus i så skilda länder som t.ex. Australien, Pakistan, Japan, Ryssland, Sydafrika och Egypten. Klubbhusens storlek varierar. Överlägset störst är Fountain House i New York med omkring 2000 registrerade medlemmar och en personal-

styrka på omkring 200 personer. De flesta klubbhusen är betydligt mindre; mellan 50 och 100 medlemmar och 5–10 anställda är inte ovanligt.

⁴⁰ I svenska klubbhus brukar t.ex. RSMH vara representerad i styrelserna.

⁴¹ Jfr t. ex. Kuhnle & Selle, 1990 och Lundström & Wijkström, 1997.

⁴² Det var RFHL:s dåvarande förbundssekretare Alec Carlberg som introducerade San Patrignano som ett intressant rehabiliteringsalternativ i Sverige.

⁴³ Det vore dock fel att påstå att Basta inte har några som helst likheter med annan missbruksrehabilitering; vissa regler och förhållningssätt påminner om hur det kan vara på ett behandlingshem.

Referenser

- Adams, Robert (1996) *Social work and empowerment*. London: Macmillan
- Amnå, Erik (1995) *Ideell verksamhet. Förutsättningar, organisering och betydelse*. Ds 1995:30
- Amnå, Erik (red.) (1995) *Medmänsklighet att hyra. Åtta forskare om ideell verksamhet*. Örebro: Liber
- Antman, Peter (red.) (1993) *Systemskifte. Fyra folkhemsdebatter*. Stockholm: Carlsson
- Barnes, Mary & J. Berke (1991, orig. 1971) *En resa genom själens mörker*. Stockholm: Pan/Norstedts
- Basaglia, Franco (1971) *Ned med den institutionella psykiatrin!* Stockholm: Pan/Norstedts
- Bergmark, Åke (1994) *Från bidrag till ersättning? Om kommunernas stöd till de frivilliga organisationerna inom den sociala sektorn*. Sköndalsinstitutets skriftserie 1. Stockholm: Sköndalsinstitutet
- Björklund, Marianne (1992) *Att göra sig hörd – om rättssäkerhet och klientinflytande i socialt arbete*. Stockholm: Socialstyrelsen
- Carlberg, Alec (1991) "Södertörnsmodellen. Om möjligheterna att med kommunalt stöd starta ett arbetskooperativ för missbrukare". Stencil. Stockholms läns landsting, Regionplane- och trafikkontoret. *Idéserie om Kooperation 5*
- Carlberg, Alec (1996) "Arbete som rehabilitering". I *Socialt perspektiv*, nr 2, s. 11–14
- Carlberg, Alec (1997) "Basta – ett nykooperativt företag". I *Alkohol & Narkotika*, nr 3, s. 40–43
- Chamberlin, Judi (1978) *On our Own. Patient-Controlled Alternatives to the Mental Health System*. New York: Hawthorn Books, Inc.
- Chamberlin, Judi (1994) "Expatientrörelsen". I *Zenit*, nr 126, 4/1994, s. 36–47
- Cooper, David (1971) *Psykiatri och antipsykiatri*. Aldusserien 286. Stockholm: Bonniers. 2:a uppl.
- Ds 1998:48 *Social ekonomi i EU-landet Sverige – tradition och förnyelse i samma begrepp*. Rapport från en arbetsgrupp. Stockholm: Inrikesdepartementet
- Eliasson, Rosmari, Anna Meeuwisse & Sune Sunesson (1995) "Psykiatrins förändrade former". I Ted Goldberg (red.)

- Sambällsproblem*, Stockholm: Liber Utbildning, s. 326–362. 4:e rev. uppl.
- Engman, Tommy (1992) *Ett sätt att leva. Psykiatri – Samhälle. RSMH, en klientrörelses tillkomst och framväxt*. Stockholm: Carlssons
- Etzioni, Amitai (1993) *The Spirit of Community. Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*. London: Fontana Press
- Forsell, Emilia (1998) *Anhörigas organisering*. Stockholm: Socialstyrelsen
- Foucault, Michel (1983, orig. 1961) *Vansinnets historia under den klassiska epoken*. Lund: Arkiv
- Goffman, Erving (1973, orig. 1961) *Totala institutioner. Fyra essäer om anstaltslivets sociala villkor*. Tema. Stockholm: Rabén & Sjögren
- Gough, Ritva (1998) *GIL-Projektet för lika villkor*. Göteborg: Föreningen Ett självständigt liv
- Hagquist, Curt & Bengt Starrin (1995) "Empowerment och lokala studier – vägar till kunskap och förändring". I Lars Dahlgren & Kenneth Hultqvist (red.) *Seendet och seendets villkor. En bok om barns och ungas välfärd*. Stockholm: HLF Förlag, s. 305–328
- Hansson, Jan-Håkan (1994) "Maxwell Jones och begreppet socialpsykiatri". I Tommy Svensson (red.) *Samhälle, psykiatrisk vård och psykisk hälsa*. SHS, 19, 94. Linköpings Universitet, s. 83–97
- Hansson, Jan-Håkan & Filip Wijkström (1997) "*Basta!*" *Beskrivning och analys av Basta Arbetskooperativ*. Sköndalsinstitutets Arbetsrapportserie Nr 3, Stockholm: Sköndalsinstitutet
- Hansson, Jan-Håkan & Filip Wijkström (1998) "Basta arbetskooperativ – ett tecken i tiden?". I *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. 5, nr 2–3, s. 194–221
- Helmersson Bergmark, Karin (1995) "Anonyma Alkoholister i Sverige". Diss. Acta Universitatis Stockholmiensis. Stockholm *Studies in Sociology*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Hermodsson, Anne (1998) *Klientdemokrati – vision ooh verklighet. En studie i fem kommuner*. Diss. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet
- Jacobson, Tord (1998) "Kontroll och påverkan". I Verner Denvall & Tord Jacobson (red.) *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Stockholm: Nordstedts Juridik. s. 253–266

- Jones, Maxwell (1952) *Social Psychiatry: A Study of Therapeutic Communities*. London: Tavistock Publications
- Jones, Maxwell (1962) *Social Psychiatry. In the Community, in Hospitals and in Prisons*. Springfield, Illinois: Thomas
- Jones, Maxwell (1968) *Beyond the Therapeutic Community. Social Learning and Social Psychiatry*. London: Tavistock Publications
- Karlsson, Magnus (1997) *Självhjälpsgrupper i Sverige – en introduktion*. Sköndalsinstitutets skriftserie nr 9. Stockholm: Sköndalsinstitutet
- Katz, Alfred (1993) *Self-help in America. A Social Movement Perspective. Social Movements Past and Present*. New York: Twayne Publishers
- Kennard, David (1983) *An introduction to therapeutic communities*. London: Routledge and Kegan Paul
- Kuhnle, Stein & Per Selle (1990) *Frivillig organisert velferd – alternativ til offentlig?* Bergen: Alma Mater Forlag AS
- Kurube, Noriko (1997) *Självhjälp och överlevnad. En studie av Länkarna*. Diss. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet
- Langan, Mary (1998) "Radical social work". I Robert Adams, Lena Dominelli & Malcolm Payne (red.) *Social Work. Themes, Issues and Critical Debates*. London: Macmillan. s. 207–217
- Lindkvist, Kjell (1992) "Handikappprörelse och handikappolitik", *Zenit*, 116, 1992:2 s. 10–39
- Lorentzen, Håkon (1994) "Moraldannende fellesskap". I *Frivillighetscentraler i Norden*. Rapport från FRIA-seminariet i Bergen 5/5–8/5 1994
- Lundström, Tommy (1995) "Frivilligt socialt arbete under omprövning". I *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. 2, nr 1, s. 39–59
- Lundström, Tommy & Filip Wijkström (1995) *Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring*. Sköndalsinstitutets skriftserie nr 4. Stockholm: Sköndalsinstitutet
- Lundström, Tommy & Filip Wijkström (1997) *The Non-Profit Sector in Sweden*. Manchester and New York: Manchester University Press
- Lundström, Tommy & Lars Svedberg (1998) "Svensk frivillighet i internationell belysning – en inledning", I *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. 5, nr 2–3, s. 106–127

- Mallander, Ove, Anna Meeuwisse & Sune Sunesson (1998) "Normalisering". I Verner Denvall & Tord Jacobson (red.) *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Stockholm: Nordstedts Juridik. s. 159–175
- Manning, Nick (1989) *The Therapeutic Community Movement: Charisma and Routinization*. London: Routledge
- McLean, Athena (1995) "Empowerment and the psychiatric consumer/ex-patient movement in the United States: Contradictions, crises and change". I *Social Science of Medicine*, vol. 40, nr 8, s. 1053–1071
- Meeuwisse, Anna & Sune Sunesson (1995) "Social planning and the great decarceration". I Abdul Khakee, Ingemar Elander & Sune Sunesson (red.) *Remaking the Welfare State*, Aldershot: Avebury
- Meeuwisse, Anna & Sune Sunesson (1998) "Frivilliga organisationer, socialt arbete och expertis", *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. 5, nr 2–3, s. 172–193
- Meeuwisse, Anna (1997) *Vänskap och organisering. En studie av Fountain House-rörelsen*. Diss. Lund: Arkiv
- Melucci, Alberto (1992) *Nomader i nuet. Sociala rörelser och individuella behov i dagens samhälle*. Göteborg: Daidalos
- Morris, Jenny (1993) *Independent Lives? Community Care and Disabled People*. Houndmills: Macmillan
- Payne, Malcolm (1997) "Empowerment and Advocacy". I *Modern Social Work Theory*. London: Macmillan, s. 266–300
- Pettersson, Ulla (1986) *Socialtjänsten i praktiken. Från mål till verklighet*. Stockholm: Skeab
- Puide, Annika (1986) *Klienterna och socialtjänsten*. PM 144/86. Stockholm: Socialstyrelsen
- Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press
- Rappaport, Julian (1987) "Terms of Empowerment/ Exemplars of Prevention: Toward a Theory for Community Psychology". I *American Journal of Community Psychology*. vol. 15, nr 2, s. 121–148
- Rose, Stephan & Bruce Black (1985) *Advocacy and Empowerment. Mental Health Care in the Community*. London: Routledge and Kegan Paul

- Salonen, Tapio (1998) "Klient". I Verner Denvall & Tord Jacobson (red.) *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Stockholm: Nordstedts Juridik. s. 45–55
- SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*. Stockholm: Socialdepartementet
- SOU 1992:73, *Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt sjuka*. Slutbetänkande av psykiatriutredningen. Stockholm: Socialdepartementet
- SOU 1993:82. *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Stockholm: Socialdepartementet
- Steinholtz Ekecrantz, Lena (1995) *Patienternas psykiatri. En studie av institutionella erfarenheter*. Diss. Stockholm: Carlssons
- Steinholtz Ekecrantz, Lena (1998) "Den professionella patienten". I Stefan Sjöström (red.) *Nya kulturer i psykiatrin*, Studentlitteratur: Lund, s. 205–221
- Sunesson, Sune (1989) "Kooptation och motoffentlighet. Strategier för de förtrycktas organisationer". I *Socialmedicinsk tidskrift*, vol. 66, nr 8, s. 406–411
- Sunesson, Sune, Staffan Blomberg, Per-Gunnar Edebalk m.fl. (1998) "The Flight from Universalism". I *European Journal of Social Work*, vol. 1, nr 1. s. 19–29
- Svedberg, Lars (1996a) "Frivillighet som ideologiskt slagträ och faktisk verksamhet". I *Ojämlighet från vaggan till graven – på väg in i 2/3-samhället*. FKF Fakta, 1996, s. 145–165
- Svedberg, Lars. (1996b) "A Scandinavian Voluntary Tradition in Transformation – The Case of Sweden". Paper framlagt vid *Nätverket för forskning kring den nordiska ideella sektorn* i Oslo, november 1996
- Trägårdh, Lars (red.) *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag
- Wijkström, Filip (1998) *Different Faces of Civil Society*. Diss. Stockholm: Handelshögskolan, EFI
- Åman, Anders (1976) *Om den offentliga vården. Byggnader och verksamheter vid svenska vårdinstitutioner under 1800- och 1900-talen. En arkitekturhistorisk undersökning*. Stockholm: Liber Förlag & Sveriges Arkitekturmuseum
- Östberg, Francesca (1998) "Den nya frivilligheten". I *Nordisk Sosialt Arbeid*, vol. 18, nr 1, s. 2–9

Demokratin i samhällsplaneringen

Abdul Khakee

Ingen fråga i samhällsplaneringen (här definierad som kommunal- och regionalplanering) har diskuterats så ingående som medborgardeltagandet i planeringsprocessen. Här finns ett gap mellan offentlig retorik och praktisk handling. Forskning visar att planerare och offentliga beslutsfattare i princip är för allmänhetens medverkan i planering, men samtidigt anser att det är svårt att skapa förutsättningar för ett medborgerligt deltagande utan att minska effektiviteten. Det orsakar instabilitet och kräver särskilda insatser för att bemöta medborgarnas krav. Beslutsfattare har visat liten förståelse för att planeringen innebär långsiktiga konsekvenser och därför kräver en djupare och mer omfattande dialog gentemot medborgarna. Allt för få inser att en planeringsdiskurs måste inbegripa så många intressenter som möjligt och bygga på kunskap och förståelse, värderingar och drivkrafter hos alla som vill påverka utvecklingen. Arnstein (1969) gjorde en jämförelse mellan idén om medborgerligt deltagande och uppfattningen om att det är nyttigt att äta spenat. Ingen ifrågasätter det sunda i att äta spenat, men ingen tycker heller om det! Så är det med medborgerligt deltagande; det är bra för demokratin, men inte för effektiviteten. Medborgarmedverkan förlänger planeringsprocessen och således ökar kostnader för både beslutsfattande och genomförande av besluten.

Plan- och bygglagen och medborgarmedverkan

1997 års plan- och bygglag (PBL) stadfäste medborgarnas krav på delaktighet som aktualiserades redan i samband med medborgerlig protest mot kommunala beslut under 1960- och 1970-talen. Enligt PBL skall "... de sammanslutningar och enskilda ... som har ett väsentligt intresse av förslaget beredas tillfälle till samråd. ... Samrådet

syftar till ett utbyte av information och synpunkter” mellan de berörda (SFS 1987:10, kap. 4 §§ 3 och 4). I förarbetet till lagen ansåg man att möjligheten till medborgarinflytande i planering utgör ett centralt moment i strävan att åstadkomma en planering som ger socialt tillfredsställande resultat (SOU 1979:65, s. 201).

Emellertid visar revideringen av PBL i mitten av 1990-talet att medborgarnas krav på delaktighet inte var uppfyllda i den planeringspraxis som utvecklades i kommunerna efter lagens tillkomst. Detta bekräftas bl.a. av den utvärdering av översiktsplanering som genomfördes vid Umeå universitet och som kortfattat redovisas senare i denna uppsats. Efter lagändringen blir syftet med samråd att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan (SFS 1995:1197, kap. 4 § 4). Lagändringen förstärker översiktsplanens funktioner och föreslår mer omfattande samrådsförfarande även för detaljplaner.

Enligt den reviderade PBL har medborgerligt deltagande i planering inte enbart ett symbolvärde utan också ett egenvärde. Deltagandet ger bättre planer, ökar effektiviteten genom att förbättra beslutsunderlaget samt höjer planernas legitimitet genom att bygga in förtroende bland invånarna för planerare och planeringsprocessen.

Detta föranleder följande frågor: Vems problem ska medborgarinflytandet lösa? Är det medborgarnas behov att hävda sina intressen och önskemål? Är det tjänstemännens behov av att legitimera planen och skaffa sig lokala erfarenheter? Är det politikernas behov att förankra sig och har man i så fall lyckats i dessa föresatser?

Uppsatsens syfte och disposition

För att kunna besvara dessa frågor kan det vara på sin plats att undersöka hur medborgarmedverkan utvecklades i planeringspraxis sedan den första bygglagen trädde i kraft under 1940-talet och likaså hur medborgardeltagandet såg ut i det specifika och tidigaste fallet av översiktsplaneringen. Analysen presenteras i uppsatsens nästa avsnitt. Den planeringspraxis som utvecklats i Sverige har influerats av planeringsteoretiska ansatser som har sitt ursprung i Storbritannien och USA. Det internationella erfarenhetsutbytet har varit relativt omfattande, men planeringspraxis har anpassat sig till enskilda länders institutionella omständigheter.

I förarbetet till PBL skrev utredarna att en debatt bland kommunens invånare om planeringens innehåll och mål kräver att planhandlingarna är lättfattliga för medborgarna i allmänhet (SOU

1979:65, s. 202). Den kvantitativa utvärderingen av översiktsplaner, som redovisas i avsnittet Plantextens tillgänglighet, försöker besvara frågan om hur tillgänglig plantexten var.

Synen på medborgarnas deltagande i översiktsplaneringen bland ansvariga (politiker och tjänstemän) bygger på en enkätundersökning i ett tjugotal kommuner och dessutom på djupintervjuer med ett urval av politiker och tjänstemän i fem kommuner. Under rubriken "Politiker och planerare om medborgerligt deltagande" presenteras denna undersökning.

I det sista avsnittet diskuteras ett alternativt sätt att se på medborgarmedverkan samt ett förslag om att förstärka deltagandet i samhällsplaneringen.

Planeringspraxis och medborgardeltagandet

Synen på medborgardeltagande i samhällsplanering har förändrats allt eftersom verkligheten har förändrats. Om vi utgår från en planeringsteoretisk grundval kan man urskilja fyra teoretiska ansatser i vilka man anger klara ståndpunkter beträffande medborgarmedverkan. De är: rationell planering, advokatplanering, generativ planering och kommunikativ planering. Eftersom det finns en växelverkan mellan de teoretiska positionerna och den planeringspraxis som utvecklades vid specifika tidsskeden är vår analys uppdelad enligt dessa ansatser.

Rationell planering och rekordåren

Samhällsplanering under åren efter andra världskriget till och med 1970-talet dominerades av den rationella planeringsansatsen. Denna förutsätter en gradvis välordnad process där varje steg svarar för en bestämd uppgift. Teorin bygger på ändamålsrationalitet, där beslutsfattare bestämmer målen och professionella planerare (och andra experter) sedan utformar en plan. Teoretiskt kan de formulera en enda plan som uppfyller alla värden som uttrycks i målen. I praktiken finns dock begränsningar både vad gäller resurser och kunskap, vilket medför att planerarna utvecklar alternativa planer som var och en strävar efter att uppfylla så många mål som möjligt. Ändamålsrationaliteten innebär att man söker den mest fördelaktiga kombinationen mellan resursanvändning och måluppfyllelse, vilket kräver en

väl planerad användning av resurser samt att målen är omsorgsfullt preciserade. Det senare kräver ett konsensus beträffande målen för samhällsutvecklingen.

Enligt detta synsätt är samhällsplaneringen en fråga för fackmän och politiker. De senare företräder medborgarnas åsikter. Representativ demokrati spelar härvidlag en viktig roll: politiska partier företräder medborgarna och agerar på deras vägnar. Enligt detta synsätt erhåller planer legitimitet, om det finns en tillräcklig stor majoritet i den valda församlingen. Varje yttring utanför denna församling betraktas som "utomparlamentarisk" och ogillas (se t.ex. Bohm, 1985).

I Sverige utvecklades den rationella planeringspraxisen under de så kallade rekordåren som kännetecknades av snabb ekonomisk tillväxt, skapandet av det så kallade starka samhället och omfattande förändringar i välfärdsanordningar. För att åstadkomma en rationell fördelning av kollektiva tjänster genomfördes två kommunindelningsreformer. Dessa reformer ledde till 276 storkommuner, var och en motsvarade ungefär tio tidigare kommuner. De nya kommunerna ålades att utarbeta flera sorters planer: generalplaner, kommunala ekonomiska långtidsplaner (KELP), bostadsbyggnadsprogram samt en rad verksamhetsplaner för skolan, åldringsvård, barnomsorg och så vidare. Hela denna planeringskarusell kulminerade i början av 1970-talet med den så kallade Sverigeplanen. Det fanns inte någon egentlig Sverigeplan. Vad man hade var hållpunkter i en ambitiös regional- och miljöpolitik vars huvudbeståndsdelar var regionala planer baserade på ett ortsklassificeringssystem som delade hela landet i primära, sekundära och tertiära zoner samt en fysisk riksplan.

Dessa politiska ansatser genomfördes aldrig eftersom de ekonomiska, politiska och sociala omständigheterna ändrades i samband med oljekrisen och den påföljande ekonomiska stagnationen. Det politiska motståndet mot planen från näringslivet och LO var också starkt. Planeringstänkande som var grundvalen till Sverigeplanen låg också till grund för storskaliga lösningar inom ett flertal samhällsområden. Miljonprogrammet, den ohämmade framväxten av bilismen och stadskärnornas omvandling till kommersiella centra med påföljande avfolkning och avarter i stadslivet, var några exempel på den rationalism som kännetecknade samhällsplaneringen (se t.ex. Hall, 1985 som beskriver cityombyggnaden i Stockholm som funktionsutarmning, för stark satsning på bilism och hänsynslöshet mot befintlig bebyggelse).

Allmänhetens reaktioner lät inte vänta på sig. Medborgarprotesterna kanaliserades genom byalag, stadsmiljögrupper och andra sociala rörelser. Den berömda striden om almarna i Kungsträdgården i Stockholm blev en symbolhandling mot en samhällsplanering, som byggde på det rationella teknokratiska synsättet och som uteslöt varje form av medborgerligt deltagande. Protesten gällde inte enbart de torftiga livsvillkor som var resultatet av denna samhällsplanering, utan också det sätt på vilket besluten fattades och genomfördes (Khakee, 1989).

Som en konsekvens av dessa protester försökte flera kommuner utvidga informationsflödet till medborgarna. Man strävade också efter att införa olika former av medborgarmedverkan i kommunal planering i form av samråd, studiecirkel och kampanjer. Ibland lyckades försöken, men i de flesta fall blev det fråga om att legitimera redan fattade beslut.

Under 1970-talet förskjuts tyngdpunkten i samhällsplanering från genomförandet av storskaligt bostadsbyggande och investeringar i infrastrukturen till sociala och ekonomiska frågor. Denna utveckling tvingades fram i första hand av den ekonomiska stagnationen som en följd av oljekrisen och början på kapitalflykt från industriländer till vissa u-länder som genomgick en snabb industrialisering. Det oaktat, hade de radikala rörelserna betydelse i värderingskrisen, vilken bland annat innebar ett ifrågasättande av den svenska optimismen när det gällde moderniseringsprocessen.

Advokatplanering och socialtjänsten i samhällsplanering

För att medborgarnas värderingar skulle komma till tals i planeringsprocessen utvecklades advokatplaneringsansatsen. Den utvecklades i USA under president Johnsons "krig mot fattigdomen". Advokatplanering utgår från att samhället består av ett stort antal grupper med egna intressen och värderingar. De resursstarka är representerade i den offentliga sfären och kan påverka politiska beslut, medan de resurssvaga behöver en röst för att försvara sitt intresse. Upphovsmannen till denna modell, Davidoff (1965), menar att man först måste identifiera de resurssvaga grupperna och kartlägga deras värderingar och sedan förse varje grupp med en eller flera planeringsexperter som tillvaratar deras intressen. Planeringsmyndigheter etablerar en dialog med alla grupper genom sina "advokater". I Storbritannien utvecklades en snarlik modell under beteckningen "social planning".

Modellen kom till användning i Sverige i samband med socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. Socialsekreterare och annan fältpersonal utnyttjades som advokater för eftersatta grupper av medborgare (se Denvall, 1994 och Folkesson, 1989). Dessa personer fick i uppgift att utarbeta ”sociala områdesbeskrivningar” som kartlade resurssvaga gruppers levnadsvillkor. Dessa områdesbeskrivningar hade åtta syften:

- utöka möjligheterna att göra kommunövergripande jämförelser,
- förse helhetsbilder för resursfördelningen inom skolan, socialomsorg, med mera,
- möjliggöra medborgarnas deltagande i planering genom studiecirklar,
- införa kvalitativa mjukdata i planeringsunderlag,
- skapa tillfälle för samarbete mellan personal från olika förvaltningar,
- skapa en helhetssyn på mänskliga problem, behov och resurser,
- stimulera debatt bland politiker från olika kommundelar,
- förverkliga långsiktiga idéer om decentralisering.

I sin utvärdering av sociala områdesbeskrivningar visar Denvall (1994) att endast 82 av landets 284 kommuner utförde områdesbeskrivningar. Dessutom utvecklades dessa områdesbeskrivningar annorlunda än förväntat. Han menar att:

- områdesbeskrivningar blev engångshändelser utförda av centrala utredare,
- berörda invånare engagerades i mycket liten utsträckning,
- det blev svårt att hantera informationskällor som statistik i planeringen,
- det var inte lätt att påvisa konkreta konsekvenser.

Denvalls slutsats är att det förekom ett påfallande lokalt ointresse att närmare syna planeringens och maktens premisser. Nyfikenhet inför socialtjänst och planering grundades i att aktörerna uppfattade de instrumentella och ideologiska funktionerna som löftesrika, om än oklara och konturlösa (ibid, s. 154). Socialtjänstemän fick aldrig fungera som advokater genom att försvara de resurssvaga gruppernas intresse och ifrågasätta den rådande ordningen eftersom detta uppfattades medföra ökad instabilitet.

Under 1970-talet fick man uppleva början på en tredje typ av kris, nämligen kunskapskrisen förutom de ovannämnda ekonomiska krisen och värderingskrisen. De olika trendbrotten under 1970-talet

innebar att man för första gången sedan slutet av andra världskriget ifrågasatte om samhällsplanering var meningsfull. Prognoserna hade inte varit tillräckligt bra för att kunna förutsäga trendbrotten. Planeringen hade resulterat i trista bostadsområden och avfolkade, kommersialiserade stadskärnor. Samtidigt övergav man den regionalpolitik som byggde på resurstransferering från expansiva regioner till resurssvaga. Man hade inte tillgångar så det räckte. I stället initierade man en regionalpolitik som byggde på resursmobilisering, självtillit och lokala förutsättningar. I storkommuner minskade direkta kontakter mellan väljare och valda ledamöter. Politikerna blev alltmer intresserade av allmänpolitiska frågor på bekostnad av lokala frågor. Olika försök gjordes under 1980-talet att återskapa något av den medborgaranda och den känsla av samarbete som tidigare rådde i de mindre kommunerna. Kommunalsreformen, decentraliseringen av kommunal verksamhet via distriktskontor eller direkt till bostadsområden, större boendeflyttande i saneringsfrågor är några exempel på en minskad tro på en toppstyrd planering och en vilja att stimulera enskilda medborgare, folkrörelser och föreningar till medverkan i samhällsplaneringen.

Generativ planering och lokal mobilisering

Denna utveckling sammanföll med intresset i vissa kommuner i den generativa planeringsansatsen. Tyngdpunkten i denna ansats läggs på småskalig samhällsorganisation, där det finns möjligheter till interaktion mellan berörda aktörer i planeringsprocessen. Aktörerna lär sig att samarbeta med varandra, identifiera gemensamma intressen och respektera varandra när åsikter går isär. Modellen tillkom då man upptäckte ett allt större gap i kommunikationen mellan professionella planerare och allmänhet. Ett av de viktigaste hindren i denna kommunikation är att planerarna använder sig av expertkunskap, medan allmänheten bygger sina föreställningar på erfarenhetskunskap (Friedmann, 1973, 1987).

I Norden lanserades denna modell av norrmanen Ottar Brox (1969) i ett försök att möta lokalsamhällets behov av att hävda sig gentemot marknadskrafterna å ena sidan och en centraliserad statsmakt å den andra. För detta ändamål bör planeraren se till att få en helhetssyn på utvecklingen genom att bygga en förtroendefull dialog mellan de berörda i en planeringsprocess. Planeraren bör helst tillhöra den fysiska och sociala miljö som planen gäller.

Försök att i Sverige genomföra en sådan process gjordes på flera ställen, bland annat i Norrbotten, där man arbetade med lokala ortsstudier och där planerarna själva, åtminstone periodvis, vistades på orten och på detta sätt skaffade sig lokalkännedom. Tillämpningen av den generativa planeringsansatsen var inte problemfri eftersom handlingsfriheten gentemot marknadskrafterna och en centraliserad statsmakt många gånger var utomordentligt beskuren. I lägen, där medborgarnas behov och värderingar gick stick i stäv med överordnade intressen, hade de i praktiken ofta svårt att hävda sig. Det var svårt att aktivera medborgarna i planeringsprocessen utom i kommuner med uttalade "överlevnadsproblem" och homogen befolkningsstruktur. Men inte heller där hade man på långa vägar nått den aktivitetsgrad som eftersträvats (se bl.a. Alexandersson och Georgsson, 1985; Kugelberg, 1986).

Under 1990-talet upplever Sverige liksom övriga Europa betydande förändringar i den ekonomiska och politiska ordningen. Västeuropeisk union, östeuropeisk sönderdelning och marknadsökonomins ideologiska triumf utgör tre avgörande förändringar. På den internationella nivån har omstrukturering av det ekonomiska systemet, snabba förändringar i informationsteknologin och globalisering av kapitalet inneburit att multinationella företag skapat en spindelväv av produktionsrelationer, som korsar regionala och nationella gränser (Amin, 1994). Dessa förändringar känns särskilt intensivt på den lokala och regionala nivån, där den förut allmänt rådande principen om rumslig samordning och sammanhållning ersätts av den om rumslig fragmentering och konkurrens. Marknadsföring av platser, ansiktslyftande åtgärder att höja platsernas anseende och utveckling av "nischer och noder" blir alltmer vanlig i kommuners och regioners planering. Förändringar i den ekonomiska och politiska ordningen och i de rumsliga förhållandena inverkar starkt på europeiskt styrelsesätt, såväl på lokal som central nivå. Ekonomiska och politiska förhållanden baserade på ett administrativt synsätt som stödjer sig på långsiktig planering av välfärdssamhället ersätts nu med andra synsätt där staten, företag, frivilliga grupper och andra instanser medverkar i såväl samhällsplanering som i försörjningen av kollektiva varor och tjänster. Den klara skillnaden mellan de offentliga och privata sfärerna ersätts med nya former för samverkan mellan staten, marknaden och medborgarna. Hierarkiska och byråkratiska former för politiskt maktutövande ersätts med interaktiva former där staten förhandlar med och söker stöd från många olika grupper (Healey, 1997).

Förändrad statssyn och kommunikativ planering

Det har uppstått tre synsätt beträffande statens roll i en blandekonomi:

- den neoliberala staten där det offentliga uppdraget reduceras till ”nattväktarrollen”,
- den förhandlande staten, där besluten påverkas av den strategiska ställningen mellan staten, marknaden och medborgarna,
- den samarbetande staten som förutsätter ett proaktivt synsätt, där staten skapar förutsättningar för näringslivet, frivilliga grupper och andra intressenter för att medverka i samhällsplanering.

Det första synsättet är ointressant från samhällsplaneringens synvinkel. De övriga två har gett upphov till var sin planeringsteoretiska ansats, nämligen förhandlingsplanering och kommunikativ planering.

Samhällsplanering har alltid inneburit förhandlingar. Men förhandlingsplanering som en särskild teoretisk position i planeringsteorin fick allt större uppmärksamhet mot slutet av 1970-talet. Det blev allmänt accepterat att beslutsprocesser som tidigare uppfattats som renodlade inom marknaden eller inom en offentlig myndighet egentligen var sammanflätade. Dessutom blev en följd av 1970-talets ekonomiska kris att privata byggherrar och marknadens andra aktörer fick ökat spelrum vad gäller ny- och ombyggnad (Floderus, 1989). En annan följd av den ekonomiska krisen var att intresset förskjuts från en allsidig (”comprehensive”) planering till projektplanering. Det blev allt vanligare att enskilda projekt blev fokus för samhällsplanering på lokal nivå och där samordning inom och mellan projekt skedde genom en serie anpassningar och överenskommelser mellan aktörerna (Sahlin-Andersson, 1986).

I efterhand började planeringsforskare framhålla förhandlingsplanering som ett alternativ till den bristfälliga regelstyrda planeringsprocessen. Man menade att den senare modellen medförde kostnadsökningar för uteblivna intäkter under den långa väntetiden och ofta förändrades utgångsproblemen under den tid planeringsprocessen pågick. Exploatörernas kunskap var viktig för att förbättra projektets ekonomi (Cars, 1992).

Någon entydig uppfattning om förhandlingsplanering förekommer inte. De flesta associerar begreppet med samverkan mellan offentliga myndigheter och marknadens aktörer genom direkta kontakter för att sluta avtal om samarbetsprojekt. Sådan samverkan utsluter medborgarna. Några forskare menar dock att förhandlings-

planering omfattar både privata företag och spontant organiserade medborgargrupper. Förhandlingsplanering skapar således en dialog mellan intresserade medborgare, företag och offentliga myndigheter, så att de bättre kan förstå varandras preferenser och agerande (se bland andra Forester, 1989 och Lichfield, 1996). Emellertid är den första uppfattningen vanligast bland både forskare och praktiker.

Den kommunikativa planeringsteorin har ännu så länge inte fått något genomslag i planeringspraxis, eftersom den utmanar de rådande maktstrukturerna i samhället. Enligt denna planeringsteori kräver ett äkta medborgerligt deltagande att man skapar en "allomfattande diskurs" (inclusionary discourse). Denna inbegriper en mångfald krav som ska påverka policydagordningen, men omfattar också olika former enligt vilka dessa krav ställs. För att skapa en allomfattande diskurs måste den bygga på kunskap och förståelse, värderingar och kompetens av samtliga som är delaktiga (stakeholders) i samhället. Enighet om komplexa frågeställningar och olika strategier bör involvera alla berörda människor. Interaktiv planeringspraxis måste bygga på ett arbetssätt som främjar dialog och som täcker kulturella skillnader och samarbete mellan vitt skilda individer. Healey (1996, s. 224) beskriver detta som en etisk fråga: Det är planerarens moraliska uppgift att ställa frågan om vem är de som berörs av planeringen? Hur skall dessa personer beredas tillträde till planeringsarenan så att de får presentera sina åsikter? Hur skall dessa personer beredas plats i planeringen genom hela processen? Det är en fråga om ett explicit erkännande av mångfald i åsikter ("alla människor har rätt och möjlighet att föra fram sina åsikter"). På ett sätt motsvarar denna etik Habermas kommunikativa rationalitet med dess krav på förståelse, integritet, legitimitet och sanningenlighet.

Den rationella planeringsmodellen liksom de teoretiska ansatser som syftar till att vidareutveckla den rationella ansatsen (hit hör advokatplanering, generativ planering och förhandlingsplanering) bygger på synsättet att maktrelationer mellan offentliga myndigheter, marknad och medborgare är svåra att förändra. Man utgår från att enskilda aktörers handlingsutrymme bestäms av sociala strukturer. Dessa strukturer uppfattas som resultat av långsiktiga allmänna krafter som ligger utanför den enskildes kontroll. Staten liksom marknaden utvecklar hierarkiska, monopolistiska och andra styrelseformer för politisk respektive ekonomisk maktutövning.

Den kommunikativa planeringsansatsen bygger bl.a. på Giddens tes att sociala strukturer är resultat av många enskilda handlingar.

Insikten om hur dessa strukturer skapas, framkallar förutsättningar för att utmana och förändra dessa. Det är inte "något" som skapar samhället, det är den enskilde aktören som skapar samhället. Utvecklingen är inte ödesbunden; människorna kan faktiskt påverka den (Giddens, 1984). Planeraren är inte längre en fackman anställd av en planeringsmyndighet. Denne är inbegripen i ett socialt samspel med politiker, näringslivsrepresentanter, hushållen, folkrörelser och andra "stakeholders". Planering omfattar diskurser genom vilka nya idéer och argument utformas. Den kommunikativa modellen ansluter sig till Habermas plädering för en likvärdig behandling av synpunkter och argument från alla aktörer. Planeraren, tillsammans med medborgarna, måste bekämpa varje form av strukturell och institutionell förvrängning av kunskap. Således bör planeraren verka för en framstegsvänlig planeringspraxis som också innebär att man utmanar de besuttnas maktställning. Kommunikativ planering blir således ett slags samhällelig sökprocess (social inquiry) vilken ifrågasätter den representativa demokratin och föreslår en ny form av samhällelig beslutsprocess baserad på en ny typ av politik.

Plantextens tillgänglighet

En kvantitativ utvärdering av 254 översiktsplaner av sammanlagt 286 stycken genomfördes år 1993. Bedömningen skedde med hjälp av 24 indikatorer. Indikatorerna representerade det i lagen reglerade innehållet i översiktsplanerna, till exempel redovisning av samrådsförfarandet, tänkandet hos planeringsansvariga, översiktsplanarbetet, planens allsidighet och ambitionsnivå.

Utvärderingen av översiktsplanernas kvalitet ledde till en klassificering av de 254 studerade planerna i fem kategorier 1) de enklaste planerna, 2) snävt upplagda planer, 3) brett upplagda planer, 4) ambitiöst upplagda planer och 5) mest "kompleta" planer. Endast 32 planer (13 %) tillhörde kategorierna fyra och fem medan 57 % eller 145 planer tillhörde kategorierna ett och två. Vi skall nedan presentera kvalitetsbedömning enligt tre av de 24 indikatorerna, nämligen redovisning av samrådsförfarandet, behandling av intressekonflikter och planernas tillgänglighet. Intresserade läsare hänvisas i övrigt till Svensson (1993) och Khakee (1995).

Samråd

Enligt PBL skall översiktsplaner finnas tillgängliga under minst två månader för att inhämta synpunkter från medborgare och andra (SFS 1995:1197, kap.4 § 6). Utvärderingen gick ut på att ta reda på huruvida samrådsförfarandet redovisas i översiktsplanehandlingen (med reservation för att vissa kommuner kan ha underlåtit att medskicka detta). Nästan alla planer i kategorierna ett och två saknade en egentlig redovisning av samrådsförfarandet. Detsamma gällde vissa planer i de övriga tre kategorierna, det vill säga att drygt 56 % av kommunerna inte redovisade sitt samrådsförfarande. Veldig få planer redovisade hur man beaktade synpunkter som framfördes under samrådet. Generellt tog kommunerna hänsyn till synpunkter från länsstyrelser och andra myndigheter, men ägnade liten uppmärksamhet åt medborgarnas åsikter.

Intressekonflikter

Här efterlystes en öppen redovisning av tydliga konflikter beträffande markanvändningen inom kommunen. I förarbetet till PBL betonar man lämpligheten i att upprätta alternativa planförslag för att ge tydligt uttryck till dessa konflikter. Det kunde röra sig om värderingskonflikter och konflikter där det fanns partipolitiska skillnader, men även konflikter mellan statliga och lokala intressen. Folkrörelser, som till exempel Naturskyddsföreningen, är ofta engagerade i frågor angående bevarande av närmiljön. En överväldigande majoritet av planerna, nämligen 78 %, redovisade inte några intressekonflikter och 90 % undvek att redovisa konflikter mellan bevarande och exploatering. Två förklaringar till detta kan tänkas: antingen saknas konflikter och motstridiga intressen, eller också undertrycks dessa i översiktsplaneringen sett utifrån de granskade dokumenten.

Tillgänglighet

För att medborgarna ska kunna bilda sig en uppfattning om översiktsplanen framför allt om de frågor som berör och/eller intresserar dem är det viktigt att planerna klart redovisar innehållsförteckning, rubriksättning, underrubriker, hänvisningar till olika frågor samt andra orienterande hjälpmedel. Tillgängligheten är med andra ord av stor betydelse för demokratiaspekten i planeringen. Krav på översiktsplanernas tillgänglighet, som vi redovisade ovan, finns också

uttryckt i PBL. I förarbetet till PBL talar man om kraven som bör ställas på planhandlingarnas utformning, så att de blir lättfattliga för medborgarna i allmänhet.

Utvärderingen visade att endast 11 % av planerna kännetecknades av god tillgänglighet. De allra flesta hamnade i normalkategorin, som innebär att gemene man skulle behöva hjälp att ta sig genom plandokumentet. En dryg fjärdedel hade dålig tillgänglighet. Planernas tillgänglighet hade inverkan på möjligheterna att tolka dokumenten och var av betydelse för allmänhetens intresse för översiktsplanering. Värt att notera är att planerna med den sämsta tillgängligheten återfanns i grupp ett och två, de med normal tillgänglighet i grupp två och tre, medan de med de mest lättillgängliga dokumenten återfanns i grupp fyra och fem.

Politiker och planerare om medborgerligt deltagande

Följande redovisning bygger på muntliga intervjuer med ett fyrtiotal politiker och tjänstemän från fem kommuner. Varje kommun representerade en av de fem plankategorierna. Politikerna tillhörde i regel planeringsutskott eller var särskilda ledamöter som utsetts av kommunstyrelse och byggnadsnämnd. Tjänstemännen kom från arkitektkontoret, hälso- och miljöskyddsförvaltningen, näringskontoret och tekniska förvaltningen. De intervjuade fick redovisa sin syn på allmänna intressen, planeringsambition, medborgerlig medverkan, planerarroll och sambandet mellan kunskap och värderingar, planeringsorganisering, planeringskultur samt planeringsresurser. Viktigt att påpeka i detta sammanhang är att vår tolkning bygger på intervjuer i endast fem kommuner. Denna tolkning behöver inte vara representativ för de övriga kommunerna.

PBL stadfäste en praxis om medborgerligt deltagande som utvecklades i vissa kommuner som en följd av de omfattande opinionsyttringarna i samband med miljonprogrammet och den storskaliga saneringen av stadskärnorna under 1960- och 1970-talen. Således aktualiserades flera frågor, såväl beträffande lagstiftningens krav som politisk ovilja angående medborgarmedverkan i översiktsplaneringen: Räckte medborgarmedverkan för att man skulle kunna tillmötesgå invånarnas åsikter om framtida utveckling i kommunen? Tog man tillräcklig hänsyn till deras åsikter i revideringen av översiktsplanerna? Vilka var möjligheterna respektive begränsningarna för att ordna ett tillfredsställande medborgardeltagande? Viktigt i

detta sammanhang var också frågan om hur politiska partier och fritidspolitiker medverkade i översiktsplanarbetet.

Enkätundersökningen visar ett stort gap mellan heltidspolitikers respektive fritidspolitikers medverkan i detta arbete. Den förra gruppen var relativt aktiv, medan den senare var ganska passiv eller till och med likgiltig i översiktsplanarbetet. PBL kräver att översiktsplanen ska antas formellt av kommunfullmäktige, men detta innebar inte att fullmäktigeledamöterna verkligen satte sig in i översiktsplanens innehåll innan planen godkändes. Djupintervjuerna bekräftade gapet mellan heltidspolitikers respektive fritidspolitikers medverkan i översiktsplaneringen. En av de intervjuade förklarade gapet på följande sätt:

Fullmäktigeledamöter står mellan vanligt folk och heltidspolitiker. De är ju politiker, men inte insatta i den inre problematiken vilket kan vara ett problem när planen kommer till fullmäktige. De blir förskräckta över planens volym, vilket kan leda till att de inte sätter sig in i den. Översiktsplanen skall vara av den omfattning den har nu, men det borde finnas en pocketupplaga som skulle underlätta och göra det möjligt för fullmäktigeledamöterna att lättare sätta sig in i problematiken kring översiktsplaneringen.

De flesta intervjuade menade att översiktsplanen diskuterades väldigt ytligt i kommunfullmäktige. Man saknade en bra förebild för hur man skulle engagera fullmäktigeledamöter. Även i sådana kommuner där man valde att bjuda in presidierna i samtliga nämnder för genomgång av olika avsnitt blev det i huvudsak byggnadsnämnden och kommunstyrelsens arbets- eller planeringsutskott som engagerade sig i frågorna. Detta är anmärkningsvärt mot bakgrunden av att revideringen av PBL innebär att kommunfullmäktige gör en återkommande bedömning av översiktsplanens aktualitet (SOU 1994:36, s. 169–172).

Många av de intervjuade menade att diskussionen om översiktsplanen på partimötena var ”alldeles för dålig”. I vissa kommuner försökte man ta upp planfrågor kontinuerligt, men någon ingående diskussion kring dessa blev det inte. Översiktsplaneringsarbetet gav helt enkelt inte utrymme åt frågor som skulle kunna innebära konflikter mellan partierna.

Som väntat väckte medborgarnas möjligheter till medverkan i översiktsplaneringen många olika kommentarer. Man kommenterade bland annat önskvärdheten i medborgarnas deltagande i planeringen, metoder för sådan medverkan och konsekvenserna av densamma.

Flera av de intervjuade ifrågasatte det sätt på vilket informationen om översiktsplanen förmedlades till allmänheten. Trots information i lokal press, särtryck till hushåll, utställningar i de kommunala biblioteken och informationsmöten var intresset bland allmänheten tämligen begränsat. Offentliga möten fungerade inte heller särskilt bra. Många politiker och tjänstemän kände sig väldigt osäkra i diskussioner om frågor som uppfattades alltför övergripande och avlägsna. I stället för att föra en dialog ägnade man sig mer åt informationsspridning. Många ansåg att medborgarnas synpunkter sällan var användbara.

Översiktsplanerna presenterades på ett väldigt traditionellt sätt. Man diskuterade aldrig hur planeringsfrågorna skulle presenteras för allmänheten. Många kommuner insåg aldrig svårigheterna med att engagera ”vanliga” medborgare i övergripande frågeställningar. I efterhand hade planerarna flera förslag på hur man skulle ha fått folk engagerade: 1) man borde ha koncentrerat sig på ett fåtal frågor, 2) plantexten skulle ha presenterats på ett lättillgängligt men proffsigt sätt, 3) man borde ha avdramatiserat översiktsplaneringsarbetet och presenterat idéerna på ett mer pedagogiskt sätt, 4) man borde ha rekryterat referensgrupper från olika bostadsområden, 5) man borde ha satsat på studiecirkel och annan form av kursverksamhet för att intressera så många människor som möjligt.

Vad gäller tidpunkten för medborgarmedverkan i planeringen fanns ett gap mellan det som skedde och det som man ansåg var önskvärt. Medborgarna kom in i planeringsarbetet när planen var färdig. Medborgarna borde ha engagerats redan från början. Kommunerna borde ha ordnat kontakter med medborgarna i omgångar och bett om konkreta idéer. Några av de intervjuade ansåg att man borde ha samma praxis som i Norge, där lagstiftningen kräver att medborgarna kommer med synpunkter tidigt under planeringsprocessen. Det fanns dock andra som menade att faran med att engagera människor tidigt i processen var att de så småningom skulle tröttna.

Flera av de intervjuade ansåg att det var en god tanke med aktiv medborgarmedverkan i planeringen, men att det inte fungerade i praktiken. Det krävde mycket tid och engagemang från politiker och tjänstemän. Dessutom blev det svårt att snabbt och effektivt arbeta fram en översiktsplan i tid. Försöken med medborgarmedverkan ledde ofta till att det främst var de särintressen som värnade om specifika frågor som kom till tals. Dessa grupper var inte villiga att acceptera andra perspektiv, framför allt kunde de inte visa ett övergripande ekonomiskt ansvar för helheten. Naturskyddsför-

eningar, hembygdsföreningar och andra intresseföreningar visade enbart engagemang för just de frågor som intresserade dem. Det var besvärligt att ha aktiva och bevakande grupper. Relationen mellan kommunen och föreningarna var ganska infekterade. Flera av dem som var aktiva i föreningar och som ifrågasatte översiktsplanen var högutbildade och resursstarka personer.

Några av de intervjuade hade svårt att förstå medborgarinflytandet utanför partiväsendet. I stället för att åsikter fördes fram i så kallade opolitiska medborgargrupper borde dessa förts fram i politiska partier. Som någon av de intervjuade uttryckte det: Det är de politiker, som medborgarna valt för att styra kommunen, som ska arbeta med planeringen. Inte några opolitiska grupper.

Flera av de intervjuade hade synpunkter på PBL och dess föreskrifter om medborgarmedverkan. En del menade att PBL uppmuntrade till "skendemokrati" genom satsningen på det formella samrådet i samband med utställningsförfarandet. Därmed gav man översiktsplanen samma status som detaljplanen. Om man gjorde någon väsentlig ändring i planen efter utställningen ställdes planen ut på nytt vilket är själva iden med en detaljplan. Översiktsplanen har inte alls samma ställning som en detaljplan, vilket skapade förvirring hos allmänheten. Andra menade att kommunerna gjorde sig själva en otjänst om man inte följde det man föreslog i översiktsplanen efter de omfattande samrådsomgångarna. Allmänheten uppfattade att rekommendationerna i översiktsplanen var de som gällde. Men när man i konkreta sammanhang fattade annorlunda beslut motverkade man det som var syftet med samrådet. Slutligen menade några av de intervjuade att PBL stärkte medborgarnas möjligheter att överklaga. Det kom att bli praxis att överklaga utan en tanke på kommunens ekonomi.

Förstärkt medborgerligt deltagande i samhällsplanering

Denna uppsats försöker att besvara följande frågor: 1) Varför medborgardeltagande i samhällsplaneringen? 2) Har denna strävan uppnåtts? 3) Varför har man inte lyckats med att nå tillfredsställande medborgarinflytande i planeringen? 4) Representerar den kommunikativa planeringen en annan planeringssyn? 5) Vilka konsekvenser medför den nya planeringssynen för medborgerligt deltagande i samhällsplaneringen?

Som framgår av både lagstiftningen på planeringsområdet och planeringsforskningen har direkt deltagande i planeringsprocessen både egenvärde och symbolvärde. Medborgarnas medverkan är viktig. Beslut som fattas utan att allmänheten beretts möjligheter att medverka har svårt att bli allmänt accepterade. Sådan medverkan är nödvändig också för att garantera ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt, det vill säga medborgarnas deltagande främjar effektiviteten. Det höjer legitimiteten. Förtroendet för beslutsfattare och beslutsfattandet byggs in.

Medborgarinflytandet skall lösa medborgarnas behov att få sina intressen och önskemål tillgodosedda. Om medborgarmedverkan sedan tillfredsställer tjänstemännens behov av legitimitet eller politikernas behov att förankra sig, är dessa av sekundär betydelse till det primära målet.

Vår redovisning visar att man inte har lyckats särskilt bra med demokratisträvandena vare sig i förhållande till den ambition man uttryckt i den offentliga debatten eller i förhållande till lagstiftningens krav. Samhällsplaneringen i dag är inte en demokratisk process. I den utredning som låg till grund för revideringen av PBL ansåg man att medborgarnas krav på delaktighet inte var uppfyllda. Man påpekar behovet av att komplettera den representativa demokratin med andra demokratiska inslag för att tillvarata folkviljan som rör lokalsamhället (SOU 1994:36, kap. 5). Utredningen andas en viss misstro mot den representativa demokratin vilja och förmåga att ta till vara medborgarnas synpunkter i planeringsprocessen.

Trots omfattande medborgarprotester i slutet av 1960- och under 1970-talen och trots relativt ambitiös lagstiftning har man inte nått längre vad beträffar medborgardeltagandet i samhällsplaneringen. Först och främst beror detta på den synnerligen starka tilltron till den representativa demokratin. Jämfört med andra länder i Väst-europa är denna tilltro starkast i Sverige (Miller och Kraushaar, 1979). Visst har denna form av demokrati fördelar. Medborgarna har den yttersta makten att avgöra vilka som ska styra, men slipper den börda av ständiga politiska möten som skulle bli följderna om alla medborgare deltog i beslutsprocessen. Men detta kräver att medborgarna har tillit till beslutsfattare och beslutsprocessen. I och med främlingskapet inför partipolitiken har den positiva tilliten till politikerna avtagit. Avtagande tillit till de folkvalda handlar inte bara om kontokort, spelskulder och porrklubbsbesök; det handlar om den tilltagande negativa tilliten. Medborgarna tror inte på att de kan påverka besluten när allt redan är klart. I planeringssammanhang bjuds medborgarna in till samråd när planen skulle ställas ut.

Ett annat skäl till varför man inte nått långt i medborgarmedverkan är den vanmakt som många medborgare upplever. Medborgarna känner att beslutsfattarna inte lyssnar på dom. Då är det ingen idé att engagera sig. Denna vanmakt har sitt ursprung i skapandet av det "starka samhället" när folkrörelserna fick stå tillbaka för den allt starkare staten. Kommunindelningsreformen var ett talande exempel på den starka staten. Medborgarna upplever politiska partier som redskap för den starka staten. Detta förklarar delvis allt lägre partianslutning och att partimöten blivit ett forum, där de trogna kommer och säger "ja" och partiledningen därmed tillfredsställer sitt behov av legitimitet.

Politisk exkludering är ett annat skäl för misslyckandet med medborgerligt deltagande. Eliten motar bort medborgarna; inte formellt men de facto. Samhällsplanering förser oss med många exempel på denna exkludering, till exempel det sätt på vilket planerna presenteras, samrådsförfarande ordnas och medborgarnas åsikter beaktas i det slutliga plandokumentet, etc.

För mycket makttänkande, för mycket partiinriktning, för dåligt lyssnande, för lite hänsynstagande och för snabb beslutsprocess allt detta bidrar till misslyckandet med demokratin i samhällsplaneringen.

Den kommunikativa planeringsteorin representerar en annan planeringssyn än den rationella. Den samarbetande staten skiljer sig från den traditionella välfärdsstaten eller den nyliberala nattvaktarstaten. Medborgare, folkrörelser och andra intressenter i livsvärlden är lika viktiga som näringsliv, offentlig byråkrati, politiska partier och andra etablerade aktörer i systemvärlden. Planering blir en interaktiv process som kräver förståelse, uppskattning och uppmärksamhet av samtliga deltagares åsikter och handlingar samtidigt som man bejakar konflikter i planeringssammanhang. Initiativet för de frågor som skall bli föremål för planering bestäms inte uppifrån. De är en angelägenhet för alla deltagare i planeringsprocessen.

I den kommunikativa planeringen uppmärksammas språkets, idéernas, metaforernas och föreställningarnas makt för att ändra de materiella villkoren. Genom villkoret att de etablerade maktrelationerna ifrågasätts under planeringsprocessen representerar kommunikativ planering en annorlunda beslutsprocess – normativt, procedurellt och institutionellt. Den kommunikativa ansatsen betonar det etiska ifrågasättandet hos planerare. Det senare ingår således inte i den maktkonstellationen som i den traditionella planeringen. Planeraren blir en agent för radikal förändring av samhället.

Utvecklingen mot en kommunikativ planeringspraxis är utmanande och krävande. Den nuvarande planeringspraxisen med sina ad hoc bestämmelser skapar enbart ett djupt missnöje bland medborgarna. Det är iögonfallande att i många kommuner utarbetades den första översiktsplanen utan att medborgarna ens var medvetna om det! Protester, besvikelser och förakt rycks upp när motorvägar, köpcentra, konferensanläggningar och skyskrapor börjar byggas. Det finns många exempel på städer som bygger förbifarter utan förbifartstrafik och köpcentra utan tillräckligt med kundunderlag. Stadsplanerna byggs på ideologier och mekanismer som skapar upplösta stadsmiljöer (se t.ex. Söderlind, 1997).

Den pågående fragmenteringen och sönderdelningen av stadsmiljöer och aliering av människor i sina bostadsförorter kan motverkas om planeringspraxisen utvecklas i riktning mot det kommunikativa synsättet. För detta ändamål krävs åtgärder på flera områden:

- i planeringslagstiftning,
- i det politiska systemet,
- i utbildning av planerare och beslutsfattare.

Nedan återges i punktform några av dessa åtgärder.

Ändringar i planeringslagstiftning:

- klarare krav på plantextens tillgänglighet,
- föreskrifter om medborgerligt deltagande vid varje fas av planeringsprocessen,
- tydliga bestämmelser angående förpliktelser för planeringsmyndigheterna för att beakta medborgarnas åsikter,
- obestridliga regler för medborgarnas möjligheter att överklaga planeringsbeslut.

Ändringar i det politiska systemet:

- begränsa heltidspolitikers mandat till två mandatperioder (motverkar den professionella socialiseringens inverkan),
- skilj valet till fullmäktige och landstingen från riksdagsvalet (hjälp att lyfta upp lokala frågor),
- underlätta för folkrörelser och föreningar att bli invalda i fullmäktige, nämnder och styrelser,
- minska de nationella partiernas dominans i lokal politik,

- införa klara regler beträffande utbildning, arbetserfarenhet, arbetsetik och kännedom om den lokala miljön vid tillsättning av planerare och andra fackmän inom kommunal förvaltning
- ändra anställningsvillkor för tjänstemän så att de är ansvariga inför medborgarna och inte inför ett fåtal politiker.

Dessa förändringar i utbildning av planerare och politiker behövs:

- färdigheter för att genomföra en interaktiv och förklarande process som betonar beslut och handling inom olika policyområden, men samtidigt inhämtar kunskaper från vardagslivet,
- förmåga att kunna föra en hänsynsfull dialog med olika grupper; hänsyn innebär förståelse för, uppskattning och uppmärksamhet av varandras åsikter och värderingar,
- kunnighet i formulering av planer och program där konflikter identifieras, redovisas öppet och skapar därmed förutsättningar för dess lösning,
- skicklighet att uppmärksamma språkets betydelse i samhällsplanering och i samspel mellan olika maktkonstellationer i samhället.

Referenser

- Alexandersson, Ulf och Georgsson, Peter (1985) *Fysisk planering anpassad till glesbygd. Om generativ planering och lokalt utvecklingsarbete*. Stockholm: Byggeforskningsrådet
- Amin, Ash (1994) "Models, fantasies and phantoms of transition" i *Post Fordism: A Reader*, (red. Amin, Ash) , s. 1–39. Oxford: Basil Blackwell
- Arnstein, Sharry (1969) "The ladder of citizen participation", *Journal of American Institute of Planners*. Vol. 35, nr 2, s. 216–224
- Bohm, Kerstin (1985) *Med- och motborgare i stadsplaneringen. En historia om medborgardeltagandets villkor*. Stockholm: Liber
- Brox, Ottar (1969) *Centralbyråkraterna och glesbygden*. Halmstad: Verdandi
- Cars, Göran (1992) *Förhandlingar mellan privata och offentliga aktörer i samhällsbyggandet*. Stockholm: KTH
- Davidoff, Paul (1965) "Advocacy and pluralism in planning", *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 31, nr 3, s. 331–337
- Denvall, Verner (1994) *För samhällets bästa. Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen*. Floda: Zendon
- Folkesson, Hans (1989) *I dialog med välfärden*. Stockholm: Socialstyrelsen 1989:21
- Forester, John (1989) *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press
- Floderus, Åsel (1989) *Planeringens trovärdighet*. Gävle: Statens institut för byggnadsforskning
- Friedmann, John (1973) *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*. New York: Doubleday
- Friedmann, John (1987) *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Giddens, Anthony (1984) *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press
- Hall, Thomas (1985) "I nationell skala ..." *Studier kring cityplaneringen i Stockholm*. Stockholm: Stockholms universitet
- Healey, Patsy (1996) "The argumentative turn in planning theory and its implications for strategic spatial planning" *Environment and Planning B*. Vol. 23, nr 3, s. 217–234
- Healey, Patsy (1997) *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan

- Khakee, Abdul (1989) *Kommunal planering i omvandling 1947–1987*. Umeå: Geografiska institutionen Gerum 13
- Khakee, Abdul (1995) "Politics, methods and planning culture" i *Remaking the Welfare State*. (red. Khakee, Abdul, Elander, Ingemar och Sunesson, Sune), s. 275–296
- Kugelberg, Clarissa (1986) "Vad säger översiktsplaner om kommuninvånarnas livsmönster?" i *Planering med nya lagar*. Stockholm: Byggeforskningsrådet
- Lichfield, Nathaniel (1996) *Community Impact Evaluation*. London: UCL Press
- Miller, Tom och Kraushaar, Ben (1979) "The emergence of participatory policies for community development: Anglo-American experiences and their influence on Sweden" *Acta Sociologica*. Vol. 22, s. 111–133
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1986) *Beslutsprocessens komplexitet: Att genomföra eller hindra stora projekt*. Lund: Doxa
- Svensson, Bo (1993) *Översiktsplanernas kvalitet: En kvalitativ utvärdering*. Umeå universitet: Statsvetenskapliga institutionen
- SFS 1987:10. *Plan- och bygglag*
- SFS 1995:1197. *Lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)*
- SOU 1979:65 *Markanvändning och byggande. Ny plan- och bygglag*. Stockholm: Liber Förlag
- SOU 1994:36 *Miljö och fysisk planering. Delbetänkande av plan- och bygglagsutredningen*. Stockholm: Fritzes
- Söderlind, Jerker (1997) *Stadens renässans*. Stockholm: SNS Förlag

Lønarbejde, køn og medborgerskab

Ændrede vilkår for social integration og solidaritet

Thomas P. Boje

Velfærdsstatens opkomst og udvikling er et barn af modernismen. Grundlaget for velfærdsstaten har været den moderne sociale ordens tro på rationalitet og videnskabelighed. Bag velfærdsstatens udbygning lå således en forestilling om, at der findes en række universelt accepterede målsætninger for samfundets udvikling og at det er muligt rationelt og på videnskabeligt grundlag at kunne lægge livet tilrette for samfundets borgere (Hirdman 1989).

Forestillingen om, at staten har et ansvar for medborgernes sociale tryghed, er knyttet sammen med industrisamfundets udvikling i 1800-tallet. På samme måde udvikledes ideerne om en samfundsmæssig solidaritet både som teoretisk begreb og som politisk ideologi i nøje sammenhæng med kapitalismens udvikling og har været knyttet snævert til arbejdsklassens opkomst og konstituering som politisk kraft. Under de tidlige faser af industrialismen var solidaritet og social integration primært organiseret i privat regi gennem arbejderbevægelsens institutioner. I takt med industrisamfundets voksende kompleksitet og øgede differentiering har den institutionaliserede solidaritet organiseret gennem velfærdsstaten fået stadig større betydning.

Velfærdsstaten, som vi kender den i dag, og velfærdsstatslige forsørgelsesordninger blev dog først for alvor udbygget, gjort universielle og fik karakter af reele indkomstkompensatoriske ydelser i tiden efter Anden Verdenskrig. I lyset af krigens rædsler og for at skabe et solidt grundlag for genopbygningen af de borgerlige national-stater udbyggedes de sociale rettigheder. Med de forestillinger om social lighed og tryghed, der fulgte med det sociale medborgerskab, søgte man at skabe en samfundsmæssig solidaritet på tværs af

befolkningsgrupperne og dermed sikre den sociale integration i det politisk ustabile Vesteuropa. Grundlaget for velfærdsstaten blev etableret i 1950'erne, mens dens institutionelle udbygning primært fandt sted i løbet af 1960'erne, hvor de vestlige økonomier var præget af voldsom økonomisk vækst, som muliggjorde velfærdsinstitutionernes kraftige udbygning. I denne periode fik velfærdsstaten samtidigt en stadig mere fremtrædende rolle i styring af økonomien såvel som i organiseringen af de sociale relationer.

Samtidigt med at de velfærdspolitiske institutioner blev udbygget og de sociale ordninger blev gjort stadig mere universielle, ændres velfærdsstatens økonomiske og sociale forudsætninger imidlertid fundamentalt. I forhold til velfærdsstatens forudsætninger skete der væsentlige forandringer på arbejdsmarkedet, i familien og i de politiske alliancer, som støttede op omkring velfærdsstaten og dens sociale ordninger. Den økonomiske vækst blev afløst af stagnation og senere økonomisk krise med kraftigt voksende arbejdsløshed til følge. Dette foregik parallelt med en udvikling på arbejdsmarkedet, hvor en homogen lønarbejdergruppe bestående af såkaldte "average full-time male production workers" blev afløst af en langt mere differentieret arbejdsstyrke. Der var tale om en kombination af flere forhold så som demografiske forandringer i befolkningen, et voksende antal af kvindelige lønarbejdere, tilgang til arbejdsmarkedet af etniske grupper samt ændringer i formerne for beskæftigelse. Tilsammen har disse ændringer haft som konsekvens, at en stadig større andel af befolkningen blev afhængig af velfærdsstatslige forsørgelse – enten som offentligt ansatte eller på overførselsindkomster. I sammenhæng med denne udvikling har familiemønstret fundamentalt ændret sig fra den traditionelle eneforsørger familie med hjemmegående kone og to børn til to-forsørger familien som normen. Samtidigt er familiemønstret også blevet stadig mere differentieret bl. a med en hastigt voksende gruppe af enlige forældre (Saraceno 1997).

Universalisme, kollektiv handlen og centralisering i politisk beslutningstagen såvel som i det samfundsmæssige værdigrundlag er i stigende grad blevet afløst af pluralisme, individualisme og decentralisering. Et skift i værdiorientering der som oftest bliver sammenfattet som en overgang fra den moderne social orden til postmodernisme. Hvor den moderne sociale orden domineredes af universielle politiske ideologier, nationalstaten og rationel planlægning, er dagens sociale orden primært domineret af forskellighed i interesser, internationalisering og individuelle valgmuligheder (Taylor-Gooby 1994).

Denne artikel sigter på at analysere de ændrede forudsætninger for velfærdsstaten og de konsekvenser det har haft for de rettigheder, der er knyttet til det sociale medborgerskab. Tre centrale problemstillinger vil i denne sammenhæng blive taget op til nærmere diskussion. For det første hvordan forholdet mellem velfærdsstat og lønarbejde har skiftet karakter gennem de seneste årtier samt hvilken betydning disse ændringer har haft for den samfundsmæssige integration og differentiering. For det andet hvordan de ændrede kønsrelationer på arbejdsmarkedet såvel som i familien har ændret vilkårene for det sociale medborgerskab og for det tredje hvordan forandringer i forholdet mellem velfærdsstat, lønarbejde og familie har ændret vilkårene for social integration og solidaritet.

Forholdet mellem velfærdsstat, lønarbejde og familie

Når man taler om velfærdsstatens ændrede forudsætninger er det vigtigt at gøre sig klart, hvad det er for præmisser, vi taler ud fra. At betragte velfærdsstatens problemer som alene en finansierings – eller styringskrise er for simpelt og for meget præget af en snæver økonomisk eller politologisk tankegang.

I starten af 1980'erne var den megen tale om velfærdsstatens krise primært forstået som en manglende evne til at finansiere dens velfærdspolitiske forpligtelser i forhold til sygdom, arbejdsløshed og pension (se OECD 1981). Denne terminologi er imidlertid stort set forladt og i dag betragtes velfærdspolitikken ikke som en byrde for samfundsøkonomien, men derimod som en vigtig forudsætning for udviklingen af denne og for den sociale stabilitet i samfundet. Når OECD m. fl. i dag taler om velfærdssamfundenes problemer, er det disse samfunds manglende evne til at løse beskæftigelsesproblemerne og til at sikre den sociale integration i et stadig mere økonomisk, socialt og kulturelt opdelt samfund, der har første prioritet (Esping-Andersen 1996 og 1997). Velfærdssamfundenes største udfordring ligger, i følge OECD, i at skabe institutionelle rammer, som kan sikre social sammenhæng indenfor sociale strukturer kendetegnet ved individualisering, regionalisering og værdispluralisme (OECD 1994).

Velfærdsstatens legitimitet, forstået som den politiske opslutning omkring dens grundlæggende værdier og programmer, synes at være stort set uforandret. Politologer og sociologer har i talrige undersøgelser af befolkningernes holdninger til velfærdsstaten påvist, at opbakningen bag velfærdspolitikken er betydelig og ikke er

mindsket væsentligt under det seneste årti (se f. eks. Svallfors 1996 og Goul Andersen 1993). Når vi trods stor opbakning bag de centrale velfærdsordninger alligevel kan tale om en legitimitetskrisse for velfærdspolitikken, så skyldes det flere forskellige udviklingstræk i det sen-moderne samfund. I tillæg til en række alvorlige institutionelle problemer, som velfærdspolitikken er løbet ind i som en konsekvens af den samtidige globalisering af økonomien og decentralisering af de administrative beslutningsprocedurer, er velfærdspolitikken fundament ændret på to vigtige områder.

For det første er der sket en opsplittning af de sociale interessegrupperinger, som under industrialismen har konstitueret velfærdspolitikken politiske grundlag. En væsentlig årsag hertil er den reorganisering, som er sket af de sociale relationer som følge af en voksende individualisering og en øget differentiering inden for befolkningen. De nye sociale grupperinger, som er opstået, har en væsentlig mere partikularistisk og pragmatisk tilgang til sociale spørgsmål og er som oftest dannet på tværs af de traditionelle sociale skillelinier. I tillæg hertil er der sket en markant differentiering af befolkningen i forhold til arbejdsmarkedet, som har medført, at betydelige sociale grupper er blevet marginaliseret.

For det andet har vilkårene for social integration ændret karakter. Hvor familie og lokalsamfund tidligere var centrale faktorer i sikringen af social integration, er disse med urbaniseringen, lønarbejdsformens udbredelse og ændringer i familiemønstret blevet afløst af markedet og velfærdsstaten som de centrale mekanismer for socialt sammenhold. På markedet sker integrationen gennem penge og forbrug, hvilket på en og samme tid integrerer og differentierer. Forbrug har fået en central rolle i opnåelsen af social position og er en forudsætning for socialt samvær og kommunikation. Samtidigt er det også gennem forbrug, at differentieringen mellem de forskellige sociale kulturer finder sted. I velfærdsstatsligt regi sker integrationen til fællesskabet gennem de sociale rettigheder individerne har i forhold til staten. Denne relation mellem stat og individ er imidlertid også blevet stadig mere individualiseret og har ikke i sig selv nogen social sammenholdskraft (se f. eks. Wolfe 1989). Relationen bidrager snarere til social isolering og desintegration, hvis den ikke kobles til sociale sammenhænge så som den sociale klasse, naboskabet, familien eller den etniske gruppe, hvilket typisk ikke er tilfældet i og med den ovenfor omtalte individualisering. Disse udviklingstræk ved det sen-moderne samfund har tilsammen medført, at vilkårene for social sammenhæng har skiftet karakter og rammerne for udformningen af velfærdspolitikken hermed er blevet væsentligt forandret. I det følgende skal de ændrede forudsætninger

for sammenhængen mellem lønarbejde, familie og velfærdsstat uddybes.

Arbejdsmarked, familie og velfærdsstat – mod øget differentiering

Lønarbejdet og integrationen på arbejdsmarkedet er helt afgørende i forhold til den skandinaviske velfærdsmodel. Følgelig har udviklingen på arbejdsmarkedet og holdningen til lønarbejdet stor betydning for velfærdspolitikken. De skandinaviske arbejdsmarkeder er som de fleste andre europæiske arbejdsmarkeder kendetegnet ved en stagnerende beskæftigelse, betydelig arbejdsløshed og en voksende gruppe af personer i den erhvervsaktive alder, som er uden for arbejdsmarkedet samtidigt med, at der indenfor gruppen af beskæftigede sker en øget differentiering.

Ændringer i beskæftigelsesstrukturen såvel som i ansættelsesmønstret har haft som konsekvens en stadig mere markant opdeling af den erhvervsaktive befolkning i grupper af stabilt beskæftigede, grupper med periodevis beskæftigelse og en voksende gruppe af marginaliserede. Samtidigt med at arbejdsmarkedets opdeling og formen for beskæftigelse er under forandring, sker der skift i holdningen til lønarbejdet og i arbejdets betydning for individets social identitet. Parallelt med at arbejdet skifter karakter har stadig flere lønarbejdere tillige et ønske om at arbejde under flexible ansættelsesformer, hvor det er muligt at variere arbejdstiden og i perioder være på deltid eller helt ude af beskæftigelse for i højere grad at kunne forene arbejdet med andre aktiviteter – pasning af små børn, uddannelse m.v. (se Holt 1994). Individets kulturelle frisættelse i forskellige livssammenhænge – i politikken og i forhold til familie – medfører følgelig også et skift i holdning til arbejde med et krav om mere tid til egen disposition.

De klassiske velfærdsordninger var baseret på en arbejdsdeling mellem familie og velfærdsstat og tog udgangspunkt i den såkaldte mandlige forsørger-model. Det var mandens opgave som lønarbejder at skaffe en tilstrækkelig indkomst til, at hele familien kunne forsørges og løndannelsen på arbejdsmarkedet tog sit udgangspunkt i den såkaldte familieløn. I familien havde kvinden så ansvaret for den sociale omsorg for mand, børn og i mindre udbredt grad for de ældre. Velfærdsstatens opgave var da at træde ind og sikre familien et forsørgelsesgrundlag i de perioder, hvor manden ikke var i stand til at skaffe dette på grund af sygdom, arbejdsløshed m.v. Velfærdsstatens funktion var at støtte op om familien og dennes rolle i for-

hold til sikring af individernes integration i de sociale netværk. Denne arbejdsdeling er ændret og velfærdsstaten har overtaget stadig flere af familiens omsorgsfunktioner.

Årsagerne til den ændrede arbejdsdeling mellem velfærdsstat og familie er mange. En af de vigtigste årsager til det ændrede familiemønster og dermed til velfærdsstatens overtagelse af omsorgsopgaver er kvindernes voksende deltagelse på arbejdsmarkedet. Kvindernes indtræden på arbejdsmarkedet har gjort, at velfærdsstatens rettighedsbetingede sociale trykkesgaranti er blevet udvidet til at gælde både mand og kvinde. Dette har betydet, at behovet for indkomstoverførsler til familier er vokset markant og har samtidigt forstærket dilemmaet omkring lønarbejdet som betingelse for sociale rettigheder. Specielt mens børnene er små, er kravet om lønarbejde ofte uforeneligt med omsorgsarbejdet i familien, hvilket da også har haft som resultat, at en meget stor andel af kvinder med små børn nok formelt er arbejdsmarkedsaktive. Samtidigt er dog et betydeligt antal af disse kvinder ikke i arbejde, men omfattet af forskellige sociale forsørgelsesordninger. Specielt for enlige mødre er dette en yderst sårbar social situation, som ofte låser dem fast på indkomstoverførsler, idet de har svært for ikke at sige umuligt ved at klare at arbejde på heltid i kombination med pasning af børn (se Halskov 1994). En lempelse af kravet om lønarbejde som forudsætning for modtagelse af sociale ydelser og en accept af ubetalt omsorgsarbejde som basis for indkomstkompensatoriske ydelser ville i denne sammenhæng gøre problemerne med at få arbejdsliv og familieliv til at hænge sammen mindre i familierne og specielt for enlige mødre.

En anden central årsag til den ændrede arbejdsdeling mellem velfærdsstat og familie er at familiemønstret har ændret karakter. Familierne er blevet mindre, dels på grund af at den sociale og geografiske mobilitet har gjort, at generationerne bor adskilt og dels fordi der fødes færre børn i de enkelte familier end for 2–3 generationer siden. Ændringerne i familiemønstret er yderligere blevet forstærket af, at et voksende antal børn fødes i familier, hvor forældrene ikke er gift og mange af disse børn lever dele af deres liv i eneforsørger familier for i andre perioder at leve sammen med stedforældre og stedsøskende. Dette har i sammenhæng med den omtalte ændring fra en mandlig forsørgerfamilie til familier, hvor begge voksne er forsørgere, bevirket en større variation i familiernes sammensætning, samtidigt med at det har medført et stigende antal skift mellem forskellige typer af familier. Dette vil have som konsekvens, at velfærdspolitikken i fremtiden må udformes på en sådan måde, at den er kønsneutral i forhold til sociale ydelser, pension m.v. En

udvikling som langt fra har fundet sted endnu, hvilket derfor har gjort, at kvinder diskrimineres i forhold til de sociale ydelser, som er udmålt på baggrund af graden af arbejdsmarkedstilknytning.

Det er imidlertid ikke blot, hvad angår behovet for øgede social indkomstoverførsler, at den ændrede familiestruktur har påført velfærdsstaten større omkostninger. Kvindernes øgede deltagelse i lønnet arbejde og det ændrede familiemønster har også bevirket, at en væsentlig del af den sociale omsorg, som tidligere er blevet udført i familien, nu må organiseres i kollektive og institutionaliserede former i velfærdsstatsligt regi. Reorganiseringen af familiearbejdet har således haft en central betydning for de øgede krav, der stilles til den offentlige sociale service og er hermed en væsentlig årsag til velfærdsstatens indre modsigelser. Velfærdsstaten har på den ene side gennem den omfattende udbygning af social service – daginstitutioner, ældreomsorg m. v. – bidraget til, at et stigende antal kvinder har kunnet opnå lønarbejderstatus. Derved har velfærdsstaten på den anden side også medvirket til, at stadig større grupper af befolkningen er blevet gjort arbejdsmarkedsafhængige og beroende af lønkompensatoriske ydelser i tilfælde af arbejdsløshed, sygdom mv. Dette har igen medvirket til ændringer i familiestrukturen og til kollektivisering af de familiemæssige forpligtigelser, hvilket har betydet, at velfærdsstaten har måtte overtage yderligere en række omsorgsopgaver.

Velfærdsstat og medborgerskab

Den ovennævnte nyorientering, som er på gang i velfærdspolitikken, vil uværligt medføre en ændring af de rettigheder og forpligtelser, der er knyttet til det sociale medborgerskab såvel som ændringer i selve indholdet af det sociale medborgerskab. Udviklingen i medborgerskabsrettighederne generelt er nøje knyttet sammen med konstitueringen af det moderne samfund (Turner 1986). De fleste analyser af medborgerskab starter med T. H. Marshall's definition af medborgerskab "a status bestowed on those who are full members of a community. All who possess the status are equal with respect to the right and duties with which the status is endowed" (Marshall and Bottomore 1996:18).

Marshall giver i sin nu berømte forelæsning fra 1947 om "Citizenship and Social Class" en oversigt over medborgerskabets udvikling og indhold i sammenhæng med dannelsen af de moderne velfærdsstater (Marshall 1977). Han pointerer, at individernes ret til at være medborgere omfatter to centrale forudsætninger. For det første implicerer medborgerskabet en ret til at blive akcepteret i alle

økonomiske, politiske og sociale relationer som fuldt medlem af samfundet og for det andet implicerer det, at alle individer deler samfundets sociale forudsætninger på lige vilkår. Defineret på denne måde er medborgerskabet nøje knyttet sammen med tre af det moderne samfunds grundlæggende forudsætninger (van der Veen 1993; 78):

1. social integration og deltagelse i fælleskabets sociale liv
2. social kompetance og formåen til som borgere at organisere egne økonomiske, politiske og sociale institutioner.
3. social rettigheder og forpligtigelser knyttet til at være medlem af en givet samfund.

I sin helhed præciserer disse tre dimensioner af medborgerskabet i det moderne samfund den tætte sammenhæng som findes mellem medborgerrettigheder, økonomisk velstand og borgernes politiske og sociale engagement i de sociale fælleskabers liv.

I fastlæggelsen af individernes rettigheder til at deltage i samfundets opbygning skelner Marshall mellem tre typer af medborgerrettigheder – civile, politiske og sociale. Det civil-juridiske medborgerskab omfatter de økonomiske rettigheder til ejendom og kapital samt retten til forsamlings – og ytringsfrihed. Dette er den første rettighed som blev stadfæstet i det borgerlige samfund. Allerede i og med handelskapitalismen og bysamfundene i det 16. og 17. århundrede blev den private ejendomsret institutionaliseret. Denne ret var dog i meget lang tid forbeholdt mænd og bestemte sociale klasser. Først op i det 19. århundrede blev det en universel rettighed for alle sociale grupper og endnu senere for både mænd og kvinder.

Politisk medborgerskab er nøje knyttet til borgernes valgbarhed til politiske embeder og retten til at afgive sin stemme ved valg. Denne ret blev først institutionaliseret med de franske revolutioner op gennem det 19. århundrede. I Danmark blev den almene stemmeret indført med grundloven i 1848 men kun for mænd og med betydelige restriktioner. Kvinder fik stemmeret i 1915 og en række af de restriktioner som i Danmark har været knyttet til valgbarhed og stemmeret blev først ophævet med afskaffelsen af landstinget i 1953. Først hermed blev det politiske medborgerskab gjort universelt.

Det sociale medborgerskab er defineret ved retten til social trykthed i tilfælde af sygdom, arbejdsløshed, alderdom m. v. samt retten til uddannelse. Rettighederne knyttet til det sociale medborgerskab er blevet etableret og udvidet i takt med velfærdsstatens udbygning. De sociale forsørgelseslove fra slutningen af 1800-tallet var det

første forsøg på at definere borgernes sociale rettigheder. Det er dog først mod slutningen af 1950'erne og op gennem 1960'erne, at de sociale trykordsordninger – såsom pension, dagpenge og bistandshjælp har fået en universiel karakter og hvor mænd og kvinder i de skandinaviske lande formelt er blevet ligestillet i forhold disse sociale ordninger.

Denne gradvise udvidelse af medborgerskabsrettigheder kan ses som et centralt element i de europæiske samfunds moderniseringsproces. Hvor der med indførelsen af de civile og politiske medborgerskab klart er tale om rettigheder af universiel karakter er det sociale medborgerskab langt mere afgrænset, differentieret og som rettighed for individernes knyttet til en lang række af pligter og betingelser for modtagelse. Indholdet af det sociale medborgerskab er yderligere – til forskel fra det civile og politiske – tydeligt betinget af de økonomiske og politiske konjunkturer (Coenen and Leisink 1993; 6).

Hvor den kapitaliske økonomi generer økonomiske uligheder, da sikres borgerne gennem det sociale medborgerskab en række sociale rettigheder, som på afgørende vis bidrager til at reducere den sociale ulighed, men på ingen måde fjerner den. Der er således indbygget en række modsætninger i medborgerskabsbegrebet i de moderne velfærdsstater – specielt mellem den politiske sfæres fremhæven af demokratiske beslutninger og lighed og den økonomiske og sociale udvikling som til stadighed skaber ulighed og tendere at underminere de sociale medborgerrettigheder, som borgerne har fået tildelt (Turner 1986 and Dahrendorf 1990).

Op gennem 1950'erne og 1960'erne kunne de europæiske velfærdsstater håndtere denne modsætning på grund af kraftig økonomisk vækst og fuld beskæftigelse, som gjorde det muligt at reducere social ulighed gennem omfordeling af de økonomiske ressourcer. I dag eksisterer disse forudsætninger kun delvist og dagens velfærdsstater konfronteres derfor til stadighed med et voksende dilemma mellem på den ene side lav økonomisk vækst og mangel på arbejde og på den anden side et voksende antal borgere, som har behov for økonomisk støtte og social omsorg. Det er denne modsætning mellem forskellige principper for fordeling af ressourcerne i de kapitalistiske demokratier, som af Dahrendorf betegnes som den moderne sociale konflikt. En konflikt som kun kan løses ved radikale forandringer i arbejdsdelingen mellem markedet, velfærdsstaten og det civile samfunds institutioner (se Dahrendorf 1990). I denne sammenhæng er det af central betydning hvordan det sociale medborgerskab defineres og hvilken relation der er mellem de sociale medborgerrettigheder og det lønnede arbejde.

Socialt medborgerskab og lønnet arbejde

Det sociale medborgerskab er kendetegnet ved de sociale rettigheder givet til den enkelte borger. Arbejde er i denne sammenhæng helt centralt i bestemmelsen af de rettigheder og pligter, som er forbundet med det sociale medborgerskab. Deltagelse og ikke-deltagelse i arbejde definerer borgernes rettigheder. Det er imidlertid ikke arbejde i bred betydning, men lønnet arbejde som er bestemmende for borgernes sociale medborgerskab.

Lønnet arbejde vil i de fleste tilfælde være en forudsætning for at være berettiget til de sociale ydelser som har lønkompensatorisk karakter – dagpenge ved arbejdsløshed, sygdom m. v. – mens der for personer, som ikke tilgodeser kravet om lønnet arbejde, kun gives minimale sociale ydelser, der typisk vil være behovsbestemte og ikke universelle. Samtidigt stilles der som forudsætning for at modtage de mere generøse sociale ydelser, at man står til disposition for lønnet arbejde.

Den snævre kobling mellem socialt medborgerskab og lønnet arbejde betyder også, at der opstår en differentiering i sociale rettigheder for forskellige sociale grupper med baggrund i deres forankring på arbejdsmarkedet. Tilknytningen til arbejdsmarkedet og stabilitet i beskæftigelsen varierer betydeligt i forhold til køn, etnisk baggrund, uddannelse og alder. Denne arbejdsmarkedsmæssige differentiering genfinder vi i stigende grad i såvel adgangen til de sociale ydelser som ved udmålingen af de sociale ydelser individerne tildeles.

Op gennem 1980'erne er der, med den ideologiske kamp omkring velfærdsstaten og de øgede problemer i forhold til at finansiere de velfærdspolitiske ordninger, blevet stillet stadig skrappere krav til de sociale ydelser. Samtidigt er de pligter som knyttes til de sociale rettigheder udvidet og der bliver i stigende grad bliver lagt vægt på aktivering som betingelser for at være berettiget til de sociale ydelser.

Den tætte sammenhæng mellem socialt medborgerskab og lønnet arbejde bør imidlertid problematiseres. Der er tale om en asymmetrisk magtrelation i og med at lønnet arbejde stilles som forudsætning for socialt medborgerskab. Arbejdsgiverne er således ikke tvunget til at ansætte de arbejdsløse og jobsøgende borgere, mens de arbejdsløse er tvunget til at søge efter lønnet arbejde og til at tage det arbejde som bliver tilbudt dem – om de ønsker at oprettholde retten til sociale ydelser. I kraft af denne asymmetri opstilles der en række restriktioner i borgernes sociale liv (Coenen & Leisink 1993; 10). Restriktioner som forhindrer dem i frit at kunne vælge de-

res sociale aktiviteter og som implicerer en social kontrol, der ikke på nogen måde findes tilsvarende i forhold til de andre medborgerrettigheder. For at komme fri af denne asymmetri og dermed af medborgerskabets sociale tvang henviser Coenen & Leisink (1993) til Dahrendorf's betragtninger om, at retten til ikke-arbejde bør være en lige så vigtig del af det sociale medborgerskab som kravet om lønnet arbejde (se Dahrendorf 1990). En sådan ændring i vilkårene for det sociale medborgerskab ville nok frigøre individet i forhold til arbejdstvungen, men skulle samtidigt medføre en legitimering af opdelingen af borgerne i dem som har arbejde og optjent sociale rettigheder og dem som er uden arbejde og som derfor kun vil være berettiget til at modtage mere beskedne sociale ydelser.

Lønarbejdet bliver således ikke blot en social rettighed, men også en forpligtigelse for at få del i de rettigheder, der er knyttet til det sociale medborgerskab. Lønnet arbejde gøres derved endnu mere markant til forudsætningen for deltagelse i det sociale liv og ses som afgørende for den samfundsmæssige integration. Dette til trods for at der næppe inden for en overskuelig fremtid – om nogensinde – vil være tilstrækkeligt med lønnet arbejde til at beskæftige alle. Konsekvensen bliver en øget social differentiering og at betydelige sociale grupper fastholdes uden for det regulære arbejdsmarked. Om velfærdspolitikken i stedet for blev tilrettelagt så den responderede på familiernes og individernes behov for at lette konflikten mellem lønnet arbejde og omsorgsarbejde gennem flexible og individuelle ordninger ville den styrke de sociale netværk og bidrage til social integration.

I og med det ikke er arbejde i almindelighed, men kun lønnet arbejde, at de sociale rettigheder er knyttet sammen med, betyder det, at alt arbejde, som ikke er lønnet som f. eks. frivilligt arbejde i lokalsamfundet, husarbejde, omsorgsarbejde i familien, ikke er omfattet af det sociale medborgerskab og de rettigheder, som knyttes til dette. Denne differentiering mellem betalt og ubetalt arbejde såvel som den interne differentiering inden for lønnet arbejde mellem lønarbejde med forskellig grad af forankring på arbejdsmarkedet er således vigtig i forståelsen af individets sociale medborgerskab, for adgangen til samfundets velfærdsforanstaltningerne og dermed for omfanget af social differentiering i samfundet.

Det er i denne sammenhæng vigtigt at understrege, at adgangen til arbejde har afgørende betydning for individernes sociale integration, gennem at det giver mulighed for social deltagelse og at høj grad af arbejdsmarkedsdeltagelse er en central forudsætning for opretholdelsen af velfærdsstatens omfang og generøsitet. Arbejde behøver i denne forbindelse imidlertid ikke nødvendigvis være

afgrænset til lønnet arbejde defineret som en privat kontrakt, men kan derimod omfatte alle former for arbejde, som har værdi for samfundet og som gør, at borgerne bidrager til velfærden inden for det sociale fælleskab. Hermed er frivilligt og ulønnet samfundsarbejde såvel som omsorgsarbejde i og uden for familien lige så vigtigt for at opfylde de forpligtelser, som er defineret gennem det sociale medborgerskab. Set i dette perspektiv kan arbejde i forhold til det sociale medborgerskab defineres som "a citizenship right as well as a citizenship obligation" (se Coenen & Leisink 1993; 18)

Social medborgerskab i et kønsperspektiv

Bestræbelserne på at forstå velfærdsstaten og dermed karakteren af det sociale medborgerskab i et kønsperspektiv er en naturlig konsekvens af de ændringer som har fundet sted på arbejdsmarkedet såvel som i familiemønstret gennem de seneste årtier. Udgangspunktet for den feministiske kritik af velfærdsstaten er en konstatering af, at velfærdspolitikkerne er medvirkende til en fortsat kønsmæssig ulighed i den uformelle økonomi (omsorg og reproduktion) på samme måde som de bidrager til at fastholde uligheden mellem mænd og kvinder i den formelle økonomi (lønnet arbejde) – se f. eks. Taylor-Gooby 1991, Siim 1991, Langan & Ostner 1991, Lewis 1992 og Orloff 1993, Lewis 1997.

Orloff (1993) kritiserer de traditionelle velfærdsteorier for, at køn nærmest er totalt fraværende i analyserne (se f. eks. Esping-Andersen 1990). Dette tilskriver hun flere forskellige forhold. For det første tages der typisk udgangspunkt i forholdet mellem stat og marked, hvor det er de to centrale magtressourcer i det industrielle samfund som er grundlaget; nemlig dispositionsretten over kapital samt retten til at stemme og organisere sig kollektivt. Fremskaffelsen af velfærd sker dog ikke alene i en arbejdsdeling mellem stat og marked, men omfatter også familien, hvor kvinders – og mænds – ubetalte arbejde spiller en central rolle. En vurdering af velfærdsstatens betydning bør således ikke blot omfatte dens evne til at omfordele indkomst på markedet, men også dens evne til at ændre relationerne mellem mænd og kvinder inden for familien og på arbejdsmarkedet ved udførelsen af både det betalte og ubetalte arbejde.

For det andet influerer velfærdsstaten på den kønsspecifikke sociale lagdeling. På arbejdsmarkedet har kvinder en udsat position med ustabil beskæftigelse og lavere lønninger på grund af arbejdsmarkedets segregering og omsorgsforpligtigelser i forhold til familien. Den tætte kobling mellem lønnet arbejde og sociale ydelser

betyder, at velfærdsstaten forstærker eller fastholder kønshierarkiet ved at privilegere heltidsbeskæftigede lønarbejder i forhold til personer som udfører ikke-lønnet arbejde eller som må kombinere omsorgsarbejde med deltidsbeskæftigelse. Dette forstærker den køns-specifikke arbejdsdeling i såvel betalt som ubetalt arbejde. Der er nemlig sådan, at mænds sociale rettigheder typisk er defineret i forhold til tab af lønnet arbejde, mens kvinders sociale fordringer har sin baggrund i deres familie – eller ægteskabsposition – dog i stadig højere grad kombineret med en lønarbejdsposition på deltid eller heltid. Ud fra koblingen mellem lønnet arbejde og socialt medborgerskab etableres der således et todelt socialt forsørgelsessystem, hvor mænds sociale ydelser er højere og primært rettighedsbestemte, mens kvindernes er lavere og i højere grad behovsprøvede. Dette har som konsekvens, at man kan tale om en social stratificering baseret på kombinationen af både køn og arbejde.

For det tredje fokuseres der som nævnt i analyser af det sociale medborgerskab primært på de lønarbejdsrelaterede sociale ydelser – pensioner, dagpenge ved arbejdsløshed og sygdom m. v. Der bliver i følge Orloff typisk i definitionen af det sociale medborgerskab taget udgangspunkt i ”a worker with dependent spouse and two children”, hvilket i praksis altid vil være en mandlig lønarbejder som er ansat på heltid. Det sociale medborgerskab er imidlertid et langt mere komplekst begreb i forhold til kvinder. I det omfang, at velfærdsstaten skaber forudsætninger for at kvinder kan få lønnet arbejde, sker der en kommodifisering, mens der er tale om en afkommodifisering når staten sikrer kvinderne sociale rettigheder til sociale ydelser ved arbejdsløshed, sygdom, moderskab og børnepasning (se Esping-Andersen, 1990). Samtidigt betyder de familiepolitiske ydelser – offentlig børnepasning, børnebidrag, ret til ledighed ved barns sygdom m. v. – at kvinder har mulighed for at kombinere forpligtelserne i forhold til hjem og arbejde og dermed i højere grad være uafhængig af manden (se f. eks. Leira 1992).

I det hele taget indtager velfærdsstaten en yderst kompleks rolle i forhold til kvinder på arbejdsmarkedet. Velfærdsstaten har overtaget en lang række af kvindernes traditionelle omsorgsopgaver i forhold til børn, ældre og syge og har således muliggjort, at kvinder i stigende grad har kunnet opnå lønnet arbejde uden for hjemmet. Det skal her tilføjes, at i en lang række velfærdssamfund er efterspørgslen på kvindelig arbejdskraft primært opstået i den offentlige sektor, hvor de har udført netop det arbejde inden for social – og sundhedssektoren, som på den anden side har gjort det muligt for kvinderne at blive lønarbejdere. Staten har dermed skabt de institutionelle og økonomiske forudsætninger for, at kvinder kan være

uafhængige individer i form af lønarbejdere og samtidigt, gennem de sociale ydelser, medvirket til at kvinderne har fået sociale medborgerrettigheder. Denne udvikling har i mest udpræget grad fundet sted i de skandinaviske velfærdsstater, hvilket noget misvisende har givet dem betegnelsen "women-friendly welfare states" (se Hernes 1987 og Siim 1991). Misvisende i den forstand, at de skandinaviske kvinder tilsyneladende er blevet ramt dobbelt af de ændringer og nedskæringer, som gennem 1990'erne er blevet foretaget i velfærdsstaten. Dels er et betydeligt antal kvinder blevet afskediget som følge af personaleindskrænkninger i den statslige sektor – noget som specielt er gået ud over svenske og finske kvinder – og dels er den sociale service og de sociale kontantydelse, som kvinderne er afhængige for at kunne kombinere familieforpligtelser og lønnet arbejde, blevet reduceret og har dermed gjort deres muligheder for at leve som selvstændige og uafhængige medborgere mindre.

Gennem adgang til lønnet arbejde har kvinderne nok fået mulighed for social frigørelse og dermed et fuldgyldigt socialt medborgerskab, men deres dobbelte arbejdsbyrde i forhold til omsorgsforpligtelser i familien og den kønsmæssige segregering på arbejdsmarkedet har samtidigt betydet en forskel i de sociale rettigheder i forhold til mænd. En forskel som beror på lavere indkomster og lavere sociale ydelser. Det har betydet, at kvinderne har ringere muligheder end mænd for at danne og opretholde autonome familier. Der er således stadig en betydelig grad af paternalisme indbygget i velfærdsstaten i og med, at der ikke er etableret ligestilling mellem mænd og kvinder i forhold til at kunne opretholde selvstændige husholdninger (Orloff 1993 och O'Connor 1996).

Det er uhyre vigtigt at medinddrage såvel det formelle arbejde som det uformelle omsorgsarbejde i forståelsen af det sociale medborgerskab. Et gennemgående træk i meget af den forskning som beskæftiger sig med forholdet mellem køn og socialt medborgerskab er en konstatering af, at der har udviklet sig nye afhængighedsbånd mellem kvinder og velfærdsstaten (Lister 1997). Afhængighedsbånd som låser kvinderne fast i en offentlig forsørgelse for så vidt angår den voksende gruppe af enlige forsørgere og fastholder kvinder i dobbeltarbejde for så vidt angår de kvinder som lever i parforhold med forpligtelser i forhold til omsorg for børn. Den meget betydelige kønsmæssige skævhed for deltagelse i forældreorlov er en tydelig indikator for hvordan den ulige arbejdsdeling mellem kønnene for betalt og ubetalt arbejde gensidigt påvirker hinanden og fører til en velfærdsstatslig afhængighed for kvinderne.

Velfærdsstat, lønarbejde og familie – social integration og solidaritet under forandring

På samme måde som organiseringen af produktion og arbejde har været præget af en øget differentiering og decentralisering, er organiseringen af velfærdspolitiske foranstaltninger også tydeligt gået i retning af en højere grad af pluralisme og decentralisering. Det betydelige pres – politisk såvel som økonomisk – som op gennem 1980'erne har været i de fleste europæiske lande for at ændre på velfærdssystemets organisering har dels ledt til en decentralisering af store dele af velfærdssystemet og dels medført, at nye samarbejdsformer mellem velfærdsstat, markedsbaserede organisationer og frivillige organisationer er søgt afprøvet. Velfærdsstatens betydning i fremskaffelsen af de sociale tjenesteydelser er blevet nedtonet til fordel for private aktører som har fået voksende betydning i organiseringen af velfærdspolitikken. Der er i skandinavisk sammenhæng tale om en udvikling fra velfærdsstat til velfærdssamfund, hvor flere sociale aktører medvirker i velfærdspolitikken.

Med denne forandring af forholdet mellem velfærdsstat, arbejdsmarked og familie har betingelserne for social solidaritet mellem de sociale grupper også ændret sig. I udgangspunktet har social solidaritet, som vi kender det fra landbo – og arbejderkulturen, været baseret på et arbejdsmæssigt fællesskab. Dette fællesskab er brudt op. Urbanisering, uddannelse, lønarbejdsformens udbredelse, erhvervmæssig mobilitet m. v. har medført en individualisering og differentiering, som har reduceret betydningen af arbejdet, lokalsamfundet såvel som familien i forhold til udviklingen af en social sammenhæng og solidaritet. Hvor lønarbejdet tidligere var en vigtig forudsætning for såvel frisættelsen fra traditionelle bånd som etableringen af nye sociale fællesskab som f. eks. arbejderbevægelsen, arbejderkooperativer m.v., bidrager lønarbejdet i dag primært til individualisering og differentiering gennem at være grundlaget for selvrealisering og forbrug. Der er med den individuelle frisættelse, som kendetegner udviklingen i individernes forhold til sociale og kulturelle gruppesammenhænge, sket en individualisering såvel i forhold til markedet, gennem lønarbejdet øgede differentiering, som i forhold til velfærdsstaten, gennem velfærdsydelsernes formindskelse af individets markedsafhængighed. Denne dobbelte frihed har haft som konsekvens, at de sociale relationer i stadig højere grad er blevet individualiserede og grundlaget for kollektivitet er forsvundet.

Sammenhængen mellem individuel frisættelse, velfærdsstatens forsøg på at regulere det sociale liv og udviklingen af solidaritet er yderst kompliceret. Gennem velfærdsstaten udbygning er der etableret en betydelig grad af lighed og solidaritet i forhold til samfundets svage grupper. Dette viser sig ved, at fattigdom og økonomisk marginalisering har et væsentligt mindre omfang i samfund med stærkt udbygget universielle forsørgelsesordninger som de skandinaviske velfærdssamfund. Denne lighed og solidaritet er dog i betydelig grad etableret på bekostning af den individuelle frihed, som i stigende omfang er blevet underlagt institutionel regulering. En væsentlig udfordring i et fremtidigt velfærdssamfund bliver at skabe rum for det individuelle engagement i mellem-menneskelige relationer – socialt og kulturelt – samtidigt med, at samfundet og det sociale fælleskab viser solidaritet overfor svage grupper. Gennem større involvering af de sociale aktører – private virksomheder, frivillige organisationer og enkeltindivider – i løsningen af sociale problemer, gennem demokratisering af offentlige institutioner og øget valgfrihed i forhold til velfærdsydelserne vil velfærdsstaten både kunne sikre frihed og være garant for den samfundsmæssige solidaritet.

Det er imidlertid en meget modsigelsesfyldt proces involverende både differentiering og integration. Med den individuelle frisættelse sker der som tidligere omtalt en nedbrydning af de sociale netværk, hvad der isolerer individet og gør det stadig mere sårbart i forhold til den markedsmæssige differentiering og marginalisering. De seneste årtiers erfaringer med velfærdspolitikken har vist, at denne nok formår at integrere de sociale grupper økonomisk, men kun i begrænset omfang socialt. Den sociale uddifferentiering kan langt fra alene modvirkes med økonomiske støtteordninger. Den voksende marginalisering af sociale grupper i den erhvervsaktive alder taler i denne sammenhæng sit tydelige sprog. Der må etableres nye sociale integrationsformer, som på den ene side evner at modvirke den individualisering, der sker både på markedet og indenfor velfærdsstatens regulering af det sociale liv og på den anden side tager højde for, at grundlaget for solidaritet i dag må være langt bredere sociale sammenhænge end arbejdet. Centralt i denne forbindelse vil det være at etablere koblinger mellem den kulturelle frisættelse, som er en uomgængelig del af sen-moderniteten, og nye former for kollektivitet og solidaritet indenfor såvel lokalsamfundet som på arbejdsmarkedet og i samfundet mere generelt.

Forholdet mellem arbejde, indkomst og social velfærd må modificeres for at skabe mere flexible overgange mellem de forskellige

sociale systemer. Her vil en ændring af det sociale medborgerskab, som muliggør, at dette knyttes til arbejde i bred mening og ikke kun er knyttet til lønnet arbejde være af stor betydning. Dette ville give mulighed for at bryde med centrale differentieringsdynamikker. Om individerne gives muligheder for friere valg i tilrettelæggelsen af deres lønarbejds – og omsorgsaktiviteter i en familiemæssig eller bredere social sammenhæng, vil den markeds-mæssige uddifferentiering kunne reduceres i betydeligt omfang. I denne forbindelse ville det være vigtigt at ændre det traditionelle velfærdsstatslige forhold mellem individ og stat fra at være en formynder-relation til at blive et aktivt medborgerskab, hvor det enkelte individ – det være sig både mænd og kvinder – har optimal indflydelse på egen tilværelse samtidigt med at den samfundsmæssige solidaritet og kønsmæssige ligestilling sikres gennem velfærdsstatslige ordninger.

Referenser

- Coenen, Harry & Peter Leisink (1993) *Work and Citizenship in the New Europe*. Aldershot: Edward Elgar.
- Dahrendorf, Ralf (1990) *The Modern Social Conflict*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London: Polity Press
- Esping-Andersen (1996) *Welfare States in Transition*. London: Sage
- Esping-Andersen (1997) "Welfare States at the End of the Century: The impact of labour market, family and demographic changes". I *OECD Family, Market and Community. Social Policy Studies*, No. 21, OECD, Paris
- Goul Andersen, Jørgen (1993) *Politik og samfund i forandring*. København: Columbus
- Halskov, Therese (1994) *Liden tue kan velte stort læs – Om enlige mødre i EU*. København: Socialpolitisk Forlag
- Hernes, Helga (1987) *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press
- Hirdman, Yvonne (1989) *Att lägga livet till rätta: Studier i svensk folkhemspolitik*. Stockholm: Carlssons Förlag
- Holt, Helle (1994) *Forældre på Arbejdspladsen*. København: Socialforskningsinstituttet
- Langan, M. & I. Ostner (1991) "Gender and Welfare; Towards a comparative framework". I Graham Room (ed.) *Towards an European Welfare State?* Bath: Policy Press
- Leira, Arnlaug (1992) *Models of Motherhood: Welfare State Policy and Scandinavian Experiences of Everyday Practices*. Cambridge: Cambridge University Press
- Lewis, J. (1992) "Gender and the Dvelopment of Welfare Regimes". *Journal of European Social Policy*, 2 (3): 159–73
- Lewis, J. (1997) "Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts". *Social Politics*, Summer 1997
- Lister, R. (1997) *Citizenship: Feminist perspectives*. London: MacMillan
- Marshall, T. H. (1977) *Class, Citizenship and Social Development*. New York: Doubleday
- Marshall, T.H. and Bottomore, T. (1996) *Citizenship and social class*. London: Pluto Press

- O'Connor, Julia S. (1996) "From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes". *Current Sociology*, Vol. 44, No. 2
- OECD (1981) "The Crisis of the Welfare State". Paris: OECD
- OECD (1994) "OECD Societies in Transition: The Future of Work and Leisure". Paris: OECD
- Orloff, Ann (1993) "Gender and the Social rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States". *American Sociological Review*, Vol 58: 303–28
- Saraceno, C. (1997) "Family change, family policies and the restructuring of welfare". I *OECD Family, Market and Community. Social Policy Studies*, No. 21
- Siim, Birte (1991) "Welfare State, Gender Politics and Equality Policies: Women's Citizenship in the Scandinavian Welfare States". I E. Meehan & S. Sevenhuijsen (eds.) *Equality, Politics and Gender*. London: Sage
- Svallfors, Stefan (1996) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi*. Umeå, Boréa
- Taylor-Gooby, Peter (1991) "Welfare State Regimes and Welfare Citizenship". *Journal of European Social Policy* Vol 1. No. 2
- Taylor-Gooby, Peter (1994) "Postmodernism and Social policy: A Great Leap Backwards?" *Journal of Social Policy*, Vol. 23, No. 3 p. 385–404
- Turner, Bryan S. (1986) *Citizenship and Capitalism*. London: Allen & Unwin
- Van der Veen, Romke (1993) "Citizenship and the Modern Welfare State. Social Integration, Competence and the reciprocity of Rights and Duties in Social Policy". I Harry Coenen & Peter Leisink *Work and Citizenship in the New Europe*, Edward Elgar, Aldershot
- Wolfe, Alan (1989) *Whose keeper? Social Science and Moral Obligation*. Los Angeles and London: University of California Press.

Sverige och välfärden

Medborgarskapets sociala dimensioner Välfärdsstaten och dess mångkulturella dimensioner

Martin Peterson

1900-talet, det kortaste seklet i historien, har utvecklat extremt motsägelsefulla tendenser: om vartannat ett sökande efter maximal destruktion alternativt inspirerade visioner om den ideala modellen för välfärdsstaten. Nietshes proklamation i slutet av förra seklet att Gud var död har tolkats som en symbolisk signal om att allt härefter var både tillåtet och möjligt. Motvikten eller snarare jämvikten i dräkt av socialliberal pragmatism till trots har frågan om medborgarskapet och dess mångkulturella sociala dimensioner och rättigheter kontinuerligt kommit i kläm. Att ett växande mångkulturellt samhälle krävt nya villkor har mötts med både oförstående och tröghet. Kulturfaktorn har vanligen setts mer som tillbakahållande än som det dynamiska elementet kulturen är.

1900-talet och i synnerhet tiden efter 1945 har också varit skedet för "Displaced Persons" som flyktingar, elimineringshotade, statslösa, identitetslösa, hemlösa, exkluderade och i många fall rättslösa. Snarare än att stabiliseras har migrationsrörelser tenderat att expandera de senaste decennierna och därtill påhejade av den europeiska integrationsprocessen. Samtidigt har välfärdsmodellens krav på tillväxt, rättvisa och stabilitet hamnat i andra banor med nya kriterier. En ny diskussion om medborgarskap och rättigheter har aktualiserats och intensifierats. Som ett resultat har en återkommande punkt de senaste åren varit kravet på en ny välfärdsmodell anpassad till det mångkulturella samhället (Se Peterson 1995, 1997, 1998).

Ett tidschema över rättigheter skulle ta sin början i 1700-talets civila rättigheter och gå över 1800-talets ekonomiska och juridiska rättigheter till 1900-talets politiska och sociala rättigheter. Egentli-

gen borde det ha varit tvärtom. De politiska och sociala borde ha kommit först, eftersom övriga rättigheter då inte kunde ifrågasättas. Rousseaus sociala kontrakt var i sin begränsning och med sin inskränkande verkan på separata och fria associationer trots allt det första steget mot *l'état providence* eller den efterkrigstidens välfärdsstat, som fick sin universella diskussion i John Rawls *A Theory of Justice* i början på 1970-talet. När under 1990-talet diskussionen i Frankrike började handla om *Le Contrat Social Menacé* (det hotade sociala kontraktet) och *La Fin de l'État Providence* var det ett tecken på att förhållandet mellan staten och rättigheter kräver en ny förutsättningslös analys vilket skall utvecklas närmare nedan.

Välfärdsstatens unika två grundelement är maximal trygghet och maximal frihet vilka båda förutsätter varann. Man kan lika gärna säga maximal trygghet för maximal frihet eller tvärtom maximal frihet för maximal trygghet. Grundtanken är att människor utan tillgång till dessa element – frihet och trygghet – har en större benägenhet att begå handlingar av mer eller mindre desperat karaktär. I förlängningen ligger direkt farliga handlingar. Men, har det visat sig, lika viktig är idén och föreställningen om en homogen kultur och nation där välfärdens språkliga budskap måste vara klart och entydigt för att inte bara vinna gehör utan legitimitet. Förutsättningen är emellertid att staten står som garant för såväl trygghet som frihet och därmed implicit kulturell homogenitet.

Välfärdsstaten har framställts som en i första hand materiell välgörare. Den har öppnat fältet för den sociala ingenjörskonsten. Emellertid är språk- och kulturfrågorna lika väsentliga för välfärdsstatens framgång. Det är minst lika berättigat att kalla på en *social kulturkonst*. 1900-talets välfärdsstat har varit präglad av den industriella form – Fordismen – som styrt samhällslivet – massproduktion för masskonsumtion. Taylorismen har haft den auktoritära styrningen gemensam med den välfärdsstat som lika ofta kallats socialstaten. Det har inte givit utrymme för mer än *en* kulturell dimension. När en mångkulturell nation uppstår hamnar därmed medborgarskapet och dess sociala dimension automatiskt i fara.

Det finns därför flera anledningar att konkret kritisera välfärdsstatens kulturella endimensionalitet. Syftet är att nydana genom att utvidga de paradigmatiske förståelseformerna. En kultur styrs inte av en överordnad rationalitet som härskar och bestämmer över underordnade rationaliteter. En kultur fungerar aldrig ensam utan alltid i samklang eller friktion med andra kulturer. Målet är naturligtvis berikande samverkan genom interaktion mellan kulturer. Som kultur räknas då såväl etniska minoriteters kulturer som de lo-

giska förståelser av tillvarons möjligheter som blir resultatet av att människor i så många avseenden har mycket olika utgångspunkter och förutsättningar.

När välfärdsstaten ifrågasattes på 80-talet av talesmän för den nyliberala yran drog kritiken med sig starka angrepp även bland välfärdsstatens tillskyndare. Kritikerna framhöll att alltför toppstyrd intervention av staten ledde till auktoritär okänslighet och därmed möjlighet till missbruk av hela systemet. Som motmedel kom ett begrepp – *flexibilitet* – från 60-talets vänsterkritik till bruk. Småföretagsamhetens förtjänster och det individuella ansvaret lyftes fram och blev i ett slag föremål för en myckenhet hopp. Om det var den förlorade underleverantörskulturen som skulle räddas ett antal år för sent så krävs till den en bred, variationsrik, mångfaldig kultur med lånade impulser och idétraditioner. Det är kanske symptomatiskt att Vänsterpartiet gjort småentreprenörerna till en målgrupp att vinna vilket också har skett på ett anmärkningsvärt vis i vissa som man kan kalla klassiska mellansvenska brukssamhällen.

Entreprenörskap i olika former har en tid funnits rikt representerad bland invandrargrupper. De sociala dimensionerna i detta entreprenörskap har dock underskattats och underspelats och kort sagt inte synliggjorts i offentligheten. Att de fört med sig nya dimensioner i det kulturella och sociala kapitalet liksom nytt kunskapskapital har överhuvudtaget varken setts eller uppmärksammats. Ett samspel mellan de verksamma elementen i kulturellt och socialt kapital och 1990-talets nya kunskapskapital kan då innebära både skyddande och förnyande aspekter på den nu hotade demokratin. Förutsättningen är en öppenhet för mångkulturella impulser snarare än socialstatens konstitutiva slutenhet.

I New Labours program för Den Tredje Vägens politik figurerar *socialt entreprenörskap* som ett centralt begrepp. Innebörden är tillräckligt vid för att kunna tolkas som en produkt av det civila samhällets jämbördiga och på en gång konstruktiva samexistens med statliga institutioner. Existerande ekonomiska institutioner är inte tillräckliga för att skapa ny sysselsättning. Det civila samhällets tillgångar i form av socialt kapital, humankapital, kulturellt kapital, kunskapskapital etc. bör få utrymme att samverka med redan etablerade statliga och ekonomiska institutioner. I sista hand har staten – regeringen – ändå kontrollen över processen om man ser till Anthony Giddens uttydning: ”Regeringsnivån måste vara beredd att bidra till sådana satsningar (på socialt entreprenörskap) och samtidigt uppmuntra andra former av *bottom-up* beslutsfattande samt lokal autonomi. Upplägg för mikrokrediter har t.ex. haft en påvisbar

effekt och effektivitet när det gäller att uppmuntra till lokala ekonomiska initiativ. Vissa aktiviteter kan utvecklas genom lokala representationer men behöver ofta bli sanktionerade genom regeringsnivåns översyn. T.ex. gäller detta utbildning där skolor kan ges en uppsjö av nya resursbefogenheter vars användning i sista hand ändå regleras av staten.”

I förlängningen av detta resonemang om socialt entreprenörskap kommer Giddens in på betydelsen av den offentliga sfären:

Den lokala politikens förnyelse får inte bortse ifrån den offentliga sfären. En öppen offentlig sfär är lika viktig på den lokala som på den nationella nivån och utgör en metod för demokratiseringen att finna direkt samband med samhällsutvecklingen på alla nivåer. Utan detta samband riskerar projekt för lokalsamfundets förnyelse att avskilja detta samfund från det övriga samhället och blir då både sårbart och lättare utsatt för korruption. 'Offentlig' innefattar här även det offentliga fysiska rummet där folk måste kunna känna sig säkra och trygga. (Min översättning från Giddens 1998.)

Mot Den Tredje Vägens många ”buzzconcepts” kan man hävda att de styrs av modekänslighet för att ligga så nära en folklig *Zeitgeist* som möjligt. Därför excellerar man i s.k. oxymoroner eller begrepp som innesluter två mot varandra stridande innebörder. Detta kan uppfattas som höjden av opportunism eftersom man därmed helgarderar sig mot både höger- och vänsterflanken. Missuppfattningarna blir alltför lätt alltför många om man inte kan följa upp neologismerna med klara och entydigt förändringssyftande uttolkningar. Därmed varde sagt att socialt entreprenörskap kan vara både begripligt och tillämpligt om man ser till sammanhanget. Den inneboende motsägelsefullheten i de nya slagorden utgör en spegel av hur 90-tals individen uppfattar sig själv.

Utvecklingen i en annan nation, Italien, som under senare år varit innovativt i rättspolitiskt hänseende, går mot den form av regional självtillit, som finns angiven som målsättning i retoriken kring regionernas Europa. Men här är det ofta nya vänsterradikala regimer som passar på att under skydd av den nationella politiska turbulensen hitta modeller för politisk samling. Den radikale borgmästaren i Neapel, Antonio Bassolino, har varit påtagligt framgångsrik med att lansera samlande lösningar, vilket symptomatiskt nog har uppmuntrat hans nära rådgivare Mauro Calise att tala om ”Il lungo addio dei partiti politici” i en nyutkommen skrift som behandlar den nya makens geografi (Calise 1998).

Mot sekel- och millenieskiftet krävs ett lika grundläggande och radikalt paradigmskiftesprogram när det gäller socialstaten som för ett halvsekel sedan då den moderna välfärdsmodellen etablerades på grundval av vissa principer. I Sverige förekom ett initialt motstånd mot den toppstyrda välfärdens principer i början av 1990-talet. I flera kretsar förekom ett välkomnande av att samhället blivit komplext sammansatt. När krisens första chockstötter satte in blev den positiva inställningen till den gamla välfärdsstaten åter accentuerad i Sverige. Men det har varit omöjligt att med rådande statsfinansiella system återupprätta det gamla systemet intakt. Ofta klart kännbara nedskärningar i enlighet med osthyvelsmodellen har drabbat alla sektorer och yrkesinriktningar. Generellt har de slagit mycket hårdare mot vissa kategorier som i första hand invandrare och i nästa rum ungdomar, i all synnerhet dem med handikapp, samtidigt som ett fåtal kategorier som pensionärer varit något mer förskönade.

Några effekter är ofrånkomliga även om de ansvariga inom statsmakterna ser dem som oavsiktliga. Känslan och en direkt upplevelse av alienation utbreder sig inom de segregerade förstäder som är invandrartäta. Värderingar bland ungdomar utvecklas till radikalt annorlunda föreställningsvärldar när det samhälle föräldragenerationen socialiserats in i befinner sig i upplösning. Klyftan mellan generationerna, som alltid framstått som stor under loppet av det korta 1900-talet, har blivit större än någonsin samtidigt som en dubbel hermeneutik gör sig gällande: den unga generationen varken tar eller lyssnar på föräldragenerationens värderingar och råd eftersom det enbart är de egna nätverken bland de unga som gäller; studietiden har blivit allt längre för att nå någorlunda adekvata yrkeskvalifikationer, vilket skapat ett materiellt och moraliskt beroende av samförstånd med föräldrarna. Nyckeln till samhällsomvandling och upprättandet av en ny välfärdsmodell ligger i den unga generationens möjligheter att använda sig av instrument och samhällsmodeller som föregående generationer och unikutturella modeller inte lyckats med.

Det viktiga i en analys av potentialer är att laborera med dels impulser över kulturgränser och då inte bara mellan många kulturella minoriteter inom en nation utan mellan nationer, dels med de många dolda talanger och kompetenser som det nuvarande utbildningsparadigmet rensar bort. Historien visar att kulturell pluralism i ett samhälle med stark egen identitet är grunden för substantiell samhällsförändring. Dynamiken är då så stor att den neutraliserar och kanske övervinner en tidigare förhärskande rationalistisk skep-

sis mot spontant samarbete som haft sitt ursprung hos skotska upp-lysningens filosofer. I stället har ett flertal olika exempel på det sociala kapitalets förändrande kraft av ett bestående slag radats upp. Den nya regionalismens överskridande av axiomet om komparativa fördelar är bara ett exempel och fler kommer att behandlas längre fram.

Till de faktorer som kan bidra till den svenska och europeiska förändringen hör bland annat en rad kollektiva kapitalbildningsinstitutioner och nya nätverk för att lösa arbetsmarknadsproblematik. Det är viktigt att markera europeisk eftersom den svenska välfärdsmodellen måste få nytt liv genom samverkan och gemensamt tänkande med övriga Europa. Gemensamma resurser är stora via det sociala kapital stora grupper löntagare och arbetslösa förfogar över för att genom det kulturella kapitalet, dvs. genom interkulturella aktioner skapa en politisk och därmed ekonomisk särvikt och motvikt. De till övervägande delen med offentliga medel finansierade ackumulerade resurserna via intellektuellt kapital inom näringsliv och andra verksamheter ger grundvalen för en hittills osynlig maktbas.

Väsentligen måste sociala nätverk ses som en tillgång som kan bilda nya kollektiva lösningar. Frånvaron av dem i Östeuropa har varit förödande för demokratins framväxt där. Däremot kan t.ex. sydeuropeiska erfarenheter av ett nytt och kreativt socialt kapital bilda mönster för en nordeuropeisk kontext när de tidigare självklara tillhörigheterna som intresseorganisationer inte förmår att stå emot eller utmana det globala kapitalet. Det är utifrån dessa tankelinjer som en nytolkning dels av den gamla välfärdsstaten med dess förtjänster och brister dels av en den nya inte bara mångkulturella utan interkulturella välfärdsmodellen bör och skall ta form.

Medborgarskap: Begreppsliga aspekter

Medborgarskap seglar upp som en större fråga i tider när identitetsfrågor blir akuta. Så var det i samband med världskrigen under 1900-talet. Så skedde också när nationsstaten började ifrågasättas under 1980-talet och när den politiska kartan blev föremål för revision efter Berlinmurens fall i november 1989. Medborgarskap tycks förutsätta samstämmighet med identitet. Men allt eftersom den enhetliga identiteten kommit att ses som en mer eller mindre omöjlighet blir också medborgarskap utsatt för flerdimensionella tolkningar.

Den aktuella frågan om medborgarskap och identitet har fjärrat sig en bra bit från den existentiella debatt som präglade frågeställningarna för cirka ett halvsekel sedan. Sartre's *Critique de la raison dialectique* utgjorde då en uppföljning och avrundning av den diskussionen som i korthet varnade för alltför enhetliga lösningar i såväl den kollektiva solidaritetens som den rationella rättvisans namn. Kritiken mot endimensionalitet var ett uttryck för samma sak från en annan vinkel. Bägge vände sig mot en alltför enkel tillämpning av den tidens förhärskande *grand theories*.

Det i dag förkättrade och för grå dogmatism avhånade 70-talet framträder alltmer som ett av de mest idéfertila decennierna med avseende på demokratiutveckling. Mycket prövades, som t.ex. decentralisering och regionalisering, utan att nödvändigtvis möta rådande effektivitetskriterier och kostnadsramar. Anti-dogmatism och anti-auktoritära strömningar bidrog till en på längre sikt aktiv kritik av makt som social och politisk företeelse. Den ekonomiska makten var under såväl politisk som moralisk press och experiment med idévarianter av industriell demokrati blev allt djärvare.

Rättsliga aspekter, som tidigare spelat en mer undanskymd och apolitisk roll, antog under 1970-talet en i ökande grad aktiv del i demokratisk förnyelsedebatt. Konstitutionella diskussioner i Europa och i synnerhet den relativt substanslösa debatt i Sverige som föregick författningsreformen på 1960-talet inte bara tenderade att passivisera medborgare utan verkade ha den avsikten. Den följdes av en ramlagstiftning som genomfördes under 70-talet och innebar en styrande funktion. I amerikansk debatt kom den engagerade och aktive medborgaren alltmer i fokus från 60-talets sociologer och politiska filosofer till 70-talets rättsociologer och rättsvetare. Som en följd betonades det individuella ansvaret som grund för grupp-tillhörighet.

I Theodor Lowis begrepp *judicial democracy* (juridisk demokrati 1979) låg ett medvetet försök att förnya de demokratiska grund-elementen bort från en intressegruppsstyrd eller korporatistisk demokrati som under 90-talet utvecklats till den transnationella lobbyismens principlösa alla-mot-alla-kamp om förmåner. I Michael Walzer's *Spheres of Justice* (1983) fördes nyanseringen vidare men nu bort från rättsprincipers universalism till en rättslig logik för varje enskild samhällssfär.

Ronald Dworkin lyfte bort frågan om lika rätt från rättslig såväl hermeneutik som positivism och historisk kontextualitet till en fråga om rättsprinciper i *Law's Empire* (1986) och *The Foundations of Liberal Equality* (1990). Eftersom rättssystemet särskilt när det

vilat på etablerade procedurer och rättsfall är inte bara ofullkomligt utan obestämt måste en konstruktiv tolkning ge varje föremål och praktik ett syfte för att av det skapa bästa möjliga exempel och föredöme inom den form eller genre som saken gäller. Det betyder att en sådan konstruktiv tolkningsprocedur leder till mer rättvisa beslut genom att den stöder sig på en "teori".

En adekvat förmedling av begrepp och övertygelser/intuitioner ligger i själva proceduren för att finna nya principer för varje ny situation eller kriterier som bäst motsvarar full autenticitet och grund för rättfärdigande. Förutsättningen är en integritet hos beslutsfattare som ligger i deras internalisering av principen om lika rättigheter. Habermas (1993) ser i denna föreställning om rättsintegritet en alltför stor börda på den enskilde och förordar i stället ett idealt öppet samhälle av uttolkare av konstitutionella frågor. I stället för att en tolkningsteori skulle falla tillbaka på den enskildes omdöme skulle intersubjektiviteten inom ett samfund av uttolkare utveckla en för nya behov mer relevant rättsteoretisk diskurs. Gemensamt för Lowi, Walzer, Dworkin och Habermas är att de ser nytolkningen eller i realiteten nyskapandet av principer för rättsprocessen som en del och ett avgörande led i fördjupandet av den demokratiska processen.

Det går naturligtvis att iakttaga en kulturell skillnad i approach mellan amerikaner, som lätt baserar sig på den enskildes integritet och individuella förmåga, och européer, som ser till den enskildes förankring i idémässig gemenskap och intersubjektivitet som ett institutionellt fundament. Carlo Guarneri har t.ex. i *La Democrazia Giudiziaria* (1997) tagit steget fullt ut i den konstitutionella diskussionen och försett Habermas rättsdemokrati med den ofrånkomliga institutionella ramen av interaktion mellan politiska och rättsliga intressen. Det finns en större misstro i europeiska sammanhang mot att det ena eller andra intresset skall ta över helt.

Den konstitutionella och rättsliga utvecklingen är uppenbart av största politiska relevans för en demokratisering av frågan om medborgarskap i multikulturella samhällen. Multikulturalism associerar man vanligen med ett samhälle vars medlemmar bör uppvisa en grundläggande tolerans. Medborgarfrågan berör ett flertal kategorier som i dag upplever sig alienerade och exkluderade av inte bara det demokratiska systemet utan av de välfärdsinstitutioner som borde vara till för dem. Bland dessa exkluderade ryms ett stort antal talangfulla människor som inte passar in i ett konformitetstänkande, som nationsstatens politiska system eller välfärdssystem ofta med nödvändighet varit behäftade med. Upprättandet av ett radikalt

omvandlande samhällssystem som en välfärdsmodell krävde en ensidighetens konsistens för att vara begripligt, tillgängligt och trovärdigt.

När nationsstatens karaktär och syfte blir föremål för omdefiniering påverkas diskussionen om hela det politiska systemet. Välfärdsmodellen kan då inte undgå att dras in i omprövningar och nytänkanden. Nationsstaten har utsatts för omvandlingstryck av både inre och yttre krafter under en femtonårsperiod eller från den tidigare hälften av 1980-talet då globaliseringsprocessen gav ett av alla politiska läger accepterat talesätt: Om den nationella nivån behöver Keynes så behöver den internationella nivån Smith. Då den senare nivån gjorde sig alltmer gällande blev grundvalen för Keynesianismen allt tunnare.

Den svenska nationsstaten har utmärkt sig för två viktiga satsningar med samhällsomvandlande verkan: den ena var den s.k. svenska modellen av 1951 vars avancerade karaktär och tankebygge inget annat land i det svårt krigshärjade Europa kom i närheten av; och den andra möjligheten för invandring i stor skala av utomnordiska folk i utsatta lägen. Det är ingen tvekan om att båda utgjort påtagliga utropstecken för ett framflyttande av demokratins positioner inte bara i Sverige utan i ett universellt perspektiv.

Länge föreföll det också som om modellens arkitekter och förvaltare inte såg dess sårbarhet. Modellen kunde tillåta sig avancerade experiment med en viss utsatthet eftersom dels svensk ekonomi var obrutet stark de första två efterkrigsdecennierna dels den lanserades med överdådig pedagogik. När ett nytt tekniskt system eller något nytt samhällsexperiment med sinnrika lösningar skall introduceras krävs vanligen en väl förberedd social mark dels för att det skall vinna den sociala acceptans som är nödvändig för dess hållbarhet och genomförande dels för att kunna påvisa och minimera riskerna, vilket i olika former och omgångar framhållits av Chris Freeman & Carlota Perez, Mary Douglas & Aaron Wildavsky samt på senare tid med det största genomslaget av Ulrich Beck.

Det socialdemokratiska efterkrigsprogrammet var i sin första version inriktad på vad man i dag kallar "bottom-up"-demokratiska lösningar. Det gick inte många efterkrigsår förrän denna inriktning nästan omärkligt förbytts till sin motsats eller en orubblig "top-down"-strategi med finanspolitiska åtgärder som utgångspunkt för redistributiv och jämlikhetssträvande politik. Det var lätt att påvisa den politiskt tvingande nöden därtill. Märkbare förändringar till bättre levnadsvillkor var tillräckligt övertygande för en pedagogisk framgång. I sann Rousseauansk anda identifierades denna politik

med nationens intressen. Även om den sociala acceptansen i Freeman & Perez bemärkelse fanns där så var den begränsad, vilket under 1950-, 60- och 70-talen inte ifrågasattes.

De sociala ingenjörslagen i modellen visade sig i en del fall ha icke avsedda effekter som att miljonprogrammet banade väg för ett av Europas effektivaste segregeringsprogram i vars fälla de senaste decenniernas miljonen invandrare i de allra flesta fallen automatiskt hamnade. Det finns fler exempel men här skall tills vidare bara ett mycket komplext samtida sådant understrykas. Ett kärnproblem är att nyckelgruppen för den demokratiska processens fortlevnad och utveckling här har varit den andra generationens invandrare som i många fall uppfattat det svenska samhället som ett tyst apartheid-system. Denna generation har då endast sett 1990-talets kärva villkor i negativ bemärkelse långt bortom empatins och hemspråksundervisningens dagar.

Legitimiteten för den *dirigisme* som den starka staten ofta påstods stå för hade både universella och historiska rötter. T.ex. hade staten i Frankrike efter revolutionen mer än någon annanstans installerat sig som garanten för etiskt broderskap. Detta hindrade uppkomsten av autonoma offentliga rum eftersom det ända till våra dagar förekommit en grundmurad misstänksamhet mot tillhörighet till intermediära kollektiv som då uppfattats som varande till förfång för det nationella kollektiva intresset. Allt som inte tjänade det nationella kollektivet var utslag av ”tidsandans stigande individualism”, som *a priori* innebar förflackning (Laville 1994).

Offentliga tjänster utgår från en dubbel legitimitet – dels som programmatiska handlingar underordnade den politiska makten, dels som svar på sociala behov. Med tiden har klyftan vuxit mellan den styrandes uppfattning om sina egna tjänstemodeller och de mottagande grupperna ur de offentliga leden. En kulturellt lika mycket som politiskt betingad kritisk granskning av välfärds-systemen blev på modet under 80-talet. Pierre Bourdieu introducerade t.ex. hur en auktoritär och centraliserad statlig politik kunde förvanska det kulturella kapitalet. Han gjorde en skarp distinktion mellan de små tjänsteutövarna, som tvingas hantera vardagskontakternas motsägelser, de hängivna statstjänstemännen, som går i bräsch för ett ideologiskt program, samt de större tjänsteutövarnas förkastliga spel med ”*États de la main droite et de la main gauche*” (Bourdieu 1993). Fram till 80-talet, och till en del ända till 90-talet, förekom det en transnationell konsensus beträffande de infrastrukturella och därmed offentliga investeringarnas roll för samhällsekonomin expansion och tillväxt. För varje investerad

krona i infrastrukturen genererades i genomsnitt 1,50 enligt beräkningar i mitten av 80-talet såväl i USA som i Europa (Peterson 1997). Inom kultursektorn har man kunnat visa på tredubbla avkastningar (Gidlund i SOU 1995; brittisk debatt i tidskriften Prospect April 1998). Den keynesianska politikens maxim om att ingen sektor eller grupp i samhället fick släpa efter inkomstmässigt för att inte den ekonomiska jämvikten skulle rubba hela systemet var i tandem med den generella välfärdspolitik, som därmed fick sin ekonomiska sanktion.

Teoretiska aspekter

Fram till början av 1960-talet visade det europeiska efterkrigssamhället upp en tämligen unison bild av inre social lojalitet. Spåren av krigsåren och de solidariska insatser som då var nödvändiga underlättade införandet av ett fördjupat välfärdssystem. Under 1960-talet hade välfärdsmodellen börjat nå institutionell mognad. Samtidigt antog samhället en fränare konkurrenskaraktär som påskyndade en i de flesta europeiska länder omfattande radikalpolitisk kritik. Den omvitnade spontana sociala lojaliteten var däremot borta eftersom dels den radikala kritiken syftade till experiment med kollektiva politiska lösningar utan voluntaristiska inslag dels de fördjupade marknadserfarenheterna skapade en offentlig diskurs som var antingen politiserad eller styrd av ekonomisk rationalism. Efter 1980 började den senare diskursen få ett så påtagligt övertag att de moraliska argument, som styrte den sociala sfären ibland överdrivet auktoritärt men lika ofta ideellt, fick svårare att finna offentlig relevans. Detta avspeglades också i skillnaden mellan Rawls *A Theory of Justice* (1972) som uppfattats som en omfattande moral doktrin och Rawls *Political Liberalism* (1993) som explicit syftar till en politisk rättfärdighetsteori, som är begränsad till en behandling av de viktigaste sociala och politiska institutionerna. Principerna om rättfärdighet kan då bli fasta styrinstrument genom att de tillkommit under rimliga ramvillkor (Rawls 1993:259):

- 1) Each person has an equal claim to a fully adequate scheme of equal basic rights and liberties, which scheme is compatible with the same scheme for all; and in this scheme the equal political liberties, and only those liberties, are to be guaranteed their fair value.
- 2) Social and economic inequalities are to satisfy two conditions: a) first they must be attached to offices and positions open to all under

conditions of fair equality of opportunity; b) second they must be to the greatest benefit of the least advantaged members of society.

Den första principen handlar om den politiska frihetens rimliga värden och är överordnad de båda andra. *2a* rör principen om rimliga lika möjligheter som i sin tur är överordnad *2b* som gäller differansprincipen. Den föregående principen måste vara uppfylld för att de efterföljande skall kunna träda i kraft. "Trade-offs" mellan de olika principerna är därmed uteslutna. Den första principen är vidare knuten till författningssessentialia eller specificeringen av den politiska processens generella struktur samt grundläggande rättigheter och friheter (deltagande i den politiska processen, yttrande- och organisationsrätt m.m.) som anger gränserna för majoritetsstyre. Den andra principens båda delar reglerar de sociala och ekonomiska olikheterna eller grundvillkoren för distributiv rättvisa (Rawls 1993:228). Båda principerna uttrycker politiska värderingar men det är ingen tvekan om att Rawls ser den politiska sfären som överordnad den ekonomiska genom att den första principen är överordnad och en förutsättning för de båda andra. Men Rawls är medveten om att differansprincipen kanske inte räcker till för att garantera de politiska friheterna rimliga värden. De med relativt större tillgångar och resurser kan slå sig ihop och utesluta de mindre bemedlade. Det är osäkert om den bristande jämlikhet som differansprincipen tillåter är tillräckligt obetydlig för en sådan garanti.

I *A Theory of Justice* var Rawls ute efter att stärka den Kantianska idén om det sociala kontraktet. I ett rättvist samhälle råder ett system där det sociala kontraktet utgör ett moraliskt samförstånd som sammanbinder styrande, styrda och alla associativa mellanliggande nivåer. I fundamental bemärkelse rådde under efterkrigstidens första decennier ett samhälle byggt på konsensus om essentiella värden eller ett socialt kontrakt om välfärdsmodellen. I det ögonblick ett socialt kontrakt förlorar trovärdighet måste det omdefinieras från grunden så att de värderingar det är grundat på kan förbli intakta inom ramen för en ny modell. Grundvalen för detta sociala kontrakt började rämna efter 1980 men inte primärt på grund av inre orsaker utan helt beroende på yttre faktorer bortom kontraktets inre logik (Peterson 1997). Den offentliga sektorns styrsystem utsattes för ett massivt ifrågasättande av nya transnationella ekonomiska grupperingar. Det sociala kontraktets sårbarhet för ekonomisk systemförändring och ideologiskt ifrågasättande växte med att differansprincipen blev norm och därmed ökade osäker-

heten kring det sociala kontraktets funktionalitet. Rawls grundvalar i *A Theory of Justice* blev i praktiken snart passé.

Liknande osäkerheter finns inte hos kommunitaristerna som här fyller rollen av kompletterande kontrast. Individen kan inte ses som renrakad på sammanhang och relationer ens i teoretisk bemärkelse. Enligt kommunitaristerna blir en individ inte individ förrän han/hon kommit underfund med sin egen autenticitet vilket måste ske tillsammans med andra (Taylor 1991). Meads ukas om att man blir till genom andra är med andra ord något modifierad, eftersom de egna autentiska krafterna är lika aktiva som den sociala interaktionen. Men det autentiska jaget är inte detsamma som jagets identitet. Tvärtom ligger det i begreppet identitet något programmatiskt, dvs. en jakt på någonting som skall realiseras (Hall 1996, Bauman 1996). Därför är för t.ex. Michael Walzer pluralismen inom komuniteten och individens okränkbarhet i kollektivet två grundläggande maximer. Vi måste, enligt Walzer, som universell princip respektera olika människors kulturella skapelser och val. Samtidigt kan vi inte abstrahera bort de villkor som ligger bakom värdena hos de varor eller föremål som skall distribueras och redistribueras och än mindre de identiteter och självförståelser som är invävda i den kreativa processen. Fundamentalt i den demokratiska processen är att våra identiteter som subjekt och personer inte är oavhängiga de processer och sammanhang inom vars ram vi skapar och upptäcker våra identiteter. Identitetsförmedlande institutioner och praktiker som ger den sociala betydelsen hos de ting vi skapar, rymmer inom sig redan lämplig lokaliserad standard eller distributionskriterier.

Välfärdskulturer

Det finns med andra ord inte ett entydigt välfärdssystem. Varje välfärdmodell har sin politisk kulturella bakgrund och skapar icke blott sin egen politiska kultur utan mejslar ut sina egna kulturella värderingar. Vård är en tjänstevara med många innebörder och kulturella konnotationer. Därför går det att urskilja ett flertal välfärdskulturer, som i allt högre utsträckning utformas i enlighet med vårdkonsumtionen snarare än produktionen av vård.

Fyra villkor för vårdkonsumtion har iakttagits (Warde 1990; Baldock & Ungerson 1995; Chamberlayne 1999):

- 1) *Processen för produktion och tillgång av vård*; vården kan göras tillgänglig inom hushållet eller direkt eller indirekt genom staten eller för

vinst och då uppvisa skiftande grader av systematisering, rutinisering och byråkratisering.

2) *Villkor för tillgänglighet*; kriterierna för tillgång på vård inom olika sektorer är analytiskt distinkta: man kan köpa en vårdtjänst, använda en arbetstjänst av en annan hushållsmedlem och ta emot statlig vårdtjänst, vilka innebär olika relationer för tillgång: marknadsrelationer, familjeobligationer och medborgerliga rättigheter. Dessa olikartade villkor har visat sig ha betydande politiska konsekvenser.

3) *Sätt att leverera vård*; erbjudna vårdtjänster (privata, för vinst, familjemedlemmar, offentliga sektorer) varierar i stil, sätt och perceived meaning; dessa skillnader lägger grunden till skillnader i kvalitet på själva vårdprodukten.

4) *Social omgivning och miljö*; den sociala miljö där konsumtionen av vård slutgiltigt äger rum dvs. i närvaro av främlingar, familjen eller yrkesproffs utgör en integrerad del av erfarenheten men kan för övrigt inte kopplas ihop med någon av de övriga inbegripna processerna.

De mer svårartade sociala vårdfallen uppträder då villkoren för vårdkonsumtionen är både komplexa och stadda i snabb förändring, vilka ofta skapar osäkerheter. En kombination av vårdkategorier har därför blivit allt vanligare: konsumism, välfärdism, privatism och klientelism. *Konsumisten* väntar sig ingenting av staten utan arrangerar egna lösningar via marknaden eller genom familjen; konsumisten behöver ej hysa programmatisk misstro mot välfärdsstaten men har ej heller någon tilltro. *Privatisten* sköter sitt och ägnar sig åt hus, familj och trängre vänkretsen men ej åt samhället eller medmänniskor; ökande *privatism* har förknippats med växande masskonsumtion. Det offentliga rummet används inte i samma utsträckning eftersom dess prylar har flyttats in i det privata vardagsrummet. Privatismens autonomi är dock bara möjlig så länge individen är frisk och stark; om sjukdom eller annan försvagning sätter in är denna hållning inte längre möjlig.

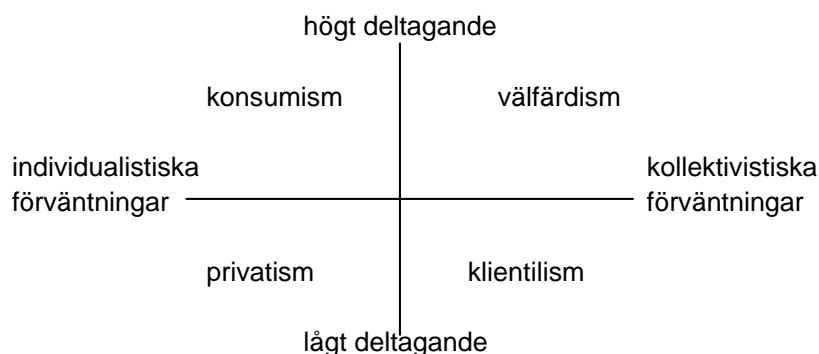
Välfärdism är en hållning i linje med idéer om medborgarskap och välfärdsrättigheter och innebär ett aktivt och artikulerat stöd för välfärdsstatens institutionella förmåga. *Välfärdisten* söker i första hand välfärdsstatens institutionella lösningar. En större och expanderande grupp välfärdister skulle sannolikt spränga statens kapacitet att vara tillmötesgående. När välfärdssystemen utvidgades efter andra världskriget fram till början av 1980-talet var det under antagandet att bara en liten del av befolkningen skulle begära offentligt

stöd vid givna tidpunkter och detta dessutom bara under vissa besvärliga övergångs- eller skarvperioder. En av huvudprinciperna i välfärdssystemen var att offentligt stöd endast borde vara under en begränsad tid. Dessa principer talade man emellertid aldrig högt om och allt eftersom vissa grupper utvecklade välfärden till en källa för förlängda stöd mot bakgrund av ett antagande att ekonomisk tillväxt skulle vara konstant så blev nationers skuldsättningar desto större. Först i och med 90-talet och i synnerhet dess kriser för svenskt vidkommande blossade en självkritikens och välfärdskritikens debatt upp i en ofta perspektivlös ambition att vara dygderik åt andra hållet. Dessa häftiga politiska konjunktursvängningar var frampressade av det transnationella trycket i samband med EMU-planerna men också av en bristande förmåga att se proportionerna på längre sikt.

Klientlisten, slutligen, är den passive, ofta tålmodige och illusionslöse mottagaren av välfärdsåtgärder. I motsats till privatisten motsätter sig inte klientlisten det som erbjuds. Klientlisten är anpasslig och underordnar sig utan knot. I många roller där vårdkonsumenten av omständigheterna tvingats in i en ny roll, som vid *stroke*, och därmed en ny kultur, passar en klientlistisk hållning bättre in även än den aktive välfärdistens.

Normalhushållet omfattar vanligen alla dessa roller i olika situationer där välfärdsinsatser eller vård efterfrågas eller erbjuds alltefter situationens krav eller behov. Men i de flesta fall överväger den ena eller den andra tendensen. Allt detta gäller ur vårdkonsumentens perspektiv. Kommunikationen med vårdgivaren är lika viktig och en ibland förbisedd bit av vårdutbudet.

Figur 1. Deltagandeformer på vårdmarknaden



Socialarbetaren kan ofta ta för givet att vårdmottagaren känner till förhållanden och villkor eller att den senare delgivits adekvat information om rättigheter. Omvänt kan socialarbetaren gå in och styra mer än vad situationen kräver på grund av påtaglig underskattning av vårdmottagarens egen förmåga. Att hitta den rätta balansen så att vårdobjektet har rollen som likställt subjekt kräver emellertid mer av fördjupad interaktion mellan parterna inom ett välfärdssystem.

Ett tydligt område gäller omhändertagande av barn. Här har mycket skilda välfärdskulturer utvecklats. Det franska systemet lägger stor vikt vid barnets välfärd och mycket mindre vikt vid barnets rättigheter. I England och Wales råder motsatta villkor. I Frankrike är systemet jämförelsevis informellt och tillgängligt där socialarbetare, föräldrar och barn kan göra upp inför en "Juge des Enfants", barndomare. En mycket stor uppgift läggs på barndomaren som samtidigt skall tillämpa lagen och få motvilliga föräldrar och barn att samarbeta; hantera den flytande gränsen mellan den egna rollen och välfärdstjänstemännens; använda sin auktoritet strategiskt och även terapeutiskt. Med barnets välfärd för ögonen lockas barndomaren att använda sin auktoritet, som blir bedrägligt effektiv med hänsyn till den informella proceduren, att köra över inblandade parter (Cooper 1992).

I det engelska systemet blir den formella och otillgängliga domstolen huvudarenan för avgöranden. I det skotska har ett stort mått av avgörande lagts hos en "childrens' panel", en lekmanpanel utrustad med rättslig makt, som därför blir en dömande jury. I det svenska systemet vet samhällets representanter med emfas bäst och det ses med oblida ögon om andra parter försöker lägga sig i. Endast

i det flamländska systemet, som baserar sig på en traditionell och överraskande human gräsrotsdemokrati, behandlas barnet med den respekt som likställd part som Habermas m.fl. efterlyst. I Flandern finns medlare som har till uppgift att lyssna till barnets synpunkter i lika hög utsträckning som andra parter tills man hamnat rätt. (Baldock och Ungerson 1996.)

Såväl norm- som rättssystem måste bli föremål för nya samtalsformer mellan inblandade parter i den mening som t.ex. Habermas givit uttryck åt men då byggda på utvidgade kunskaper om varandra och omvärlden. Bland välfärdssystemets praktiker bör det finnas lyhördhet för globala processer och globala system samtidigt med en skeptisk hållning till retoriska visioner baserade på globala värderingar och erfarenheter. Praktiker bör formas av de konkreta interdependenserna i de dagliga sociala interaktionerna utan hänsyn till officiella yrkesidentiteter eller värderingar. Inriktning på interaktiva processer samt höjd kunskap och medvetenhet om sociala förändringar och samhällsekonomiska och organisatoriska frågor skall vara vägledande samtidigt som komparativa europeiska och globala analyser ger perspektiv på den egna verksamheten (Trevellian 1995).

Handlingar och verksamheter åt det hållet har i Sverige vuxit fram under 1990-talet genom till synes spontana "agencies" samtidigt som de varit väl grundade och förankrade. En del har gällt kategorier av arbetslösa som kvinnor 45+ som haft förstärkande kurser organiserade av TCO i fråga om medel eller lägre tjänstemän eller handelskammaren i fallet med privatanställda och yrkeskvalificerade arbetslösa. Standardinslag har varit sådant som "positiv frukost" och omvärldsanalyser hos såväl nya NGO:s eller "agencies" inriktade på "empowerment" som etablerade och mäktiga organisationer som LRF som är ute efter policyförnyelse i en osäker tid. Många kurser för arbetslösa har förvisso anklagats för att vara terapeutiskt upprätthållande av illusioner. Ett resultat av dessa offentliga samtal har emellertid varit förändrade normer och värderingar, vilka kan bidra till demokratins förnyelse.

En del "agencies" som Resurscentra (hitta rätt yrke för egna kvalifikationer), Agora (aktivitets- och kulturforum för svenskar och invandrare) och Harmonia (ensamstående med behov av vård och psykisk förstärkning) vänder sig till olika kategorier av kvinnor som behöver förstärkande "agencies" för universella men ändå speciella ändamål. Symptomatiskt lever dessa till stora delar på EU-medel och kan därför antingen ses som temporära eller faktiskt grundläggande av nya normer för det civila samhället (se vidare SOSTRIS 1997-99).

Floran av nya "agencies" skvallrar om dels de etablerade strukturernas – stat, intresseorganisationer m.fl. – brister och allmänna otillräcklighet dels att behoven har blivit fler och mer nyanserade. Styrkan i dessa agencies ligger i deras natur av nätverkskapande med både den offentliga och den privata sfären. Deras tillkomst beror på behov av flexibla och innovativa lösningar på nybildade och oförutsedda problem, där de gamla neokorporativa strukturerna visar sig så föråldrade och inadekvata att det inte längre finns någon tilltro till dem. Intressant nog tas initiativet till dem ofta av folk med lång och framgångsrik verksamhet inom den offentliga sektorn som vill hitta förnyade vägar för att lösa frågor som de ser att den existerande offentligheten inte klarar av. Därmed tar de också ofta med sig sin ideologi från den offentliga verksamheten till dessa nya "agencies" som utgör en hybrid mellan offentligt och privat i det att de har båda sorter som delägare och egentligen är ett svar på det civila samhällets iver att agera.

Multikulturalism eller Interkulturalism

Kritik förekommer på flera håll mot vad som kallas en ensidig process som skall resultera i "invandrarnas" integration i samhället bl.a. på grund av att man gör begreppet integration synonymt med assimilation. Ozan Sunars kritiska synpunkter på begreppen invandring och integrationsverk är välkända. Dessa begrepp utgör en aningslös men likväl konstlad vi-och-dem indelning där vi implicit är normen, som skall uppnås av dem. Andra menar sarkastiskt att "utan vilja från majoritetsbefolkningen, inte minst förtroendevalda, offentliga sektorn, näringslivet och andra betydelsefulla aktörer att se, tydliggöra och eliminera de hindren, förblir målet ouppnåeligt" (Hamar-karim 1999).

Allvarliga hinder för integration påtalas. De mest uppenbara är strukturella hinder som segregerat boende och "invandrarnas" frånvaro i det offentliga samtalet och det offentliga samhällslivet. Invandrare delges från första moment en känsla av att vara "tillfälliga gäster" i Sverige, eftersom det officiella Sverige ger ett intryck av att vara ointresserat av deras öde. Det ofta framhållna faktum att invandrare ofta har en högre utbildning än genomsnittsbefolkningen rimmar illa med deras frånvaro från mera kvalificerade yrken och positioner i samhället. Hur skall man kunna integreras när man i realiteten inte är avsedd att integreras frågar man sig ofta. Hur skall man få arbetslivserfarenhet om man inte får komma in i arbetslivet

frågar sig andra generationens invandrare. Varför ser aldrig arbetsgivare till den kompetens som invandrare har utan enbart till bristerna är ännu en vanlig fråga.

Utestängda från den ordinarie arbetsmarknaden välkomnas invandrare till insatser som gratis arbetskraft för att få praktik via APR (arbetspraktik) och IAS (individuellt arbetsstöd) samt till visstidsanställningar upp till ett halvår för att skyffla över invandran från den kommunala ekonomin till statlig a-kassa. Ytterligare hinder utgörs dels av den språkliga barriären dels av känslan av att vara tillfällig gäst utan faktiska rättigheter. Såsom undervisningen i Svenska för Invandrare är upplagd misslyckas en majoritet nyanlända med den. Med de integrationsmål som uppsatts blir upplevelsen av permanent exklusion än mer tydliga.

Bland EU-projekt inom Fjärde ramprogrammets TSER-program har ett flertal sysslat med social exklusion. Det råder inte någon absolut konsensus om hur social exklusion skall uppfattas. Olika sociala kulturer och socialpolitiska traditioner skapar variationer. Allmänt anses att fattigdom föregår exklusion. I Sverige har sista utposten före exklusion varit social marginalisering. När någon hamnat vid denna station har tillräckligt med varningsklockor ringt för att systemet inte skall tillåta någon att uppleva sig som helt exkluderad. I andra europeiska miljöer talar man antingen konkret om förlusten av att ens ha ett bankkonto som det yttersta kriteriet på exklusion eller om att det finns ett särskilt socialt "innehåll" bundet till begreppet.

Inom EU-projektet ESOPO (*Evaluation of Social Policy against Social Exclusion at the Local Urban Level*) ses exklusion via mediation av begreppet sociala rättigheter eftersom sådana inte bara är subjektiva attribut utan också innebär reciprocitet och ömsesidig erkänsla av ett samhälles medborgare. Det är just de ömsesidiga obligationerna som skiljer sociala rättigheter radikalt åt från civila och lagliga rättigheter. Sociala rättigheter är helt enkelt inte lika fast rotade i samhället som de civila och lagliga. De går inte fixera på samma sätt. Alltså är det interaktiva, interkulturella processer som krävs för att skapa sociala rättigheter som ständigt måste åter- eller nyskapas.

Vid en jämförelse med flera andra EU-länder har Sverige mer av universell och liberal politik vid inkomststöd till fattiga. I vissa länder har kategorier som icke förtjänta och förtjänta fattiga möjliggjort fortsatt klientilism. Avsikten har då oftast varit att driva på social integration. Med oklara sociala rättigheter kan emellertid även de länder som tillämpat mer universella och förhållandevis liberala

regler när de känner sig ekonomiskt och politiskt trängda komma att införa mer av villkorlighet i sociala ärenden. Denna villkorlighet uppfattas in på bara huden av många invandrarkategorier vid slutet av 90-talet i Sverige.

Den katastrofala branden i Göteborg 30 oktober 1998 tydliggjorde i ett slag vilka villkorligheter, lojaliteter och motståndningar som existerar utan att de lokala politikerna eller myndigheterna anat någon väsentlig tendens. Överlag råder större lojaliteter mellan ungdomar oavsett bakgrund. Hos andra generationens invandrare finns källor och oftast berättigade sådana till oförsonlighet och hårda tongångar mot svenska myndigheter. Även om ett officiellt samarbete inletts mellan representanter för invandrargrupper och svenska, främst lokala Göteborgska myndigheter, så härskar en misstro av djupt slag mot de goda avsikterna från samhällets sida. Stora grupper invandrare, särskilt andra generationens som fått ta konfliktstötarna från båda hållen, ser sig därför per definition som utanför systemet och med klart begränsade och villkorliga sociala rättigheter.

Recepten för att inleda de interaktiva processer som krävs för att återskapa, förnya och framför allt fördjupa demokratin, är inte särskilt märkvärdiga. Det handlar om att se till och ta fasta på alla samhällsgruppers starka sidor antingen det gäller långväga politiska flyktingar eller stora grupper barn med nydiagnosticerade mer eller mindre svåra handikapp. En lika effektiv stämplings- och stigmatiseringsprocess, som invandrargrupper upplevt under 90-talet, äger samtidigt också rum mot den växande grupp av barn som inte är normaliserade och följer de anpassningsregler som gäller i skolväsendet.

Det står tydligt i skollagen att barn med varierande grad av och symptom på handikapp måste få adekvat hjälp för att kunna tillfylla tillgodogöra sig skolundervisningen på respektive barns villkor. Det hör till saken att många av de drabbade barnen ofta har speciella begåvningar och är intelligenta på ett sätt som normerna i skolan gör det svårt att identifiera. Tvärtom blir de vanligen utstötta av såväl lärare som andra elever. Just denna kategori ligger närmast till för att uppleva ett totalt utanförskap. Om det finns enstaka representanter för skolsystemet som har förmågan att se dessa destruktiva samband så kan de endast vidtaga åtgärder i mycket begränsade fall. Resurser är begränsade men så är även den grundläggande kapaciteten och vad värre är inställningen till problematiken. Skolverket har publicerat flera skrifter som försökt gå på djupet i ämnet. ”Om skolbarns olikheter. Diskurs kring ’särskilda behov’ i skolan – med

historiska jämförelsepunkter” (1997), gör en kunskapssociologisk studie med jämförelser bakåt för att visa hur diagnoser producerar sina klienter och hur därmed vetenskapen tätt och oundvikligen hänger samman med praktiska kontrollstrukturer i samhället i stort. Ett idealt skolsystem bortom aktörerna har därför framtonat i det svenska systemet för att ge skolan legitimitet i ett vidare samhällsperspektiv.

Anslaget i denna skrift är ett djupt engagemang för saken på ett abstrakt plan. Den visar framför allt upp en medvetenhet om kunskapssociologiska problem som mer blir en uppvisning i allmän duktighet av författaren än att man kommer sakens kärna närmare. Detta är symptomatisk för ett svenskt debattsyndrom. Kontrasten är slående till den brittiska motsvarigheten *Code of Practice on the Identification and Assessment of Special Educational Needs* (1994) som är utgiven av Department for Education. I *Code of Practice* utgår man i praktisk handling och empati utifrån barnets villkor och behov. I svenska skrifter utgår man i första hand ifrån systemets och dess uttolkares villkor och behov.

I en annan skrift ”Elever i behov av särskilt stöd” (1998) konstateras att antalet elever med särskilda behov och psykiska problem, vilka inte nödvändigtvis behöver hänga ihop, har ökat dramatiskt under 90-talet. De psykiska problemen skylls på arbetslösheten hos vuxna medan de särskilda behoven anges bero på samhällets ökade krav på kvalitet. Man menar då att tröskeln för normalitetsbegreppet har höjts ”i positiv bemärkelse”. Med rådande normalitet avses med andra ord anpassning till gällande normer och krav som lagts på en mer tillspetsad nivå.

Enligt medicinska uppgifter, som framkommit i debatten, skall minst 10 % av alla barn i Sverige ha neuropsykiatriska problem och därtill betydande sådana. Andra röster hävdar att upp till 1/4 och kanske t.o.m. 1/3 av alla barn faller inom denna kategori. Det kan röra sig om överdrifter eller underskattningar. Det är emellertid ett faktum att problemet rör en stor del av den nya generationen. Ingen officiell analys gör något försök att tolka vad detta kan bero på annat genom vissa ibland raljanta hänvisningar till oklarheter inbyggda i definitioner och statistiska beräkningar. Diagnoserna uttrycks i numera välkända akronymer. Variationerna inom en akronym-defekt är så stora att entydighet inte finns. Därför är det redan ett demokratiskt problem att tillämpa sådana beteckningar som diagnos. Den signal som ges av medicinare till samhället är att detta är ett utslaget barn utan chans till meningsfullt liv eftersom barnet aldrig kan uppnå normalitet. Suicidala tendenser är därför framträdande

hos barnen. Föräldrar hänvisas till stödföreningar för familjer med akronym-barn. Sådana anses ha vuxit upp som svampar ur jorden de senaste åren. Emellertid går det för det första inte att hitta dem annat än genom ren slump och när de existerar visar de sig sällan passa ihop med individuella behov och krav. Frustrationen förstärks då hos familjer med akronymbarn, som upplever sig än mer utslängda i fragmentationens kaos.

Barnneurologiska kliniker (BNK) bär ett stort ansvar. De ställer de diagnoser som ligger till grund för hur samhället kommer att se på och behandla akronymbarn. Genomgående fokuserar dessa kliniker och andra instanser som kommer med i bilden vid hanteringen av ett akronymbarn – BUP, skolan m.m. – enbart på barnets defekter och svagheter dvs. avvikelser från normaliteten. BNK ställer bara diagnos och lämnar därefter fallet ”high and dry”. Det finns ingen integrerande uppföljning av diagnoskapare och diagnosbehandlare.

När ett barn får kunskap om sin defekt översköljs vederbörande med uppgifter om alla minussidor och svagheter som gör att han/hon inte kan leva och fungera i enlighet med normalitetsprinciperna. Existensen uttrycks i en enda nedklassande negation. Barnets starka sidor – begåvning för verbalitet, förståelse av sociala sammanhang, film, musik, konst, starka minnesfunktioner, blick för att lösa tekniska problem, virtuositet med avancerade maskiner som datorer – skjuts i bakgrunden som om de var irrelevanta. Om barnens starka sidor fokuserades och tilläts framträda för att inte tala om att de blev accepterade som alternativa normbeteenden verkar det som om det fanns en implicit föreställning om att det förhärskande normalitetsbegreppet skulle rubbas. Frukten att en viss ordning skulle sättas ur spel måste vara anledningen till att akronymbarnen hamnar i icke erkända roller och därför även utanför diskussionen om demokrati.

1990-talets Sverige har tillförts två gigantiska problem som blivit oavsiktligt uppenbarade. Den ekonomiska krisen har drabbat såväl invandrare som ”akronymbarn” vars medborgerliga rättigheter är osäkra på grund av att deras sociala rättigheter visat sig vara bräckliga att de ofta kan ifrågasättas. En händelse som brandkatastrofen i Göteborg 30 oktober 1998 ses av berörda parter som ett utslag av denna brist på sociala rättigheter. Effekten har lyft fram en djup misstro som redan tidigare fanns mot myndigheter och myndighetsrepresentanter. I stora kretsar bland invandrare men även bland s.k. infödda som sympatiserar med ”invandrargrupper” litar man inte på utredningar, uttalanden och åtgärder från myndighetssidan. Trots de

symboliskt viktiga manifestationer av brobygganden som ägde rum efter brandkatastrofen mellan det officiella och det mångkulturella Sverige ligger misstron kvar.

Osäkerheten bland andra generationens invandrare kretsar kring om man i grund och botten har några sociala och kulturella rättigheter trots de civila rättigheter som finns angivna i lagen. Motbudet att som Uppsala universitets rektor HS Nyberg år 1948 uppmana de fåtaliga invandrade studenter som då fanns på plats att saklöst glömma sin bakgrund och att till 100 % tänka svenskt och tala svenskt går inte att upprepa till dagens andra generationens invandrare, även om dessa behärskar den svenska kulturen och språket perfekt. Medvetenheten om att man bär på så mycket mer som måste få utlopp och kunna uttryckas men som normalt möts med kalla handen skapar en osäkerhet som kan ta sig många uttryck.

Det är viktigt att som ytterligare en dimension ta in den betydelse det har för många "invandrade" grupper att komma ifrån traumatiska upplevelser av kulturförtryck och att gå in i en ny "neutral" kultur för att komma till sig själv. Många förtryckta minoriteter som t.ex. kurder har inte kunnat nå tillbaka ostört och fullt ut till kurdiskt språk, litteratur och kultur utan att ofta omedvetet gå via t.ex. svenska eller norska artikulationer av kulturella arketyper. Såväl Heidenstam som Björnsson har här kommit att spela en lika kuriös som påtaglig roll.

Den del av populationen som omfattas av dels det generella invandrarsyndromets osäkerheter dels de nya akronymbarnens andra former av osäkerheter skulle med andra ord representera uppemot 1/3 av befolkningen som då skulle befinna sig utanför den ordinarie samhällsordningen och därmed inte finns med i den elementära demokratiska process, som skall reetablera välfärdssamhället. Detta är ett sätt att nydefiniera 2/3 samhället. Ett annat är det av Peter Glotch i början på 80-talet myntade, där på 90-talet ovan nämnda kategorier ändå i stor utsträckning skulle hamna.

Demokratien har visat sig må bäst när människor inte utsätts för mer eller mindre tvångsmässiga osäkerheter. Det är ur det perspektivet man skall se det "gamla" välfärdssystemets värde för efterkrigstidens demokratiska utveckling. Många har med Alain Touraine sett hur det sammanföll med krönet av industrisamhället. Då rådde en närmast synbar politisk intressekonfrontation mellan industrins parter. Demokratins gränser var tydliga och dess positioner kunde flyttas fram.

Nu råder en märklig blandning av Hobbessiansk konflikt – allas krig mot alla – och koordination i konsumtionens tecken i enlighet

med att servicesamhället gjort gränser mellan socialt genererade in-tresseidentiteter mer otydliga. Därför blir bl.a. de etniskt-kulturella sambanden mer påtagliga. Den aktuella utmaningen ligger i att det nya välfärdssamhället måste inkludera alla gruppers idiom och kultur. Det måste t.ex. finnas en öppenhet för flera olika välfärdskulturer dvs. alternativa välfärdsformer där olika kulturella behov gör sig gällande.

Ett nytt syndrom som börjat framträda under 90-talet utgörs av kulturmigrationen. I EU-projektet SOSTRIS har det blivit tydligt att nya kulturella samband styr migration mellan nationer och dessa har ingenting att göra med den undre värld som också finns med i bilden men ofta beskriven i alltför överdrivna ordalag. Den nye kulturmigranten drivs av ideella motiv. Oavsiktligt blir kulturmigranten en förmedlare av flera kulturer. Detta utgör ett nytt postmodernt steg utöver den "gamla" rollen som "cultural broker" mellan två antagonistiska kulturer. Risken är att den nye kulturmigranten hamnar i rollen som en s.k. "trickster". Detta begrepp är myntat av Stuart Hall och Phil Cohen för att beteckna en roll där migranten samtidigt spelar på flera kulturella element. På så vis vinner trickstern ett övertag som ofta nog kan bli skenbart (SOSTRIS Working Paper 5 1999).

Ett annat syndrom som uppmärksammats under senare delen av 90-talet gäller varför s.k. liberala stater tillåter "oönskad immigration". Det vanliga svaret har varit att nationer inte längre förfogar över den suveränitet de tidigare kontrollerade som en självklarhet; för det andra är vinsterna med immigration synbara (billig arbetskraft och återförenade familjer); för det tredje är de politiska och kulturella dimensionerna så transnationellt bestämda i dag att försök till nationella kontrollsystem lätt eroderar; för det fjärde har den logiska konsekvensen blivit att stater nu mer i retoriken infört ett tal om individers rätt oavsett nationalitet snarare än emfasen på ett folks och en nations suveränitet som trots allt dominerat utgångspunkten för att den gamla välfärdsstaten skulle vinna gehör och legitimitet; för det femte håller en internationell regim för mänskliga rättigheter på att växa fram som ett relativt skydd för migranter (Joppke, Sassen, Jacobson 1998).

Om dessa orsaker är riktiga finns all anledning att snabbt upprätta en multikulturell välfärdsstat för att kunna realisera en interkulturell demokrati för 2000-talet. Nationalstatens enhetliga institutioner måste omvandlas till en pluralistisk modell inom ramen för vilken en interkulturell läroprocess skall kunna utvecklas. För att förstärka demokratin skall kompetenser få utrymme att komma till

tals oavsett kulturell eller socio-medicinsk bakgrund. Lärdomar av det sociala kapitalets verkningsfullhet finns att hämta dels från de nya regionala fenomenen i Europa – Baden-Württemberg, Rhône-Alpes, Terza Italia – dels från svenska regionala samband som i tio till femton år verkat i tysthet men med god hälsa. Flera mikroregioner i Bergslags- och Närkeområdet har upplevt nedgång för den traditionella industri och näring som de vant sig vid att leva på. Nya regionala nischprodukter har varit ett måste för regionernas fortlevnad och självkänsla. Nätverk inriktade på att utnyttja det sociala kapitalets elementa i kombination med såväl ett kunskapskapital som ett kulturellt kapital har skapat liv åt bygder som föreföll dömda att bli övergivna. Ett antal exempel kan anges beträffande verkningsgraden av dessa kapitalformer men här skall bara ett belysande återges. I mitten av 80-talet blev biobränsle- och energiskogsprodukter aktuella för att dels stärka jordbrukshushållen dels utöka utbudet av miljövänliga energikällor. Rationaliseringar i den produktionen ansågs kräva insatser av STU (Styrelsen för Teknisk Utveckling). En sättningsmaskin för energiskog lades ut på en verkstad i Hallstahammar som efter en viss tid levererade en produkt som kostade 11 miljoner att ta fram då. Samtidigt utvecklade ett nätverk i Närke en bättre produkt på kortare tid som enbart kostade några hundra tusen i framställningskostnader. Det intressanta är att på detta entreprenörsplan har såväl invadrarnätverk som regionala nätverk i mellansvenska bygder upptäckt varandras kompetenser genom nya erfarenheter med socialt och kulturellt kunskapskapital. Därmed finns en förutsättning för ömsesidig respekt som blivit en realitet även om direkta samarbetsformer ännu inte realiserats.

För den interkulturella demokratimodellen finns förebilder. En erkänt framgångsrik sådan är de av bl.a. Peter Diemel utvecklade s.k. planeringscellerna, som första gången tillämpades 1972 i tyska sammanhang och sedan dess har kommit i bruk 155 gånger på 39 olika ställen bl.a. Israel och Nordirland där de nyligen introducerades. De rymmer en långsiktig vision angående deltagande av alla medborgare i viktiga offentliga frågor. Tre villkor ställs för deltagande i lösandet av en omedelbar fråga på lokal nivå:

1. Folk informeras om de olika aspekterna i frågan; de känner frågans bakgrund, dess historia, samt alternativen eller dess konsekvenser;
2. de kan identifiera vad som är det gemensamma goda och de är villiga att vara överens om det;
3. de är motiverade att delta i processen med att lösa problemet.

Ett problem är att de flesta frågor i dag har en komplex karaktär som går utöver den lokala sfären eller det lokala intresset. Ett annat är att bara 7–8 % av befolkningen har betald tid för att både vara uppdaterade och noggrant tänka igenom de problem som passerar deras bord. Ett tredje är att det offentliga styrsystemet ökar ljudlöst. Ju fler problem som identifieras desto fler institut, avdelningar, kontrollkommissioner, ministerier eller råd uppenbarar sig. Elektronikens intåg har inte haft någon inverkan på det antal människor som ständigt ökar inom dessa led. Detta leder till att klyftan till resten av samhället ökar. Den offentliga apparaten blir ett elitistiskt isolat som ogärna släpper in obekväma element inom sin krets.

92 % av befolkningen i vilket land som helst i västra Europa ses som politikens svarta hål i dag. Ändå registreras dessas åsikter mycket noga för försvarliga belopp för att politiker skall erhålla en allmän opinion att luta sig emot. Opinionsinstitutet liksom övrig offentlighet förutsätter att det existerar ett ansvarstagande medborgarskap. Men detta stämmer inte. Medborgaren finns inte som någonting automatiskt närvarande. 1990-talets turbulens i politiken har inte lämnat någon särskilt relevant roll till medborgaren. En sådan roll måste erövras eller åtminstone möjliggöras genom en roll som deltagare och "co-producer" av kommande åtgärder.

En planeringscell (PC) skall inte lotsas in i en värld av problem. Den får en konkret uppgift. Endast en begränsad verklighet skall behandlas. På så vis vet PC på förhand vilka implementerande organisationer som skulle framträda samt det nuvarande tillståndets problem. Informationsunderlaget består av expertis, relevanta vittnesmål, alla sorters media. Tid är alltid ett viktigt element i besluts-sammanhang och icke minst avgörande för att demokratiska beslut skall kunna utvecklas. Men tid är också en viktig faktor att ransonera så att upplevelsen av att åstadkomma mycket blir verklig. Det är därför avgörande att den relevanta informationen kan organiseras vettigt i olika problemdelar. I den processen har det visat sig att lekmanakonsulter kunnat spela större roll än ordinarie expertis förväntat sig. Det kritiska momentet i beslutsprocessen är de sessioner i smågrupper om 5 personer som varje deltagare spenderar mest tid med under de fyra dagar som varje PC äger rum. För att undvika bildandet av hierarkier roteras medlemskapen från session till session enligt slumpmässiga principer.

En erfarenhet av arbetet med PC är att deltagare tvekar att optimera sina egna intressepositioner. Snarare finns det en automatik i att försöka hitta de gemensamma intressena bakom var och en av möjliga lösningar, vilka deltagarna dessutom är angelägna om att

identifiera sig med. Tillfället att vädra sina synpunkter och egna opinioner snarare än de nominella intressen man företräder förefaller stimuleras under denna form för demokratiska beslutsprocesser. När deltagare placeras ihop mer efter slumpmässighet släpper ofta de hämmande bindningar vid intressemandat som blockerar varje beslutsprocess och osynliggör de essentiella frågorna.

Varje PC-projekt består av 6–10 PC:n. Riksomfattande projekt kan omfatta 24 PC:n som alla är inkopplade på samma problematik under fyra dagar. Processen behöver emellertid en autonom organisation samt två moderatorer för varje PC. Resultaten förs fram i en medborgarrapport som kollektiva resultat och rekommendationer till de ansvariga ministrarna. Sammansättningen av varje PC är av största betydelse i det att såväl kön som andra kulturella gruppindelningar blir så exakt och adekvat företrädade som möjligt. De utgör då en välgörande kontrast till den representativa demokratins valda församlingar i den spegling av det samtida samhällets sammansättning som de eftersträvar. (För en detaljerad bild av PC-projektens tillämpbarhet som konfliktlösare och demokratifördjupare se t.ex. Khan 1998.)

PC-projekten är framför allt tillämpbara i nationer och områden där konflikter har en endemisk karaktär. Därför kommer de inom kort också att introduceras i de hårdast drabbade regionerna av f.d. Jugoslavien. Men de kan med fördel användas i ett samhälle statt i snabb förändring, som det svenska, där den gamla modellen för välfärdspolitik måste ersättas med en ny – inte bara med demokratins bevarande i åtanke utan fastmer dess fördjupande. Den unga generationen ser att spännande är där precis vad som helst kan hända står för dörren. Inte minst denna generation är öppen för modeller där radikalare former för multikulturell demokrati är byggd på interkulturell kommunikation som grund för rättsliga principer.

Referenser

- Baldock, John & Clare Ungerson (1996) "Money, care and consumption: families in the new mixed economy of social care", i *Welfare and Culture in Europe*, Seminar 1. London
- Bauman, Zygmunt (1996) "From Pilgrim to Tourist – or a Short History of Identity", i Stuart Hall & Paul du Gay (eds.) *Questions of Cultural Identity*. London: Sage
- Bourdieu, Pierr (1993) *La Misère du Monde*. Paris: Seuil
- Bäck, Henry & Maritta Soinin (1998) *Den kommunala invandrarpolitiken; arenor, aktörer och barriärer*. Stockholm: SNS Förlag
- Calise, Mauro (1998) *La costituzione silenziosa. Geografia dei nuovi poteri*. Roma: Editori Laterza
- Chamberlayne, Prue (1999) *Welfare and Culture*. London: Forthcoming
- Cooper, Andrew (1992) "Anxiety and childprotection work in two national systems", i *Journal of Social Work Practice* Vol. 6, Nr 2 s. 117–128
- DFE (Dept. for Education) (1994) *Code of Practice*. London: HMSO
- Dworking, Ronald (1977) *Taking Rights Seriously*. Cambridge MA: Harvard University Press
- Dworking, Ronald (1986) *Law's Empire*. Cambridge MA: Harvard University Press
- Dworking, Ronald (1990) *The Foundations of Liberal Equality*. Cambridge MA: Harvard University Press
- Ewald, Francois (1986) *L'État-providence*. Paris: Seuil
- Giddens, Anthony (1998) *The Third Way*. Oxford: Polity Press
- Gidlund, Janerik (1994) "Konstens och vetenskapens institutionella villkor", i *SOU 1994:9*
- Guarneri, Carlo (1997) *La Democrazia Giudiziaria*. Bologna: Società Editrice il Mulino
- Habermas, Jürgen (1993) *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt: Suhrkamp
- Hall, Stuart (1996) "Who needs identity", i Stuart Hall & Paul du Gay (eds.) *Questions of Cultural Identity*. London: Sage

- Hammarkarim, Kader (1999) "Känslan av att vara 'tillfällig gäst' är ett hinder", i *Göteborgs-Posten Debatt* 1999-02-04
- Jacobson, David (1996) *Rights Across Borders*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Joppke, Christian (1998) "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration", i *World Politics* Vol. 50 January
- Khan, Usmar Awais ed. (1998) *Power to the People? Innovations in European Public Participation*. London: UCL Press
- Laville, Jean-Louis (1994) "État et société au défi de la solidarité", i *Ésprit* No. 208
- Lowi, Theodore (1979) *The End of Liberalism*. New York: W. W. Norton & Comp.
- Peterson, Martin (1997) *Prospects and Constraints of Democracy in Contemporary Society and Industry*. Göteborg: IER
- Peterson, Martin (1998) "New Beginnings for a European Left", Editorial i *Soundings. Thematic Issue: European Left* Vol. 3 Nr 9 Cambridge: University Press and Lawrence & Wishart
- Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press
- Rawls, John (1993) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press
- Rosanvallon, Pierre (1990) "La nouvelle crise de l' état-providence", i *Notes de la Fondation Saint-Simon*
- Rosanvallon, Pierre & Jean-Paul Fitoussi (1996) *Le nouvel âge des inégalités*. Paris: Seuil
- Sassen, Saskia (1996) *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalisation*. New York: Columbia University Press
- SCB (1997) *Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975–1995*. Rapport 91, Örebro
- Skolverket (1997) *Om skolbarns olikheter. Diskurs kring "särskilda behov" i skolan – med historiska jämförelsepunkter*. Spånga
- Skolverket (1998) *Elever i behov av särskilt stöd*. Örebro
- SOSTRIS (1997–99) EU-projekt Working Papers 1–7. London: UEL
- Taylor, Charles (1991) *The Ethics of Authenticity*. Cambridge MA: Harvard University Press
- Trevellian, Steven (1995) *Globalisation and the Subjectivity of Professional Social Workers*. London: UCL Press

Walzer, Michael (1983) *Spheres of Justice*. Princeton NJ: Princeton University Press

Författarpresentationer

THOMAS P. BOJE

Thomas P. Boje är sociolog vid Köpenhamns universitet. I dag professor i sociologi vid Umeå universitet. Forskar i arbetsmarknadsförhållanden, välfärdsförhållanden samt förhållanden mellan arbete, familj och välfärdspolitik i olika europeiska länder. Är redaktör för den europeiska sociologföreningens tidskrift "European Societies" och medredaktör för den danska sociologtidskriften "Dansk Sociologi".

HENRY BÄCK

Henry Bäck är statsvetare och professor i offentlig administration, särskilt kommunal politik och förvaltning, vid Förvaltningshögskolan vid Göteborgs Universitet. Han har tidigare publicerat flera rapporter om kommunal demokrati. När det gäller invandrapolitiska frågor märks särskilt böckerna *Invandrarna, demokratin och samhället* samt *Den kommunala invandrapolitiken*, båda författade tillsammans med Maritta Soininen.

ABDUL KHAKEE

Abdul Khakee – fil. lic. i nationalekonomi och fil. dr i kulturgeografi – är professor vid institutionen för samhällsvetenskap, Örebro universitet och statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Sedan slutet av 1980-talet har han arbetat som gästprofessor vid Tekniska högskolan i Bari och universitetet i Lissabon. Abdul Khakee är författare till ett flertal böcker och tidskriftsartiklar om planeringsteori, framtidsstudier, kulturekonomi och policyanalys. För närvarande leder han tre olika forskningprojekt: bärkraftig utveckling i medelhavsregionen (EU-finansierat), den multikulturella staden (Byggforskningsrådet) samt näringslivet och kulturen (finansierat av Statens kulturråd).

ANNA MEEUWISSE

Anna Meeuwisse är socionom och fil. dr i socialt arbete. Hon har bedrivit studier om rehabiliteringsmodeller och frivilligorganisationer på Socialhögskolan i Lund och på Sköndalsinstitutet i Stockholm och är

lektor i handikapp- och rehabiliteringsvetenskap vid Malmö högskola (Tema Hälsa och Samhälle).

TOMMY MÖLLER

Tommy Möller är docent vid statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet. Hans forskningsområden är bl.a. partiväsendet och värderingsförändringar och han är författare till bl.a. boken *Brukare och klienter i välfärdsstaten* (1996).

MARTIN PETERSON

Martin Peterson är historiker och verksam vid Göteborgs universitet samt som professor vid Universitetet i Bergen. Under 1990-talet har han arbetat bl.a. som ansvarig för ett fakultetsprogram om Europa i Göteborg; som aktiv styrelseledamot av ett tvärvetenskapligt forskningsinstitut i Wien; som ledamot av FRN:s arbetsgrupp för "Ett Nytt Europa" och "Kommitté för Globala Processer i ett Europeiskt Perspektiv" samt som svensk projektledare för tre EU-projekt.

MARITTA SOININEN

Maritta Soininen är docent vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Hennes forskningsområden omfattar offentlig politik och politiskt deltagande med inriktning mot migration och etniska relationer.

STEFAN SVALLFORS

Stefan Svallfors är docent i sociologi vid Umeå universitet. Hans forskningsintressen rör välfärdsstaten, komparativ attitydforskning och klassanalys. Han leder den svenska delen av det internationella forskningsprogrammet "International Social Survey Programme", ett komparativt attitydforskningsprojekt som involverar ca 30 länder.

JAN TEORELL

Jan Teorell är fil. dr i statsvetenskap vid Uppsala universitet. Han var ledamot av SNS demokratiråd 1998, och utkom samma år med sin doktorsavhandling *Demokrati eller fåtalsvälde? om den interna demokratin inom moderaterna och socialdemokraterna*. Hans forskningsintresse ligger i skärningslinjen mellan demokratins normativa teori och faktiska praktik, och innefattar för närvarande undersökningar av medborgerligt politiskt deltagande i Sverige och Ryssland. Sedan flera år leder han sin institutions forskarutbildning i statsvetenskaplig metod.

ANDERS WESTHOLM

Anders Westholm är docent i statsvetenskap vid Uppsala universitet och har tidigare varit vetenskaplig huvudsekreterare i Maktutredningen (1985–1991) samt ledamot av SNS Demokratiråd (1996–1998). Hans forskning är, eller har varit, inriktad på politisk socialisation, politiskt deltagande, elektorala aktörsmodeller, demokratiutvärdering, makt-eliter, makt- och ägandeförhållanden inom näringslivet samt metodfrågor. För närvarande leder han ett forskningsprojekt om vanliga medborgares försök att utöva makt över såväl sin egen som samhällets situation. Projektet utgör en uppföljning och vidareutveckling av den medborgarundersökning som 1987 genomfördes inom Maktutredningen.

Demokratiutredningens forskarvolym

Redaktör Erik Amnå

- I **Maktdelning (SOU 1999:76)**
- II **Demokrati och medborgarskap (SOU 1999:77)**
- III **Politikens medialisering**
- IV **Demokratins estetik**
- V **Medborgarnas erfarenheter (SOU 1999:113)**
- VI **Det unga folkstyret (SOU 1999:93)**
- VII **IT i demokratins tjänst**
- VIII **Civilsamhället (SOU 1999:84)**
- IX **Globalisering (SOU 1999:83)**
- X **Demokratins trotjänare – lokalt partiarbete
förr och nu**
- XI **Marknaden som politisk aktör – svenska hjärtan
eller skilda världar**
- XII **Valdeltagande i förändring**
- XIII **Av korporativisering och lobbyism**