

## 12 Deltagandeforskningens mekanismer

Olof Petersson

”Vi vet för lite om hur demokratin faktiskt fungerar och därför har vi inte heller riktigt klart för oss hur den kan göras bättre.” Med denna avväpnande uppriktighet presenterar sig forskningsprogrammet Demokratins mekanismer på sin webbplats ([dm.statsvet.uu.se](http://dm.statsvet.uu.se)). Uppenbarligen härstammar formuleringen från den tid då programmet alltjämt befann sig på planeringsstadiet. Nu har forskningen avancerat så långt att den andra boken är klar. Frågan är om det därmed finns anledning att modifiera hemsidans dystra utsaga.

### **Noggrant, men inte mycket nytt**

Allting verkar upplagt för en vetenskaplig skördefest. Som inbjuden kommentator kan man omedelbart konstatera att bokens olika kapitel ger intryck av gediget hantverk. Dataunderlaget består inte endast av en, utan av flera, omfattande intervjuundersökningar. Medborgarnas samhällsengagemang och politiska deltagande har observerats genom ett antal olika mätmetoder. Forskarnas metodmedvetenhet är stor och omsorgsfullt dokumenterad. Databearbetningar och statistiska beräkningar är föredömligt presenterade och låter läsaren steg för steg följa forskningsprocessens olika steg. Om inte annat så ökar boken vår kunskap hur deltagandeforskningens mekanismer faktiskt fungerar.

Allt är inte nytt i denna bok. Tvärtom drivs forskarlaget uppenbarligen av en strävan förankra sig i en etablerad forskningstradition. Det teoretiska huvudarbetet är den amerikanska undersökning som utkom för över tre årtionden sedan (Verba och Nie 1972). Denna bok bidrog då med en mer nyanserad bild av det politiska deltagandets karaktär. Dittills hade man vanligen utgått från en endimensionell föreställning: människor kunde inplaceras längs en enda skala, från helt passiva till mycket aktiva. Ett av de mest kända arbetena i denna äldre genre hade lanserat slagkraftiga etiketter för dessa deltagandetyper; man skilde exempelvis

mellan ”åskådare” och ”gladiatorer” (Milbrath 1965). Men nu kom Sidney Verba, Norman Nie och deras medarbetare och visade att medborgare kunde vara starkt engagerade i vissa slags aktiviteter, såsom partiarbete, och samtidigt avstå från andra påverkansmöjligheter, såsom personliga kontakter.

Den intressanta frågan blir då naturligtvis hur dessa deltagandets dimensioner är beskaffade. När vi genomförde en svensk motsvarighet, maktutredningens medborgarundersökning 1987, blev utfallet tämligen likt den amerikanska mätningen. Det beror delvis på att vi ställde liknande frågor och bearbetade dem med samma slags metoder. Därmed är inte sagt att de dimensioner som då iakttogs skulle vara universella och evigt giltiga. Dessa slags forskningsresultat är tidsbundna och metodberoende.

Det är därför med viss förvåning man noterar att även dagens forskargrupp använder dessa dimensioner som en självklar utgångspunkt. Man kan ifrågasätta huruvida valdeltagande, partiaktiviteter, kontakter och manifestationer verkligen uttömmar ämnet politiskt deltagande i dagens samhälle. Vad som för tjugo, trettio år sedan markerade en utvidgning av perspektivet framstår nu snarast som en insnävning. En av maktutredningens huvudslutsatser var just att flera traditionella kanaler för deltagande höll på att minska i betydelse, men att medborgarna i stället fann nya former för att påverka sitt samhälle (SOU 1990:44). Man hade väntat att ett stort forskningsprogram om demokratins mekanismer skulle försöka fånga nya aspekter av politiskt deltagande.

Så den som följt forskningen på området befinner sig på välkänd mark. Teoretiska utgångspunkter, mätmetoder och analysprocedurer bjuder inte på några överraskningar; bokens bidrag ligger i stället i noggrannhet och detaljrikedom. Och givet denna avgränsning rymmer boken en hel del nya iakttagelser och slutsatser.

Peter Esaiasson finner genom en sofistikerad analys att det finns belägg för ”den felande länken” mellan den lilla och stora demokratin. ”Deltagande för att ändra förhållanden i den egna vardagen har en generell lojalitetsuppbyggande kraft under förutsättning att medborgare som engagerar sig känner att de blir korrekt och rättvist behandlade” (kap. 9). Esaiassons analys blir särskilt intressant eftersom han med hänvisning till David Eastons forskning tar upp ett generellt demokratiproblem, nämligen under vilka villkor som medborgarna accepterar politiska beslut som de inte tycker om. Demokratin kräver ett förråd av välvilja, ett

allmänt diffust stöd för det demokratiska systemet. Det säger sig självt att dessa generella attityder är svåra att mäta i siffror, och det är bara att instämma i Esaiassons reservationer när det gäller validiteten i intervjuundersökningarnas frågor om lojalitet gentemot staten.

I en noggrann analys av valdeltagandets variationer bekräftar Sven Oskarsson att det finns både sociala och attitydmässiga faktorer som betingar benägenheten att gå och rösta. Eftersom dessa förklaringar delvis överlappar varandra är forskningsproblemet att urskilja de enskilda faktorernas relativa betydelse. Det är visserligen inte överraskande att ogifta och invandrare har lägre valdeltagande, men analysen visar intressant nog att skillnaderna avseende civilstånd och invandrarskap kvarstår även sedan man kontrollerat för andra faktorer.

Boken innehåller också två kapitel som i detalj analyserar familjens betydelse för det politiska engagemanget. Som Lena Wängnerud påpekar begränsar sig det särskilda parurval som ingick i 1997 års medborgarundersökning till gifta makar. Men även med denna avgränsning är det uppenbarligen svårt att dra några generella slutsatser om familjestrukturens och tidsanvändningens betydelse för makarnas deltagande. Effekterna går i olika riktningar och tar delvis ut varandra. Frida Jangsten och Jörgen Hermansson finner visserligen belägg för att inkomstskillnader inom familjen favoriserar männens partiaktiviteter, men påpekar samtidigt att mönstret inte ser ut på samma sätt när det gäller andra deltagandeformer. Familjens betydelse för det politiska deltagande är över huvud taget mindre än man kunnat vänta sig.

Svårigheten att finna tydliga resultat som bekräftar hypoteserna återkommer i flera kapitel. Johannes Lindvall finner visserligen tecken på att medborgarnas position på arbetsmarknaden påverkar deras syn på det politiska systemet, men det mesta av skillnaden mellan *outsiders* och *insiders* förklaras av andra faktorer såsom utbildning. Per Adman drar slutsatsen att deltagandehypotesen inte är empiriskt bärkraftig; deltagande på arbetsplatsen förefaller inte påverka det politiska deltagandet. Mikael Gilljam och Ola Jodal lägger ner stor men fåfång möda på att spåra effekterna av de demokratiseringar som genomförts i ett antal kommuner; sällan har en dataanalys utmynnat i ett så litet antal signifikanta resultat.

Som helhet ger boken sålunda en del, men egentligen överraskande få, nya slutsatser. Det allmänna intrycket är snarast att författarna bekräftar kända samband, men endast i mindre utsträckning bidrar med ny kunskap. Givetvis kan negativa forskningsresultat fylla en viktig

roll i forskningsprocessen. De kan tvinga in kunskapsbildningen framåt genom att driva fram nya hypoteser och söka nya undersökningsområden.

Man brukar ibland likna forskningsprocessen vid grävarbete. I det här fallet frammanas bilden av ett stort manskap som drar in med tekniskt avancerad borrarutrustning på gamla uppgrävda fält. Man borrar djupare än någon tidigare. Ibland fylls några fat, någon gång blir resultatet mest skvätt och enstaka droppar, emellanåt handlar det om rena torrhål.

Det hedrar författarna att de så öppet och omsorgsfullt redovisar sina undersökningar och tydligt anger att hypoteser inte bekräftas. Det finns dock exempel på kapitel som ger sken av att ha gjort större upptäckter än vad det faktiskt är fråga om. Ibland har maskineriet stått och pumpat luft och effekten blir något uppblåst.

I sitt kapitel om medborgarna och deltagarparadoxen går författarna Hanna Bäck, Jan Teorell och Anders Westholm ut i stor stil och utgår från en generell rational choice-teori om politiskt deltagande (kap. 3). Men resultatet står inte i proportion till ansträngningarna. Så här formuleras ett av forskningsfynden: ”Detta tyder på att individer deltar i manifestationer, som bojkotter och demonstrationer, för att de vill och tror att de kan påverka samhällsutvecklingen.” Ett annat huvudresultat sammanfattas med följande banalitet: ”Medborgare tycks alltså vara aktiva i politiska partier eftersom den här typen av aktivitet ger dem möjlighet att uttrycka sina åsikter tillsammans med likasinnade.” Man kan för övrigt fascineras över det lilla ordet ”tycks”. Man undrar om författarna alltjämt är osäkra på sitt resultat och om det därför krävs ännu fler datainsamlingar och regressionsanalyser för att fastställa att folk går med i partier för att uttrycka sina åsikter tillsammans med likasinnade.

Sammanfattningsvis bör man betrakta denna bok som en mellanrapport, en genomgång av traditionell deltagandeforskning som leder till slutsatsen att här inte finns så mycket mer att hämta. Därmed stiger förväntningar på det stora forskningsprogrammet om demokratins mekanismer. Projektledningen har utlovat att komma med ny kunskap om demokratin och dess framtid. Enligt programförklaringen är ambitionerna höga. ”När programmet är slutfört kommer vi att veta mer om hur olika former av demokratiska styrelseskick fungerar under olika omständigheter. Och vi får därmed också bättre kunskaper om hur det står till i dag och hur det i framtiden skulle kunna se ut i den svenska demokratin” (dm.statsvet.uu.se).

Frågan är så hur deltagandeforskningen bör bedrivas för att den ska kunna bidra till den stora diskussionen om det demokratiska styrelseskicket och dess framtid. Jag vill gärna ta detta tillfälle att framlägga min egen syn. Det rör sig inte om några helt nya tankar, utan blir en sammanfattning av de slutsatser jag kom att dra efter att ha medverkat i två av de undersökningar som återopas i denna bok. Det gäller alltså maktutredningens medborgarundersökning 1987 (Petersson, Westholm och Blomberg 1989) och den uppföljning tio år senare som redovisades i 1998 års rapport från SNS Demokratiråd (Petersson m.fl. 1998). Erfarenheterna från dessa studier leder till två slutsatser, en om deltagandet som demokratiskt problem och en om alternativa förklaringar till deltagandets variationer.

### **Politiskt deltagande som demokratiskt problem**

När det politiska deltagandet figurerar i demokratidebatten är det vanligen som ett kvantitativt problem. I dagens Sverige är det nästan undantagslöst i form av bekymmer över att deltagandet är alltför lågt eller att det minskar. Debatten kan sedan handla om var gränsen ska dras för ”högt” respektive ”lågt” deltagande eller om vilken relativt vikt som deltagandenivån skall tillmätas i förhållande till andra demokrativärden. Den gemensamma utgångspunkten är hur som helst att det är deltagandets kvantitativa sida, dvs. dess nivå och omfattning, som är central från demokratisynpunkt.

Hur bör då deltagandeforskningen reagera på denna frågeställning? En strategi, som representeras av denna bok, är att dela upp deltagandet i olika dimensioner och att kartlägga deltagandets orsaker och konsekvenser. Men den kvantitativa utgångspunkten finns alltså kvar. Den öppet uttryckta, eller underförstådda, förutsättningen är att högt deltagande är något som är bra för demokratin, medan lågt deltagande ger anledning till bekymmer.

Men det var detta antagande som vi försökte ifrågasätta redan i 1987 års medborgarundersökning. Frågan om högt eller lågt deltagande är bra eller dåligt för demokratin måste besvaras med ett ”det beror på”. En utvärdering av de politiska deltagandets nivå och variationer måste ta hänsyn till den politiska handlingens innebörd. En och samma aktivitet kan ha helt olika innebörd för olika medborgare i olika situationer.

Det var därför vi utvecklade en frågeteknik som försökte sätta in den politiska aktiviteten i dess sammanhang. Vi frågade exempelvis om man var missnöjd med sin levnadssituation i olika avseenden, om man gjort något försök att påverka och om försöket hade lyckats eller inte. Intervjufrågorna var i och för sig relativt grovhuggna och allmänt hållna; det berodde bland annat på att vi för jämförbarhetens skull ville ha identisk ordalydelse för många olika slags vardagssituationer.

Genom en enkel tabuleringsteknik kunde vi så urskilja framgångsrika deltagandeförsök från sådana aktiviteter som inte hade lett till någon ändring. Det inbördes förhållandet mellan dessa båda kategorier sade någonting om det politiska deltagandets innehåll. En aktivitetsnivå på, låt säga, 40 procent får naturligtvis en helt annan tolkning om alla dessa 40 procent rapporterar att de framgångsrikt har utövat sin politiska makt, än om samtliga bara redovisar ännu ett i en oändlig rad av frustrerade misslyckanden.

Minst lika viktigt var att vi också fick ett instrument för att tolka tystnad. Det brukar vara detta som är deltagandeforskningens mörka och svårutforskade baksida. Javisst, man kan konstatera att 40 procent är aktiva, men hur ska man förstå de 60 procentens passivitet och tystnad? Vår enkla mätteknik 1987 tillät oss att skilja ”hälsan tiger still” från ”tyst vanmakt”, dvs. å ena sidan den grupp som avstod från att aktivera sig därför att de redan var tillfreds med sin situation och å andra sidan den grupp som förenade missnöje med passivitet.

Det ligger i sakens natur att passiviteten är svårare att analysera och förstå än aktiviteten. Passivitet är frånvaro av något. Frågan är hur man skall tolka tystnad. Problemen är av både metodologisk och teoretisk karaktär.

Tystnadens metodproblem är välkänt bland historiker och filosofer. I kataloger över det mänskliga feltänkandets många varianter finns en särskild avdelning för argumentering *ex silentio*, att dra förhastade slutsatser av tystnad, av frånvaron av något. Bara för att ett dokument inte nämner ett faktum kan man inte dra slutsatsen att det inte existerar. En debattdeltagares tystnad behöver varken bero på okunskap eller instämmande.

Att utan vidare betrakta en deltagandehandling som uttryck för aktivt medborgarskap innebär implicit att man drar den motsatta slutsatsen om passivitet. Därmed uppstår metodproblemet att dra slutsatser av tystnad. Mycket av konventionell deltagandeforskning drabbas av denna

invändning, den bygger på en argumentering ex silentio. För att som Sherlock Holmes kunna dra långtgående slutsatser av den omständigheten att Baskervilles hund inte skällde fordras ett antal teoretiskt grundade antaganden.

Tystnadens tolkningslära leder in på några av samhällsteoriens centrala frågor (jfr Petersson 1999b). Människan som samhällswarelse tar intryck av bilden av människan som samhällswarelse. Sofflocksliiggaren är inte längre en ensam och isolerad individ. Den som står inför valet att välja måste också ta hänsyn till hur andra människor resonerar i samma situation. Tystnad har blivit ett kollektivt uttryckssätt. Medborgarna är samfällt passiva. Det enda skälet att undvika ordet ”åskådardemokrati” är att det riskerar att ge en alltför ljus bild. Även åskådarna blir allt färre. Läktarna glesnar. Det finns förvisso ett stort samhällsintresse, inte minst bland ungdomar, men engagemanget går de etablerade institutionerna förbi.

En nyhet i Demokratirådets medborgarundersökning 1997 var att det sjunkande deltagandet inte enbart var att hänföra till stegrad vanmakt. Det hade blivit såpass många högutbildade, yngre män som medvetet valde bort politiken att de blivit synliga för blotta ögat i ett riksrepresentativt befolkningsurval.

Därmed måste en av maktforskningens grundlagar skrivas om. Hittills har man utgått från att politisk makt alltid är eftersträvansvärd och att det endast är tillgången till ekonomiska och sociala resurser som avgör varför vissa individer blir mer framgångsrika än andra. Nu kan man inte längre betrakta denna utgångspunkt som självklar. Här fanns nu en ännu så länge liten, men ökande, grupp av starka och framgångsrika människor som avstod från att vara med i den politiskt organiserade gemenskapen.

Undandragandets strategi kan säkert vara rationell sett i den starkares kortsiktiga perspektiv. Varför ödsla sin dyrbara tid på utdragna möten och ineffektiva samtal med oviss utgång? Uttåget från det gemensamma får desto större konsekvenser för det demokratiska systemet. Idéerna om demokratin innebär att alla medborgare är med och formar samhället förfelas om att allt fler drar sig ur den politiska samfälligheten.

Många har funderat på tystnadens natur. Filosofen Wlodek Rabinowicz har påpekat att tystnad kan vara en viktig spelhandling (1997). Med spel avses varje interaktion mellan ett

antal aktörer, där varje aktör bestämmer hur denne och de andra aktörerna väljer att handla. Även tystnad kan utgöra ett meddelande.

Å ena sidan finns detta ökade intresse för tystnaden som uttrycksmedel. Å andra sidan finns detta ökade intresse för tystnaden som uttrycksmedel. Å andra sidan betonar den dominerande riktningen i dagens demokratitänkande samtal, debatt, diskussion och dialog. Ekonomen Albert Hirschman skulle känt igen sig. Människan har två handlingsmöjligheter: att lämna och att tala, *exit* och *voice* (Hirschman 1970). Denna uppdelning har den stora förtjänsten att den fäster uppmärksamheten på att utträdet, valet att tystna, kan vara en medveten handling i syfte att påverka systemet.

Den traditionella bilden av den som inte går och röstar är den ointresserade sofflocksliggaren. Valen under senare år visar emellertid att det finns röstberättigade som efter moget övervägande stannar hemma därför att de är missnöjda med valrörelsen och de alternativ som de politiska partierna presenterade. Det sjunkande valdeltagandet är därför delvis uttryck för vad man kan kalla aktiv passivitet.

Det är åter på sin plats att hänvisa till Albert Hirschman. Han har i ett annat sammanhang erinrat om besvikelseernas stora betydelse. När klyftan vidgas mellan förväntningar och faktiska resultat blir konsekvensen ett stegrat missnöje, som är en mäktig drivkraft bakom samhällets förändringar. Hirschman utvecklar en hel teori om de periodiska svängningarna i människors samhällsengagemang (1982). Pendelslagen mellan utåtriktad politisk aktivitet och inåtriktad koncentration på det lilla livet ger samhällslivet en regelbunden puls.

För den enskilde blir läget emellertid lite mer komplicerat när valet att tystna beror på en tolkning av andras tystnad. Likaväl som det finns taktisk röstning öppnas här en möjlighet till taktisk ickeröstning. Den som inte röstar kan bidra till en minskning av valdeltagandet, vilket kanske kommer att tilldra sig större uppmärksamhet och därmed få större påverkan än mandatförskjutningar mellan riksdagspartierna. Effekten kommer givetvis att bli beroende av hur resten av väljarkåren resonerar. Opinionsmätningar kan bevisligen spela stor roll för övervägandena bakom taktisk röstning. Frågan är hur avlägsen den tid är då valet mellan röstning och ickeröstning ställs i förgrunden för opinionsmätare och kommentatorer.

Det är hur som helst ett faktum att passivitet och tystnad kan bilda en självförstärkande process. Varför skall jag engagera mig när inte andra gör det? Varför är det just jag som först skall begära ordet? Tystnad är ett svårtolkat uttrycksmedel. Tystnad kan betyda att hälsan tiger still, men kan också dölja vanmakt. Valet att avstå från att använda sin röst kan missuppfattas av andra. De stummas dialog saknar ett politiskt teckenspråk.

Dessa rader går tillbaka på en artikel som jag skrev 1999, med direkt hänvisning till den intervjuundersökning som också flera författare använt för denna bok. Men såvitt jag kan se har ingen tagit upp problemet med att tolka tystnad. Frågan är hur man ska tolka deltagandeforskarnas tystnad när det gäller tystnadens problem. Att hänvisa till okunskap vore lika oförsämligt som ogrundat; tystnad kan knappast hänföras till avdelningen för nya och okända begrepp. Sannolikt rör det sig i stället om ett aktivt ointresse. I så fall vill jag anmäla en starkt avvikande mening när det gäller forskningsprioritering. I stället för att ödsla överdimensionerad analyskapacitet åt ofruktbara hypoteser borde man ägnat sin forskarkraft åt det tystnadsproblem som ligger i skärningspunkten mellan deltagandeforskning och demokratiteori.

### **Att förklara deltagandets variationer**

Bokens förklaringar av det politiska deltagandets variationer kan indelas i två huvudgrupper: dels en ekonomisk förklaringsansats, dels en sociologisk. Den ekonomiska ansatsen, i boken bland annat företrädd genom rational choice-modeller, utgår från en nyttobaserad kalkyl där deltagandets fördelar vägs mot dess kostnader. Den sociologiska ansatsen, exempelvis i form av resursmodeller och förklaringar i termer av socialt kapital, betraktar det politiska deltagandet som en yttring av social tillhörighet.

Uppdelningen i ekonomiska och sociologiska förklaringsmodeller är en renodling som inte alltid motsvaras av framställningen i de olika kapitlen. Det förekommer att modellerna blandas på ett sätt som inte alltid framstår som helt systematiskt. Ett exempel är kapitel 3, författat av Bäck, Westholm och Teorell. Här utnyttjas primärt en ekonomisk modell, varefter en sociologisk resursmodell utnyttjas för att förklara det som blir över. Slutsatsen blir att ”tillgång till olika resurser förklarar mycket av variationen i individernas aktivitet som de rational choice-baserade måtten inte fångar upp”.

Ett alternativ till denna hybridmodell hade varit att tydligt separera de teoretiskt åtskilda förklaringsansatserna och därefter jämföra utfallet. Man hade då också fått tillfälle att utveckla mer direkta mått på både deltagandets nyttokalkyl och de sociologiska aspekterna på deltagandet som uttryck för grupptillhörighet och identitet.

Den ekonomiska modellens styrka är att den renodlar det politiska deltagandet som ett rationellt val mellan nytta och kostnader. Modellen har visserligen vunnit stor utbredning i dagens forskning, men ett problem är att de empiriska undersökningarna sällan avpassats just till denna speciella modell. Därmed blir slutledningarna ofta indirekta och svepande. Det hade varit intressant att någon gång få en djupare inblick i den ekonomiska människans förhållande till det politiska livet. Mer exakt, vad är det för nytta som den politiska marknaden upplevs erbjuda och vilka är de kostnader som den rationellt handlande aktören väger in i sin kalkyl?

Även den sociologiska modellen hade kunnat renodlas. Särskilt i en samhällsepok som så ofta beskrivs i termer av individualisering, atomisering och oöverskådlighet skulle man kunna ställa den politiska gemenskapens möjligheter och problem i centrum. Det är ett välbelagt faktum att gamla långsiktiga lojaliteter, exempelvis i form av partiidentifikation, successivt försvagats. Men hur ser kopplingarna ut med andra slags samhällsband? Är det en tillfällighet att valdeltagandet började sjunka mot 1970-talets slut, just under de år då sjukskrivningarna började öka? Finns det någon gemensam, bakomliggande förändring i relationen mellan individ och samhälle? Speglar både ickeröstning och sjukskrivningar att ett ökande antal medborgare marginaliseras genom en känsla av maktförlust och utanförskap? I så fall är det vanmakt och undandragande som borde vara det centrala forskningsproblemet.

Även om ekonomi och sociologi erbjuder uppslagsrika teorier om politiskt deltagande så uttömmar de inte forskningsområdet. De ekonomiska och sociologiska ansatserna innebär i själva verket en självpålagd begränsning som hämmar förståelsen av det politiska deltagandets demokratiska betydelse. Man frågar sig varför boken inte utvecklat en förklaringsansats som mer direkt anknyter till demokratiteoretiska frågeställningar.

Sannolikt har projektledningen försvårat sin egen uppgift genom att välja en diskutabel demokratiteoretisk utgångspunkt. Grundläggande för denna bok, liksom hela forskningsprogrammet om demokratins mekanismer, är en indelning i olika sorters demokrati.

En variant benämns valdemokrati, en annan ömsom deltagardemokrati och direktdemokrati. Ibland förekommer en tredje kategori, samtalsdemokrati.

Denna klassificeringen har nära släktskap med uppdelningen mellan konkurrensdemokrati, ibland även kallas elitdemokrati, och deltagardemokrati (se exempelvis Lewin 1970 och Pateman 1970). En sådan klassificering kan mycket väl vara ägnad att klargöra meningsskiljaktigheter i demokratidebatten. För en lärobok kan det sålunda vara ändamålsenligt att urskilja två demokratiskolor, en åsiktsriktning som betonar konkurrensen mellan demokratiska eliter, en annan skola som lägger tonvikten vid medborgarnas eget deltagande.

Däremot behövs det inte mycket eftertanke för att komma till slutsatsen att en sådan uppdelning i två, eventuellt tre, skolor inte kan fungera som ett teoretiskt instrument för att förstå det demokratiska styrelseskickets mekanismer. Redan inledningskapitlet i denna bok konstaterar att man mycket väl kan vara anhängare av ett utbrett folkligt deltagande och ändå föredra ett representativt styrelseskick. Konkurrens behöver givetvis inte stå i motsats till delaktighet.

Forskningsprogrammet har alltså målat in sig själv i ett hörn när den låst fast indelningen i valdemokrati, direktdemokrati och samtalsdemokrati som tre separata demokratimodeller. För att komma vidare skulle man behöva revidera hela denna grundläggande teori. Fortsatt reflektion över det politiska deltagandet, dess variationer och förklaringar, kan möjligen fungera som en stimulans för ett sådant teoretiskt nytänkande.

En ledtråd erbjuder teoriutvecklingen inom socialpsykologi. Under decennierna efter andra världskrigets slut var mycket av forskningen inriktad på att kartlägga ondskans mekanismer. Vad var det för psykologiska egenskaper som låg bakom folkmord och andra brott mot humanitetens och rättssamhällets grundläggande principer? Längre letade man efter vissa personlighetstyper; en sådan hypotes handlade om den auktoritära personligheten. Den underliggande tanken var att man kunde isolera vissa slags människor, eller grupper av människor, som särskilt predisponerade att överträda grundläggande moralnormer. Efter många stickspår och återvändsgränder tvingades forskningen in på nya banor. Svaret låg inte i personlighetstyper utan i situationer. Den banala ondskan kunde finnas hos de vanligaste av

normalmedborgare. Under vissa omständigheter, särskilt sådana som innefattade ett starkt gruppträck, var även normalt funtade människor beredda att begå övergrepp.

Det finns all anledning att vara försiktig med att överföra forskningsresultat från den ena domänen till den andra. Vad som gäller för extrema former av rättsövergrepp under krig behöver självfallet inte gälla för politiskt vardagsdeltagande i en stabil demokrati. Men det kan ändå vara på sin plats att pröva om det inte är aktuellt med en motsvarande teoretisk omorientering även inom deltagandeforskningen. Den äldre typen av deltagandestudier var just ute efter att klassificera människor i olika typer, såsom gladiatorer och åskådare. Den senare teoriutvecklingen erbjuder visserligen mer nyanserade beskrivningsinstrument, men tanken är alltjämt att klassificera människor efter graden av deltagande i olika avseenden. En situationsberoende deltagandeteori skulle i stället rikta uppmärksamheten mot omständigheterna i det enskilda fallet. Hypotesen skulle vara att exakt samma människa (med samma gruppstillhörighet och attitydmönster) och med samma preferenser (och nyttokalkyl) i en viss situation skulle aktivera sig, men i en annorlunda situation förbli passiv.

En sådan situationsberoende teori skulle som ett första steg behöva precisera vad som närmare bestämt konstituerar en viss situation. Frågan är vilka ”omständigheter” som är mest relevanta i ett demokratiteoretiskt perspektiv. Två forskningsuppslag synes här vara särskilt fruktbara. Det ena handlar om perceptioner, det andra om institutioner.

Redan tidigare genomförda analyser pekar på perceptionernas betydelse för medborgarens samhällsengagemang. Medborgarundersökningarna 1987 och 1997 innehöll ett antal frågor som mätte hur människor bedömer vad som kännetecknar en god medborgare. Förändringarna under denna tioårsperiod var oroväckande. Allmänhetens uppslutning bakom idealen om det goda medborgarskapet har försvagats. Förändringarna under den gångna tioårsperioden alla gått i ensartad riktning. Inget medborgarideal har fått ett starkare stöd. Den allmänna nedgången tydde på en försvagning av medborgardygdena (Petersson m.fl. 1998).

Demokratirådets forskargrupp förde ett resonemang om den tänkbara dynamiken i denna förändringsprocess. Analysen visade att många misstrodde sina medmänniskors kritiska sinnelag och vilja att följa spelreglerna. De ansåg exempelvis att man inte skall försöka lura staten och anser sig också själva vara ärliga, men levde samtidigt i föreställningen att andra människor utnyttjade systemet.

Det finns därmed en uppenbar risk att sådana missbedömningar leder till en förändring av det egna beteendet. Dynamiken bakom en sådan utveckling kan ges en spelteoretisk uttolkning. Varje enskild individ har, som skattebetalare eller medborgare, en uppsättning preferenser som stämmer överens med vad som benämns försäkringsspelet. Det betyder att alla egentligen helst vill ha ett samhälle där alla samarbetar. Problemet är att alla misstänker att alla andra har preferenser som i stället påminner om ett fångarnas dilemma. I så fall skulle de andra ha som första alternativ att smita undan sitt samhällsansvar. Slutsatsen blir att alla är tvungna att agera som om man spelade fångarnas dilemma. Därmed kommer inget samarbete till stånd. En samarbetslösning fordrar att spelarna känner till hur situationen egentligen ser ut (Hermansson 1990).

En nära till hands liggande hypotes är att det försvagade stödet för demokratins medborgarideal på motsvarande sätt sammanhänger med individernas skeva uppfattningar om hur andra medborgare resonerar och uppträder. Eftersom många tror att andra sviker sina plikter minskar därtill den egna benägenheten att vara en dygdig medborgare. Bilden av svenskarna som ett folk av fuskare är en föreställning som riskerar att bli självuppfyllande.

Så långt Demokratirådet 1998. Det hade legat nära till hands att överföra resonemanget från perceptioner av medborgardygder till perceptioner av deltagande. Finns det sådana självförstärkande processer bakom tendenserna till sjunkande deltagande? Om en medborgare har bilden av att alla andra undviker att gå med i politiska partier blir det rimligen extra svårt att själv våga gå mot strömmen och ansöka om medlemskap. En forskningsuppgift vore just att belägga om det finns sådana självförstärkande mekanismer. Nästa etapp vore i så fall att kartlägga de intermedierande faktorerna. Vilken roll spelar massmediernas politiska journalistik? Och, för att närma sig ett möjligen extra känsligt ämne, vilken effekt har statsvetarnas och deltagandeforskarnas larmrapporter?

En annan, men eventuellt sammanhängande, hypotes om det politiska deltagandets situationsberoende har att göra med institutionernas utformning. Eftersom medborgarundersökningen 1987 genomfördes inom ramen för maktutredningen kunde det falla sig naturligt att söka deltagandets omständigheter bland samhällets maktstrukturer.

Men innan man ger sig i kast med allsköns strukturella maktteorier gäller det att besinna vad som inryms i begreppet maktstruktur. Också på denna punkt finns det anledning till omprövning och teoretiskt nytänkande. Följande synpunkter härrör från en tillbakablick på den svenska maktutredningen, som aktualiserades genom tillkomsten av en maktutredning i Danmark (se Petersson 2002).

Ett begrepp som maktstruktur suggererar att ett samhälle har vissa grundläggande, konstanta egenskaper som bestämmer individers och grupperns beteenden. Maktstrukturen har därmed framstått som den stora, underliggande förklaringen till politiska beslut och välfärdens fördelning. Men antag nu att maktstrukturen inte är så konstant, utan visar sig kunna genomgå betydande förändringar även under en förhållandevis kort tidsrymd. Antag vidare att dessa förändringar inte är slumpmässiga, utan följer vissa mönster och kanske till och med kan förklaras som delvis beroende av mänskliga handlingar. Då blir det vilseledande att enbart betrakta maktstrukturen som en exogen, oberoende variabel.

Detta konstaterande behöver inte tolkas som en definitiv dom i samhällsforskningens permanenta debatt om aktör versus struktur. Tvärtom torde strukturernas determinerande kraft variera starkt från den ena samhällsformen till den andra. Vad de skandinaviska maktutredningarnas erfarenheter tyder på är bara att i just denna samhällstyp, i just denna historiska epok, finns det anledning att ifrågasätta det ensidigt deterministiska antagandet om en konstant maktstruktur.

Mot denna bakgrund är det möjligt att den svenska maktutredningen borde haft en annan frågeställning redan från starten. I stället för att nöja sig med att kartlägga hur den existerande maktstrukturen ser ut borde utredningen kanske ställt den ännu mer intressanta frågan: vilken maktstruktur som är mest ägnad att förverkliga folkstyrelsens ideal?

I så fall hade maktforskningen behövt bedrivas i ännu närmare samband med teorier om konstitutionell design. Eftersom de nordiska samhällena är så institutionaliserade har maktstrukturen ett starkt inslag av konstitutionella spelregler. Att skapa en konstitution är att ställas inför ett dilemma. Å ena sidan är strävan att skapa stabila spelregler, det vill säga permanens och förutsebarhet. Å andra sidan gäller det att anpassa författningen till en snabbt föränderlig omvärld; de politiska institutionerna skall därför vara flexibla och föränderliga (Bogdanor 1988).

Författningspolitik, strävan att förbättra konstitutionen, är en del av det långa samtalet om det goda samhället. Den sociologiska människan blickar tillbaka på sin identitet och historiskt bestämda värden. Den ekonomiska människan väljer det nyttigaste och mest kostnadseffektiva alternativet. Den politiska människan söker under samtal och kritik skapa samhällets normsystem. Flera generella förutsättningar måste vara uppfyllda för att en autonom politisk gemenskap skall kunna fungera i praktiken (Petersson 1999a).

Författningspolitik förutsätter också ett språk och ett offentligt rum för samtalet i konstitutionella ämnen. Kunskapsteorins krav på intersubjektivitet äger sin motsvarighet även i den konstitutionella beslutsprocessen. Författningspolitik bygger på ett rationellt samtal som är öppet för kritik och lärdomar av praktiska erfarenheter. En kontinuerlig och kvalificerad debatt i konstitutionella frågor är ett demokratiskt hälsotecken.

Att diskutera konstitutionella frågor kräver en förmåga till abstrakta resonemang. Medan tyngdpunkten i dagsdebatten ofta ligger på konkretisering och personifiering innebär konstitutionalism att resonera i termer av principer och generella regler. Det gäller därvid att kunna höja sig över det kortsiktiga egenintresset och det enskilda fallet. Den rättsliga normgivningens krav på generalitet gäller i allra högsta grad den för hela samhället grundläggande konstitutionen.

Författningspolitiken kan i bästa fall bli uttryck för det öppna samhällets försiktiga optimism. Även om den ideala utopin är ouppnåelig finns det ändå stort utrymme för lärande och förbättring. Vetenskapen drivs av sanningssökande, men når aldrig den slutliga sanningen. Den konstitutionella demokratins ideal strävar efter att skapa det goda samhället, men har inte illusionen att formulera den perfekta grundlagen. Det öppna samhället lämnar utrymme för misstag, men har en förmåga att experimentera, lära och utvecklas. Denna framstegstanke grundas på kritisk rationalism, det förnuftsbaseade samtalets förmåga att utbyta erfarenheter och nå fram till beslut som medborgarna uppfattar som legitima och förpliktande.

Den svenska maktutredningens huvudbetänkande avslutades med en undran ”hur man kan förena önskan om social trygghet på grundval av gemensamma ordningar med önskan om individuell valfrihet. Ytterst är detta en fråga om hur man kan kombinera fria personliga val med solidarisk gemenskap” (SOU 1990:44). Denna grandiosa fråga lär i en imperfekt värld få

vänta på sitt definitiva svar. Det är ändå uppenbart att vissa länder lyckats sämre och andra bättre i sökandet efter den goda samhällsorganisationen.

Erfarenheten visar att varje land visserligen har sina egna historiska och kulturella förutsättningar, men att det inte desto mindre finns ett stort utrymme för konstitutionella val. Varje land kan, inom vissa ramar, välja sin egen uppsättning politiska institutioner. Därmed öppnas möjligheten till författningspolitik. Grunderna för den politiska organisationen är inte en gång för alla givna. Inom demokratins ram ryms många olika organisationsmodeller. Samhällsforskningen kan bidra till debatten genom att systematisera dessa konstitutionella alternativ.

Debatten om möjligheten att i förväg bedöma konsekvenserna av konstitutionella förändringar har givit viktiga lärdomar. Få ifrågasätter konstaterandet att dagens samhällsvetenskap, i varje fall ännu, inte förfogar över någon generell teori som tillåter oss att exakt förutspå de långsiktiga jämviktseffekterna av större institutionella förändringar. Ändå har samhällsvetenskaplig teoribildning givit viktiga bidrag till förståelsen av olika slags effekter. Författningens utformning har påtagliga effekter för det politiska systemets funktionssätt och därmed också för samhällslivets vitalitet och medborgarnas levnadsvillkor.

Det är därför som maktutredningar och demokratiforskning har förutsättningar till att bidra till kunskapsbildningen inom folkstyrelsens centrala område. Den låter oss förstå hur maktstrukturer styr oss, men också hur vi kan styra maktstrukturerna.

Dessa allmänna resonemang har fått ökad aktualitet, både inom svensk samhällsforskning och i praktisk politik. Efter ett antal år i träda har grundlagsfrågor blivit ett blomstrande forskningsfält med nya avhandlingar och forskningsprojekt. Och med tillsättandet av Grundlagsutredningen år 2004 har regeringen markerat att konstitutionella reformer blivit en politiskt högt prioriterad fråga.

Uppdraget till Grundlagsutredningen är av direkt relevans för forskningsprojektet om demokratins mekanismer. Regeringens direktiv till utredningen återspeglar nämligen en stor optimism när det gäller möjligheterna att via konstitutionella förändringar öka medborgarnas politiska deltagande. Reformarbetet och förslagen till grundlagsändringar ”skall framför allt koncentreras och inriktas på att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka

medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet” (dir. 2004:96).

Denna politiska önskan, som utan större svårighet kan omformuleras till en statsvetenskaplig hypotes, innebär en stor utmaning för forskarsamhället. Har vi i dag de teorier, metoder och databaser som tillåter oss att dra slutsatser om sambanden mellan det konstitutionella regelsystemet och medborgarnas politiska deltagande? Vilken grundlagsreform skulle få störst effekt på valdeltagandet? Kan vi säga hur incitamenteffekterna ser ut för olika delar av regeringsformen?

Mina egna erfarenheter från medborgarundersökningar, demokratiråd och författningsprojekt säger att en viss blygsamhet är på sin plats. Visserligen finns det partiella forskningsresultat som tyder på samband mellan författningsändringar och ökat respektive minskat deltagande. Men man tvingas konstatera att kunskapen har många luckor.

Det statsvetenskapliga ämnet har en intern organisering som knappast är ägnad att befrämja forskning inom detta område. Grundlagsfrågor brukar locka forskare som befinner sig i gränsmarkerna mot statsrätt och historia. Politiskt deltagande undersöks vanligen av statistiskt bevandrade forskare med bakgrund i valforskning och kvantitativ analys. Men för att kunna pröva hypoteser om grundlagsreformers effekter på politiskt deltagande krävs insikter från båda dessa forskningsfält.

Här öppnar sig en fantastisk möjlighet för det pågående forskningsprojektet om demokratins mekanismer. Vad kunde vara mer relevant, såväl från inomvetenskaplig som utomvetenskaplig synpunkt, än att koncentrera sig på frågan om hur grundlagsreformer kan befrämja medborgarnas politiska delaktighet.

## **Sammanfattning**

Det kan vara en lika irriterande som lättbortviftad kritik när en bok klandras för att ha valt fel ämne. En kritiker förväntas utgå från det syfte som författarna valt för sitt arbete. De synpunkter som framförts i detta kapitel går ut på att boken borde fått en annan inriktning. Därmed är inte sagt att jag underkänt den övergripande frågeställning som vägleder det

övergripande forskningsprogram, av vilket boken är en del. Tvärtom, inget kunde vara mer angeläget än att kartlägga hur demokratin fungerar och hur den kan förbättras. Min huvudkritik är att just denna bok borde lagts upp annorlunda för att bättre ha kunnat bidra till detta stora syfte.

Det är alltså inte brister i analysen som utgör grund för kritiken. Hantverksskickligheten är påfallande; statistiska redovisningar och tolkningar är solida och tekniskt drivna. Kapitlen innehåller självfallet en hel del nytt, även om det knappast finns några resultat som på ett mer dramatiskt sätt förändrar vår tidigare bild av svenskarnas politiska engagemang.

I ett försök att konstruktivt bidra med förslag om en alternativ uppläggning har jag anknutit till ämnen och frågor som jag själv funnit mest angeläget att arbeta vidare med, efter att själv ha vridit och vänt på tabeller och regressionsanalyser från de stora medborgarundersökningarna. Ett förslag handlar om deltagandet som demokratiskt problem, ett annat om alternativa förklaringar till deltagandets variationer.

Den samhällsteoretiskt helt centrala frågan i detta sammanhang är vilken betydelse som politiskt deltagande har, och bör ha, för folkstyrelsens förverkligande. Jag har uttryckt skepsis mot att en uppdelning i valdemokrati, deltagardemokrati och samtalsdemokrati skulle kunna öka förståelsen av kopplingen mellan deltagande och demokrati. I stället har jag pekat på tystnadens problem som det avgörande. Innan man kan läsa och tolka tystnadens innebörd har man egentligen inte möjlighet att dra några slutsatser om vilken betydelse som en viss deltagandenivå har för demokratin.

Försöken att förklara det politiska deltagandets variationer blir alltför begränsade om de stannar vid den ekonomiska och den sociologiska modellen. För statsvetare borde det falla sig naturligt att också uppmärksamma betingelser av mer politisk natur. Mina egna förslag tar sikte på att skapa en mer systematisk förståelse av situationens betydelse för en människas val att engagera sig politiskt. Två exempel på sådana situationer har här nämnts. Den ena handlar om perceptioner; det gäller här att på individnivå utnyttja maktforskningens iakttagelse att föreställningar om makt ofta är viktiga för maktutövningen. Det andra forskningsuppslaget handlar om institutioner. Det behövs mycket mer forskning om hur grundlagsreformer kan påverka det politiska deltagandet.

## Referenser

- Bogdanor, Vernon. 1988. *Constitutions in Democratic Politics*. Aldershot: Gower.
- Hermansson, Jörgen. 1990. *Spelteorins nytta. Om rationalitet i vetenskap och politik*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hirschman, Albert O. 1982. *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Lewin, Leif. 1970. *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 52. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Milbrath, Lester W. 1965. *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics?* Chicago: Rand McNally.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petersson, Olof. 1999a. *Samhällskonsten*. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, Olof. 1999b. ”Uttåget från det gemensamma”, i Cilla Nergårdh och Göran Hemberg, red. *Demokratin är död. Leve demokratin!* Stockholm: Ordfront.
- Petersson, Olof. 2002. ”Makten över maktstrukturerna”, i Erik Albæk, Peter Munck Christiansen, Birgit Møller, red. *Demokratisk set. Festskrift till Lise Togeby*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Petersson, Olof, Anders Westholm och Göran Blomberg. 1989. *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons.
- Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell och Anders Westholm. 1998. *Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rabinowicz, Wlodek. 1997. ”Om tal och tystnad i spelteori”, i Hans Andersson och Eva Österberg, red. *Tystnader*. Lund: Studentlitteratur.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*.
- Verba, Sidney och Norman H. Nie. 1972. *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.