

TILFÄLLIGHET ELLER TREND: EN TOLKNING AV NÄRRÖRELSER I FINLAND

Krister Ståhlberg

ABSTRACT

Coincidence or Trend: An Interpretation of the Neighbourhood Movement in Finland

The last decade has seen a number of neighbourhood and protest movements in Finland, as has been the case elsewhere. A distinction is made between local and national movements and between occasional and relatively permanent movements. These are generally characterized and a general interpretative argument is advanced to the effect that these movements represent a trend rather than a coincidence in our political system. The general societal development is interpreted in the light of trends that seem to increase the distance between the elite and the masses; the movements are seen as functional alternatives to those articulation channels that have been overloaded or overly protected. At the same time a number of arguments to the effect that these movements are only occasional are refuted. Finally some views are offered on what type of questions ought to be placed on the public agenda in order to informally co-opt the movements and in order to counter their potential in causing a deeper crisis of legitimacy in the Finnish political system.

1. Vad avses med närdemokratitrenden

I en artikel, skriven för tre år sedan, definierade jag den utvecklingsriktning som brukar benämnas som närdemokratisk som »en strävan att organisera det samhälleliga beslutsfattandet så att det sker inom klart avgränsade och relativt sett små territoriella eller funktionella enheter inom vilka fattas möjligast många sådana beslut som uteslutande eller huvudsakligen berör enheten genom att alla medlemmar i enheten deltar i möjligast många skeden i beslutsprocessen».¹ Med en sådan definition framhäver jag vissa viktiga inriktningar hos närdemokratiska strävanden, men jag förmår kanske inte fånga in alla slag av strävanden. Vissa närdemokratisträvanden som kanske inte helt täcks genom definitionen är sk *nysaksrörelser*, d.v.s. grupper som har organiserats kring det gemensamma intresset av att driva ett intresseområde som inte alls eller bara bristfälligt uppmärksammas av existerande organisationer, rörelser eller grupper. Ett försök att täcka in hela den företeelsemässiga variation som döljer sig bakom närdemokratiseringssträvandena måste därför, antar jag, ta sig uttryck i en typologi av företeelsen. Genom att skilja mellan regionalt avgränsade eller nationellt inriktade rörelser och mellan aktionsartade eller

relativt beständiga rörelser, kan kanske största delen av företeelsevariationen fångas in.² Några förenklade beteckningar på de företeelser som indelning fångar upp kan ges i typologin:

Rörelsen har till syfte:	Rörelsen är:	
	tillfällig	relativt beständig
att påverka lokala förhållanden	Lokala aktioner	Byalagsrörelsen
att påverka nationella förhållanden	Demonstrationskampanjer	Nysaksrörelser

I typologin används uttrycket *nysak* som alternativ till *ensak* för att markera att det senare uttrycket i så mått är vilseledande att det i själva verket fångar upp bara ett fåtal av alla närdemokratiska strävanden. De flesta av dessa strävanden syftar till att inplacera betydligt flere än ett ärende på den lokala eller den nationella föredragningslistan, låt vara att rörelserna på nationell nivå ofta organiseras kring begränsade frågeområden eller kring begränsade infallsvinklar på den nationella politiken; att driva jämlikhet mellan könen, att söka alternativ till kärnkraften, att söka ett ekologiskt balanserat samhälle, att verka för utjämning av internationella klyftor, att bidra till bevarande av världsfreden m.m. Benämningen nysaksrörelser förefaller i så mått riktigare, att vi här har att göra med rörelser som organiserats för att framhäva sådana drag i den offentliga politiken som inte tidigare organisationer eller rörelser kommit att uppmärksamma på ett tillräckligt synligt och resultatrikt sätt. Samtidigt är det klart att dessa rörelser inte nöjer sig med ett intresse i bara ett aktuellt lokalt eller nationellt beslut, de respresenterar en infallsvinkel som har betydelse för ett stort antal praktiska politiska beslut, oberoende av var dessa beslut träffas.

Eftersom närdemokratiföreteelsen är heterogen är det äventyrligt att i en enda formel införa dess karakteristiska drag. När jag ändå kortfattat karakteriserar inslag i företeelsen, gör jag mig säkert skyldig till överdrifter, alla drag gäller inte i praktiken för alla rörelser. Ett viktigt intryck av rörelserna är att de uppstår *spontant* och ofta såsom *protester* mot beslut som myndigheterna står i beråd att fatta. Inom rörelserna känner man avsmak mot *byråkrati* uppfattad som ett krångligt sätt att fatta beslut på och såsom en vilja att ställa administrativa hänsyn framom sakhänsyn. Rörelserna har en påtaglig *resultatfixering* i motsats till administratörernas och politikernas *procedurfixering*. Genom resultatfixering möjliggörs även ett annat viktigt inslag i rörelserna, nämligen det *holistiska*, *gör det själv*, *greppet*. Denna aspekt på rörelserna har sin motsvarighet inom industrin där man i vissa fall övergått från det mekaniska delarbetet vid ett löpande band till helhetsarbetet (bil-

industrin). På motsvarande sätt har rörelserna ett helhetsorienterat grepp på de delfrågor de driver, d.v.s. de deltar i alla skeden av förverkligande av projektet. Med något som jag tror vara en marxistisk formulering kunde vi säga att närrörelserna i princip är mindre alienerade i förhållande till det de driver på än normala administratörer och politiker i leden.

Vid en bedömning av rörelserna måste man även hålla i minnet att flere nysaksrörelser, särskilt på riksplanet, i själva verket inte alls håller sig med »ideologiskt» varandra uteslutande inställningar. Att förbättra miljön, att emotsätta sig kärnkraft, att arbeta för likställdhet mellan könen, att sträva efter människovänliga lösningar inom den fysiska planeringen m.m., kan antagligen väl förenas med varandra. Det är därför förmodligen bara en tidsfråga när dessa rörelser på riksplanet etablerar ett närmare samarbete med varandra. En sådan utveckling kan man förvänta sig emedan rörelsernas engagemang kan ses som en misstroendeförklaring gentemot traditionella kanaler för *kravartikulering*, d.v.s. de politiska partierna i ansvarsställning har blivit så låsta i *kravaggregeringen* att de inte längre är öppna artikuleringskanaler. En slutsats av det här slaget skymtar fram även i miljögruppernas engagemang i kommunalvalet.

När vi vänder blicken till den politiska kulturen i allmänhet kan närrörelserna nog ses såsom grogrunden för det *politiker- och politikförakt* som under den senaste tiden diskuterats framför allt i den finlandssvenska pressen, men som gått som en röd tråd igenom hela den diskussion som den nya generationen representerat sedan Pete Q och steinbockianismens genombrott. Oppositionen inom den nya generationen kan visa sig vara betydelsefullare än vi kanske anar, emedan vi knappast den här gången har samma koopteringsmöjligheter visavi de nya kritikerna som samhället i tillväxt hade visavi oppositionen under senare delen av 60-talet.

Möjligheterna att göra de nya kritikerna medansvariga är denna gång även såtillvida kringskurna att närrörelserna *inte låter sig fångas upp av traditionella politiska skiljelinjer* sådana som skillnaden mellan socialism och kapitalism, privat och offentlig m.m. Grupperna står p.g.a den nämnda resultatfixeringen (om vi vill, ändamålet helgar medlen-inställningen) förhållandevis likgiltiga till traditionella politiska motsättningar och bär även av den anledningen vittne om att de traditionella ideologierna håller på att vika undan, de engagerar inte under nuvarande »välfärdsbetingelser» såsom var fallet omkring sekelskiftet.

När jag här framhåvt drag i närrörelserna som förefaller delas av de flesta rörelser, är det samtidigt skäl att ytterligare understryka att vi har att göra med en heterogen samling företeelser. Detta kan belysas genom distinktioner som i olika sammanhang har gjorts beträffande närrörelserna.

Man kan skilja mellan *spontana rörelser* och »*ovanifrån*», av myndigheterna, *initierade rörelser* och konstatera att de spontana rörelserna visat en klart starkare livskraft (exempel är det nedlagda kommunalrådsexperimentet i Uleåborg samt de planer på ett sådant experiment som aldrig påbörjades

i Vanda). Rörelserna kan, såsom påpekats, vara antingen *nationella* eller *lokala*. Vardera slagen av rörelser förefaller att ha blivit vanligare och de är numera kanske mera samordnade än vad de varit tidigare. En uppdelning av rörelserna kan göras i sådana som är *funktionellt avgränsade* och sådana som är *territoriellt avgränsade*. De nationella rörelserna, nysakrörelserna, arbetar ofta på en funktionell bas, medan de lokala rörelserna, byalagen, ofta har mycket allmänna, närmast territoriellt fastställda uppgifter (exempel Bosunds byalag eller de talrika sk. kylätoimikunnat som vuxit upp under de två senaste åren). Rörelserna kan ha en *administrativ bas* eller en »*politisk*» (inte nödvändigtvis partipolitisk) *bas*. I det senare fallet har det visat sig att rörelserna blivit starkare och beständigare, en vulgärkooptering har inte, åtminstone i internationell belysning, visat sig vara livskraftig.³ Den nämnda uppdelningen sammanhänger även med en annan, nämligen uppdelningen i *direkt demokratiska* och *indirekt demokratiska* rörelser. Även med denna uppdelning kan de indirekta rörelserna sägas att ha varit svagare än de på direkt demokrati uppbyggda rörelserna. På motsvarande sätt verkar inte de *partipolitiskt bundna* rörelserna att ha samma framgång som de *partipolitiskt obundna* rörelserna, något som man i och för sig kunde läsa ut redan genom att se på deltagandet i partiernas egna lokalorganisationer — undersökningar har ju på den punkten avslöjat den bristande folkförankringen hos de politiska partierna om och om igen.⁴

2. En tolkning av varför närdemokratirörelserna blivit talrikare

2.1. En tankeram

Här väljer jag att uppfatta närrörelserna som ett medel bland många som kan användas av medborgare som önskar påverka det offentliga beslutsfattandet. Rörelserna har således sina funktionella alternativ i de politiska partierna, i påtryckningsgrupperna, i öppenheten i beslutsfattandet (remisser, kommittéer m.m.) och i andra artikuleringsarrangemang. Orsakerna till att rörelserna uppstår kan därför ses mot bakgrunden av vad som hänt med dessa funktionella alternativ till närrörelserna.

I allmänna termer menar jag att *avstånden* mellan enskilda medborgare eller enskilda begränsade medborgargrupper och det samhälleliga beslutsfattandet har blivit längre, såväl i objektiv som i subjektiv mening. I objektiv mening har alltså det offentliga beslutsfattandet på lokal och på central nivå karakteriserats av sådan centralisering som verkat avståndsskapande i förhållande till enskilda. De enskilda har i sin tur blivit kapablare än förut att medverka i beslutsfattandet och upplever därför, oberoende av om det faktiska avståndet ökat eller ej, att det har ökat. Jag skall därför i några punkter räkna upp de slag av förändringar som har ägt rum.

2.2. Avståndsskapande inslag i den lokala utvecklingen

Enär de flesta av de inslag i utvecklingen som jag här vill peka på är allmänt kända, väljer jag att bara lista upp de förändringar som jag önskar understryka:⁵

— *antalet kommuner har minskat* och det relativa antalet förtroendemän blir likaså mindre. Utvecklingen rörande kommunalförbunden har samma betydelse.

— den lokala förvaltningen har *byråkratiserats* så att t.o.m små kommuner numera har flere heltidsanställda tjänstemän som kommer att utöva ett avgörande inflytande över det kommunala beslutsfattandet. Och inverkan av dessa tjänstemän består bl.a däri att kommunerna blir ännu mera än förut medvetna om den statliga paragrafdjungel som i själva verket reglerar den kommunala verksamheten.

— byråkratiseringen har, särskilt i något större kommuner, sin motsvarighet i *teknokratiseringen*, varmed här avses den sammantagna förändring som inträder när beslutsprocesserna blir *programmerade* (praktiskt taget omöjligt att längre åstadkomma snabba kommunala beslut eftersom så många besluts-skeden måste genomgå), när begreppsligt sett och tekniskt sett invecklade *beslutstekniker* kommer till användning (ADB, cost/benefitanalyser m.m.) samt när det kommunala *beslutsunderlaget regleras* genom statliga påbud till att i omfattning överskrida det som enskilda förtroendemän och allmänheten såsom regel har möjlighet att smälta.

— *specialiseringen* och den därmed sammanhängande differentieringen av den kommunala förvaltningen ökar *svåröverskådligheten* samtidigt som den leder till att nya ärenden som kommuninvånarna vill aktualisera, blir beroende av ställningstaganden inom flere specialiserade myndigheter — den förvaltningsmässiga indelningen har svårigheter att följa med medborgarnas problemupplevelser och sektorindelningen av dessa.

— *rigiditeten* i den lokala förvaltningsspecialiseringen blir särskilt markant inom de områden där statsmakten genom *sektorplaneringssystem* centraliserat praktiskt taget allt inflytande till sig, och detta dessutom genom att överösa kommunerna med så betungande administrativa processer att bara ett fåtal kommuner lyckas leva upp till förväntningarna på central nivå (och inte heller den centrala nivån lyckas leva upp till egna föresatser).

— samtidigt som priset för att behärska det komplicerade beslutsfattandet blir allt högre, inför de politiska partierna en *prisförhöjning för att överhuvudtaget få tillträde till beslutsarenorna* (partipolitiseringsen av lokala tjänsteutnämningar, grundande av pappersföreningar som lyfter det stöd som »fria» organisationer kunde erhålla m.m.).

— till alla dessa förändringar kunde måhända ännu tilläggas att problemen kanske uppfattas som särskilt påträngande under tider av *ekonomisk lågkonjunktur* när kommunernas reformutrymme är mindre än tidigare och om möjligt ännu mera styrt av statsmakten, vars intresse av ekonomisk styrning

växer när ekonomin inte går bra (ex. de sk. järjestelyasiakirjat, vilka naturligtvis även skall ses som en följd av lokalförvaltningens ökade relativa betydelse för folkhushållningen, helt oberoende av konjunkturer).

Beträffande dessa förändringar på den lokala nivån kan påpekas att de ägt rum parallellt och att den situation som håller på att uppstå i vårt land, att närrörelser ökar och lokalförvaltningen blir mera svår att genomtränga, på intet sätt är internationellt unik. Samma slag av utveckling har ägt rum i många andra länder (ex. U.S.A., Italien, Sverige, Norge, Danmark, Holland m.fl.).⁶ Knappast är det möjligt att utpeka bara ett enstaka inslag i utvecklingen såsom allena avgörande; vi måste söka orsakerna till närrörelsernas uppkomst i den sammantagna situation som utvecklingsdragen skapat. Och den situationen skall kanske ses mot bakgrunden av den förhållandevis starka självstyrelsetradition som vår lokalförvaltning har haft och som fortfarande är något som offras åt på festtalsaltaret. Var och en som talar till praktiska lokala förtroendemän, kan uppleva hur starkt dessa värderar självstyrelsen och hur pessimistiskt de ställer sig till att ge självstyrelsen ett innehåll under nuvarande förhållanden.

2.3. Avståndsskapande inslag i den centrala utvecklingen

I många avseenden företer utvecklingen på central nivå likartade inslag som den på lokal nivå. Vi kan måhända med större skäl än för den lokala nivån här tala om byråkratisering (även om en merpart av tillväxten i offentligt anställda ägt rum just inom de lokala servicesystemen), specialisering, teknokrativering och svårigheter att inlämna nya uppgifter i en specialiserad förvaltningsstruktur. Men utöver dessa för förvaltningsnivåerna gemensamma utvecklingsdrag, vill jag fästa uppmärksamhet vid några speciella inslag på den centrala nivån:

— det första utvecklingsdraget har i en allt mera ökande forskning benämnts för *korporatiseringen* av finländsk politik. Detta har inneburit å ena sidan att allt flere organisationer har kommit att utöva inflytande på beslutsfattandet, men å andra sidan har de stora organisationerna, topporganisationerna, erhållit ökat inflytande på så sätt att de konsulteras i allt flere ärenden av varierande slag, ärenden som de kanske inte tidigare skulle ha tillfrågats i. Sett ur nya grupperns sida uppstår alltså mera markerat än tidigare politikutövandet såsom en tvåstegsprocess, först gäller att skapa legitimitet för att få yttra sig, efter det kan man ta ställning till själva politikinnehållet; resultatet blir förmodligen att politikutövandet ses som formbundet och resultatokänsligt.⁷

— *byråkratiseringen av finländsk politik* är ett annat utvecklingsdrag som bidrar till att sluta de centrala beslutsarenorna. Jag avser en företeelse i nära anslutning till de sk partipolitiska tjänsteutnämningarna. Vad företeelsen emellertid innebär är att partierna belönar sig närstående personer genom

offentliga tjänster vilka sedan i sin tur återbetalar genom att medverka i partiernas politikberedande organ. På detta sätt kommer ett betydande inflytande över politikberedningen att ges tjänstemännen, inte bara såsom innehavare av tjänst, utan även i egenskap av partipolitiska experter som påverkar partiernas inställningar i riksdagen. Sammantaget med föregående utvecklingsdrag polariseras således aktörerna på beslutsarenan i två grupper, de stora organisationernas byråkrater och den offentliga förvaltningens politiska byråkrater.⁸

— den slutenhet av beslutsarenan som på detta sätt sker blir ännu mera besvärlig ur nya gruppers synvinkel när man beaktar att det redan i olika sammanhang har hävdats att denna nya elitbildning företräder en i många hänseenden förhållandevis *harmonisk uppfattning* om samhällsutvecklingen.⁸

— en *politisk strukturell alternativlöshet*, d.v.s att man inte kunnat räkna med att dramatiskt olika regeringsalternativ skulle uppstå genom valen, bidrar naturligtvis på sitt sätt till att accentuera innebörden i de redan uppräknade utvecklingsdragen.

— till detta skall läggas den *ideologiska eftersläpning* som karakteriserar de politiska partierna och som innebär att praktiskt taget alla partier inför kommunalvalet hade likadanna valaffisher, d.v.s de satte alla människan i högsätet utan att ändå vara förmögna till att ge denna allmänna princip ett modernt innehåll. Partierna har inte varit nydanande vare sig i syfte att tidseftersläpning tolka jämlikhetsideologin eller i att ge miljöideologin en konkret utformning.

— bristande möjligheter för byråkratin att *koptera* den nya oppositionella generationen torde kunna tas som belägg för uppfattningen att den nya kritiken kommer att framföras även i framtiden. Förvaltningsexpansionen sedan slutet av 60-talet gjorde det möjligt att på utrednings- och planerarbefattningar dra in en avsevärd del av 60-tals oppositionen. Nu köar emellertid dessa stabspersoner på egentliga linjevakanter och kommer förmodligen under en lång följd av år att verka som hinder för nyrekryteringen till förvaltningen, åtminstone vad gäller mera betydelsefulla förvaltningsposter.

2.4. Ökade förutsättningar för individuellt deltagande i närrörelser

Samtidigt som ovan nämnda utvecklingsdrag bidragit till att öka avståndet mellan individer och beslutsfattandet, har individernas förutsättningar att delta i närrörelser ökat. Vad jag med detta avser är att den allmänna utbildningsnivån har stigit och att särskilt unga generationer nu är bättre utrustade för att vara delaktiga i beslutsfattandet än måhända någonsin tidigare. Till detta kommer hela den fort- och vuxenutbildningsverksamhet kring lokala problem och lokal förvaltning som ges inom ramen för medborgar- och arbetarinstitut.

Den höga utbildningsnivån innebär å ena sidan att man innehar bättre kunskaper än tidigare, men å andra sidan innebär den, vilket torde vara det viktigaste, att man nu äger bättre förutsättningar än tidigare för att tillgodogöra sig

information om samhälleliga förhållanden. En sådan information sprids i dag mera än tidigare, inte minst just av aktionsgrupper och närorganisationer. Det är därför helt följdriktigt att unga och välutbildade personer är klart över-representerade inom närrörelser, inte bara i vårt land utan även på annat håll. Det finns alltså en faktisk efterfrågan på deltagandemöjligheter bland nya generationer, något som innebär att man inte får göra misstaget att hänföra strävan efter deltagandemöjligheter bara på någon liten grupp »radikaler» från det glada 60-talet. Tvärtom, en blick på Sverige torde även i detta fall ge oss klart besked om i vilken riktning utvecklingen även hos oss kommer att gå. Inte minst den stora kommunaldemokratiutredningen i Sverige från medlet av 70-talet är i det här hänseendet intressant.

2.5. Ideologiska och kulturella förutsättningar för uppkomsten av närrörelser

Det är inte originellt att peka på att de traditionella partiideologierna uppstod under andra samhälleliga betingelser än vad som gäller i dag. I många hänseenden blir därför traditionella omfördelningsideologier inte längre lika relevanta som förut. Den materiella välfärden ligger på annan nivå än förut och nya slag av behov har inträtt. Mot bakgrunden av denna uppfattning är det inte överraskande att t.ex lokal kultur och kulturell egenaktivitet kommit att vara utmärkande inslag i det kulturpolitiska tänkandet under 70-talet. Vi kan därför uppfatta *de traditionella ideologiernas minskade relevans* för enskilda individer samt den övergripande *kulturella strömningen till förmån för närverksamhet* såsom bidragande faktorer till uppkomsten av närrörelser. Dessa nya inslag i vår kognitiva orientering har dessutom redan blivit så etablerade att de knappast försvinner även om man kunde förutse en elitkulturell renässans som motvikt till folkkulturströmningen.

Ett mera tillfälligt inslag eller ett förhållandevis nytt inslag i vår samhällskulturella orientering är *misstron mot myndigheterna*. Trots att säkert den ökade misstron mot myndigheterna som uppmättes i HS' enkät (för något över ett år sedan) delvis återspeglade den aktuella diskussionen omkring Salora-härvan och kring grundandet av byråkratiska vakthundsbeftattningar, torde det sjunkande förtroendet återspegla även den allmänna utveckling som jag här försökt teckna. Och som sådan innebär det sjunkande förtroendet att närrörelsernas verksamhet kan påräkna större förståelse bland allmänheten än vad som utan misstroendet vore fallet. Att detta misstroende dessutom i många stycken gäller även politikerna framgår ur den av *Pesonen* och *Sänkiahö* utförda stora frågeundersökningen av landets folk.¹⁰

2.6. Närrörelsernas självförstärkande konsekvenser

Som en sista grupp av förklarande faktorer bör nämnas den inverkan som närrörelserna själva har på uppkomsten av ytterligare rörelser. Inom organisa-

tionsforskningen har denna *smittoeffekt* undersökts och man har traditionellt bl.a beskrivit hur förändringar inom en organisation framkallar motsvarande förändringar i andra organisationer som har att göra med den förstnämnda. På motsvarande sätt får vi räkna med att framgångsrika exempel på närrörelser tenderar framkalla ytterligare sådana rörelser bland grupper som befinner sig i motsvarande situation. Vi saknar inte exempel i vårt land på det här slaget av spridningseffekter. I början av 70-talet utkom bl.a en antologi om »*Parempaan ympäristöön*» i vilken ett flertal rörelser av det här slaget uppräknas i Helsingfors-regionen, rörelser vilka med största sannolikhet tagit intryck av varandra. Även *Bosunds byalag* har i själva verket sin början i kontakter med byalagsrörelsen i Stockholm. På motsvarande sätt har antagligen oppositionen mot reglering av älvar i Österbotten ett klart samband med erfarenheterna från den sk. *Koijärvi-rörelsen*.

Denna självförstärkande egenskap hos företeelser som är »nya» och som i allmänhet kan påräkna omfattande publicitet, skall inte underskattas. Den självförstärkande faktorn tar sig uttryck på åtminstone två sätt: Vi kan å ena sidan räkna med att närrörelserna direkt smittar av sig så att nya rörelser uppstår, t.o.m under förhållanden som i och för sig kanske inte alls kräver närrörelser. Men å andra sidan, och vilket antagligen är betydligt viktigare, de lyckade rörelserna bidrar till att skapa en inställning hos allmänheten och en beredskap hos aktivister att tillgripa aktionsalternativet i syfte att genomdriva sina önskemål. Denna beredskap ligger dels i möjligheten att få kontakt med grupper som redan har erfarenhet av närverksamhet och dels i den begreppsmässiga orientering som de lyckade rörelserna framkallar — det upplevs som både naturligt och nödvändigt att tillgripa hårda oppositionella tag om man »förlorar» inom den normala beslutsprocessen eller om man hållits utanför den helt och hållet. Jag håller det inte alls som osannolikt att en grundläggande förändring i vår politiska kultur håller på att ske, en förändring som för oss närmare den *civic culture* — *inställning* som traditionellt säges utmärka U.S.A.

3. Argumenten emot beständigheten i närrörelseföreteelsen

I förlängningen av den argumentering kring närrörelserna som jag drev i föregående avsnitt ligger en vitalisering av närdemokratin och en uppfattning om att den kommer att utgöra en beständig del av vårt politiska liv och av det sätt varpå förvaltningen i framtiden byggs upp. Som följd av denna utveckling kan man förmodligen även, åtminstone under nuvarande trender, räkna med att partiväsendets betydelse blir mindre. Härmed avser jag partiväsendet i dess nuvarande utformning, d.v.s jag tar inte ställning till hurvida partierna försvinner såsom valorganisationer eller ej.

Mot uppfattningen att närdemokratirörelserna kommit för att stanna och emot uppfattningen att deras existens kommer att påverka förvaltningens och beslutsfattandets organisering, har rests flere olika slag av invändningar. En

del invändningar förnekar värdet av eller önskvärdheten av närrörelser, medan andra invändningar träffar själva argumenteringen om varför de blivit vanligare och att rörelserna faktiskt kommer att bestå. Jag skall först ta ställning till några *faktuella invändningar*.

Närrörelserna säges vara befolkade av »fanatiker» d.v.s. av personer som till sin läggning är dogmatiska och i den mening auktoritära. Av den anledningen, menar man, kommer närrörelserna att explodera för det inre trycket. Till detta kan invändas att *engagemang* inte får sammanblandas med *fanatism*. Av flere anledningar, bl.a. att närrörelserna representerar gör-det-själv uppfattningar, är den subjektiva inblandningen hos närföreträdarna djupare än hos vanliga medborgare. I flere undersökningar har påvisats att deltagande går hand i hand med medborgarkänsla, d.v.s. att man förstår de anpassningar som är nödvändiga för att sammanjämka ståndpunkter. De fanatiska inslag som onekligen kan skönjas bland vissa inom vissa närrörelser, skall därför grovt taget uppfattas som övergående gröngölingsmässighet, något som slipas bort med erfarenhet.

En besläktad invändning till den föregående och som ställer saker på sin spets är den som i närrörelsernas fanatism ser inledningen till allvarigare opposition mot samhällsordningen, av typen *Baader—Meinhof* verksamheten m.m. Argumenteringen förefaller osaklig. Vi har inte att göra med egenskaper hos individerna i dessa organisationer, utan med det samhälle som skapat rörelserna. Om de slutenhets- och avståndstendenser som jag pekat på inte korrigeras, kan vi säkert även i vårt land förvänta oss mera dramatiska uttryck för rörelserna än hittills, trots att vi knappast i vår kultur får uppleva så häftiga sammandrabbningar som de nämnda terrororganisationerna stått för. Men varför skulle, å andra sidan, medborgarna nu reagera så helt annorlunda än under de perioder under vilka t.ex. arbetarna tillkämpande sig strejkrätten. En anledning till mildare reaktioner ligger i att »välfärdssamhällets» problem inte är de samma som tidigare. Ändå kan inte härigenom sannolikheten för mera opposition elimineras.

Det har pekats på att närrörelserna är såpass specialiserade i sitt engagemang att de *inte förmår fylla uppgiften att sammanordna* de krav som olika grupper ställer. Invändningen äger säkert stor riktighet, särskilt under nuvarande omständigheter under vilka närrörelserna sällan indras i de diskussioner som har samordnande karaktär. När de indras i sådana samtal kan vi förmoda att de dels något utvidgar sina intressen och att de dels visar sig ha betydligt mera utarbetade uppfattningar än vad vi föreställer oss. För nysaksrörelserna är sällan ensaksrörelser och deras hittillsvarande uppgifter har i första hand bestått i att artikulera krav, inte i att aggregera eller i att samordna kraven.

I anslutning till den föregående invändningen har sagts att *närrörelserna är egoistiska* och att de inte förmår uppträda som bärare av allmänna krav, krav som delas av stora grupper av medborgare. Inbyggd i uppfattning ligger att grupperna genom särengagemanget arbetar för små gruppers privilegier,

d.v.s för ojämlikhet. Detta, menar man, kommer att skapa en opposition mot grupperna. Argumenteringen är inte lätt att underbygga. Erfarenheterna visar nämligen att närrörelser har uppstått såväl kring små och avgränsade frågor, som kring omfattande frågeområden vilka knappast är mindre än de frågor omkring vilka politiska partier har grundats. Och det har vidare visat sig att såväl små grupper kring begränsade frågor som grupper kring mera omfattande frågor ofta är engagerade för någon form av välfärdsfrågor eller för solidaritetsfrågor (miljörörelsen, u-landsrörelsen, kvinnorrörelsen m.fl.). Mot den bakgrunden är det svårt att förstå att vare sig de politiska partierna eller byråkratin i själva verket ur enskilda medborgares synvinkel kan uppfattas vara mera jämlikhets- eller solidaritetsorienterade.

Beständigheten i närrörelserna ifrågasätts även med påpekandet av att *många närrörelser verkar bara en kort tid*. Det är riktigt. Närdemokratiseringstrenden skall inte förstås så att varje rörelse som grundas är beständig. Det är trenden vars beständighet jag här argumenterar för. Den kan bestå trots att rörelserna uppstår och dör såsom enskilda företeelser betraktade. Samtidigt som jag säger detta är det allt skäl att understryka att även beständigheten i enskilda rörelser är betydligt större än vad man i allmänhet måhända tror. Detta gäller särskilt byalagsrörelserna och nysakrörelserna, medan det för de lokala aktionerna och demonstrationskampanjerna av förståeliga skäl gäller att de är mera kortvariga. Och vidare skall inte den övergripande trenden missförstås av den anledningen att den inte är lika stark hela tiden. Trots att trenden exempelvis under medlet av 70-talet kanske inte var lika stark som i början och i slutet av decenniet, vore det fel att påstå att den inte hade existerat även mellan konjunkturtopparna.

En argumentering gör gällande att rörelserna bara utgör ett uttryck för *en tillfällig efterapning av företeelser i sådana länder där de objektiva problemen är allvarigare*. Jag har redan tidigare bejakat spridningseffekterna. Vad jag här bestrider är att den spridningseffekt som uppstått enbart är beroende av spridningen och att den är tillfällig. Även om den objektiva storleken av ett problem är viktig (antal kärnkraftverk, grad av miljöförstörelse, omfattningen av kvinnoförtryck), bör vi inse att den enskildes engagemang i rörelserna har en kraftig *subjektiv* komponent och att betydelsen av denna komponent blir större genom själva engagemanget. Och vi bör vidare inse att uppkomsten av rörelserna måste ses mot bakgrunden av *relativa möjligheter för att påverka de upplevda problemen*. Det finns alltså många länder i vilka problemen är betydligt djupare än hos oss, men där rörelser helt enkelt inte tillåts verka och där inte heller försöken att skapa rörelser är lika frekventa som hos oss. På motsvarande sätt förhåller det sig med förekomsten av resurser, materiella och andliga, för att lösa problemen med. Såväl vad beträffar de formella ramarna för samhällsengagemang som vad beträffar resurser är vi bland de bäst lottade bland länder och har följaktligen, på samma sätt som andra motsvarande länder sett uppkomsten av närdemokrati-rörelser. Vårt land karakteriseras i själva verket av två rörelsestimulerande omständigheter som är värda att uppmärks-

sammas. Hos oss finns en förhållandevis stark vänsterbunden oppositionstradition och centraliseringsdragen i beslutsfattandet har varit kraftiga samtidigt som vi har en lång lokal självstyrelsetradition. Skillnaden mellan idealbestämda strävanden och uppfattningar om verkligheten kan därför förutspås bestå som stimulans för närrörelserna.

Ett med samordningsargumentet beslätat påstående rörande närrörelserna är att de *inte förmår uppfylla de krav som det samhälleliga beslutsfattandet uppställer*. Uppfattningen bygger på det felaktiga antagandet att politiska partier i allmänhet enbart sammanväger krav. I själva verket utgör partierna kravartikulerare och de sammanväger krav bara av den anledningen att de är representerade i sådana beslutande församlingar där konkurrerande krav ställs av andra grupper. Ett visst filter utgör dock även partiorganisationer. Härigenom har deras betydelse som spärrar för medborgarönskemål blivit större. Närrörelserna kommer ur detta perspektiv i själva verket att innebära en vitalisering av kravförmedlingen. På det sättet bidrar de till uppställandet av alternativ i beslutsfattandet, ett inslag som man menar att förnuftiga ställningstaganden bör bygga på. Så länge vi upprätthåller nuvarande beslutsförfaranden fyller därför närrörelserna en viktig *alternativformulerande* uppgift. Ännu mera viktig blir den uppgiften ifall närrörelserna ges tillgång till den offentliga föredragningslistan, d.v.s om myndigheterna faktiskt strävar till att beakta deras krav. Om kraven däremot inte beaktas och fångas upp i beslutsfattandet, kommer förmodligen den mobiliserande verkan som rörelserna har att vara negativ i den meningen att de bidrar till att bygga upp frustration hos sina anhängare. Måne vi inte ser just den konsekvensen av myndigheternas kortsynta handlande i den ökade medborgarmisstron.

Det finns ytterligare invändningar mot rörelserna som framhäver deras ensidiga sammansättning eller som uppmärksammar svårigheter att institutionalisera rörelsernas ställning så att de gavs klara uppgifter. Jag skall inte här beröra dessa argument eftersom jag redan tagit ställning till dem i annat sammanhang.¹¹

Däremot skall jag avsluta denna genomgång av argument mot rörelserna genom att beröra ett mera komplicerat argument, nämligen det som hävdar att *närrörelserna är oförenliga med ett långsiktigt och målstyrt handlande*. Argumentet sammanhänger med en övergripande uppfattning om hur samhälleligt beslutsfattande skall vara organiserat. Man menar att folket i val ger förtroende för sina representanter som uppställer mål för samhällsutvecklingen. Dessa mål uppnås genom att myndigheterna väljer de bästa medlen. Kombinationen av goda medel brukar i allmänhet benämnas för planer av olika slag. Ur ett sådant beslutsfattandes synvinkel kommer närrörelserna att uppfattas såsom bråkmakare som griper in i och stör det normala beslutsfattandet. Har man denna elitrationalistiska beslutsuppfattning, är det troligen riktigt att närrörelserna utgör ett besvärande störningsmoment.

Min uppfattning är emellertid att den elitrationalistiska ståndpunkten är felaktig i två avseenden. Å ena sidan förhåller det sig så att ett elitrationalis-

tiskt beslutsfattande kan uppnås bara genom att själva grunden för vårt samhällsskick ändras. Å andra sidan förhåller det sig så att de alternativ till elitrationalistiskt beslutsfattande som står oss till buds i själva verket kan vara nog så rationella, åtminstone under den betingelsen att beslutsfattande skall bygga inte på dogmatiska teorier utan på åsiktsyttringar bland dem besluten gäller. Samordning, val mellan alternativ och långsiktighet kan i själva verket uppnås i ett beslutsfattande som i stor utsträckning bygger på växelverkan mellan många konkurrerande grupper och åsikter. Denna alternativa beslutsuppfattning brukar benämnas för *ömsesidig partisk anpassning* i besluts-litteraturen, medan jag använt benämningen politiskt beslutsfattande. Ur den uppfattningens synvinkel är närrörelserna inte bara acceptabla utan i många avseenden önskvärda.¹²



Vid sidan om argument emot rörelserna som på något sätt är faktuellt grundade och som ifrågasätter rörelsernas betydelse eller beständighet, finns argument som innebär ett värdeförankrat avståndstagande från grupperna. Man accepterar inte rörelserna därför att de kräver ändringar som man själv inte vill ha eller emotsätter sig det man eftersträvar. Till dylika argument kan jag inte ta ställning. De kommer alltid att anföras. Men de kommer knappast att ha någon avgörande betydelse för hurvida rörelserna förekommer och breder ut sig eller ej.

Jag tror att denna ståndpunkt gäller oavsett hurdana värderande argument som framförs. Ett exempel är ståndpunkten att rörelserna bör vara var-samma så att de inte överskrider gränserna för det lagarna utstakar. Värderingen av ett nordiskt rättssamhälle bär inte långt bland dem som opponerar sig just p.g.a att dessa värderingar ensidigt gynnar något som de inte kan acceptera. Verklighetens makt är större lagarnas anda — hur förklarar vi annars rösträttsreformer, beviljande av lagstadgad strejkrätt m.m. I själva verket kan det visa sig vara kortsynt att polarisera motståndet mot rörelserna kring rättssystemet. En sådan polarisering skapar lätt misstro inte bara mot en konkret politisk problemlösning, utan även mot rätts- och samhällssystemet som sådant. Istället för att betona att lagar skall efterlevas kan man ha skäl att påpeka att lagar även stiftas.

4. Morgondagens dagordning

Genomgången av närdemokratirörelserna skall jag avsluta genom att peka på ett antal frågeområden som enligt min mening *kommer att* eller *bör* upptas på morgondagens föredragningslista. Fråga är inte om någon uttömmande för-

utsägelse eller programförklaring. Jag önskar bara peka på slutsatser som ligger i den logiska förlängningen av det synsätt jag företrätt.

1. *Decentraliseringsproblemen*, inte dekoncentreringsproblemen, kommer att stå i förgrunden. Problemet bör uppfattas i termer av maktöverföring tillbaka till kommunerna från staten. Flere av de sk. sektoriella planeringssystemen varigenom statsmakten givit de centrala ämbetsverken ett stort förmyndaransvar över kommunerna är inte bara ineffektiva ur administrativ synpunkt, de är dessutom för uppnående av allmänna verksamhetsramar helt onödiga eller kraftigt överdimensionerade. I denna uppfattning ineligger även kravet på en drastisk förenkling av de finansiella relationerna mellan staten och kommunerna. De förenklingssträvanden som för närvarande uppbärs av den kommunalekonomiska delegationen är bara halvmesyre.¹³

I decentraliseringsföreställningen ineligger även krav på att det kommunala beslutsfattandet görs mera öppet än tidigare. Så kan ske genom att det kommunala remissväsendet blir mera omfattande och genom att närrörelseföreträdare ingår i projektgrupper.

Genom en reform av mellanstegsförvaltningen kan möjligen skapas ökade deltagandemöjligheter och samtidigt förutsättningar för att bibehålla mindre primärkommunala enheter. Härvid bör dock riktgivande vara att såväl landskapsförvaltningen som kommunalförvaltningen kan ha faktiska befogenheter.

2. Den ökande komplexiteten i beslutsfattandet är svår att påverka och ännu svårare att motverka så att den minskar. Vi måste således räkna med att ett betydande avstånd mellan enskilda och grupper å den ena sidan och det offentliga beslutsfattandet å den andra sidan kommer att bestå även i framtiden. Det är därför motiverat att fråga sig hur närrörelser och oppositionsgrupper kan fås att klarare se komplexiteten i beslutsfattandet och hur de skall kunna erbjudas alternativa möjligheter att påverka besluten.

Svaret på den första frågan kan ligga i att *närrörelserna koopteras informellt*. Härmed avses att de ehåller ett medansvar som även i sig bär möjligheten till verkligt ansvar. Ett sådant resultat kan uppnås om *grupperna tilldelas resurser för att engagera sig i alternativ politikplanering*. Insikten om de handlingsgränser som verkligheten uppställer växer ju mera rörelserna måste konkretisera de politikalternativ som de står för. Potentiellt innebär ett dylikt stöd att grupperna även utformar lösningar som kan godtas av myndigheterna. Att utdela dylika stöd har med största sannolikhet en betydligt mera uppbyggande konsekvens än utdelandet av lokala stödpenningar till partipolitiska pappersorganisationer. Men argumenteringen gäller på mostvarande sätt det centrala planet. Att härigenom uppställandet av beslutsalternativ skulle förbättras är närmast självklart. Förekomsten av alternativ ger uppfattning av val, och denna uppfattning i sin tur verkar bindande istället för avståndskapande.

Svaret på den andra frågan kan ligga i ett folkomröstningsinstitut som inkluderar folkinitiativ. Det är visserligen riktigt att ett sådant institut kunde skapa ytterligare tröghet i beslutsfattandet och försvåra genomförande av reformer, men det har samtidigt en viktig legitimerande uppgift. På ett intressant sätt återspeglar den svenska kärnkraftsomröstningen av allt att döma just den legitimerande innebörden i folkomröstningsinstitutet. Trots de tidvis mycket djupa klyftorna inom de politiska partierna, har partierna efter omröstningen erhållit stöd från de flesta av sina tidigare anhängare. På ett överraskande fullständigt sätt avfördes kärnkraftsfrågan från dagordningen, åtminstone tills vidare.

3. Det blir förmodligen aktuellt med att söka *verkliga istället för symboliska* förvaltningslösningar på sådana problem som sysselsätter nysaksrörelserna. Att t.ex. tillsätta jämlikhetsdelegationer eller motsvarande organ kommer förmodligen inte att vara tillräckligt. Eftersom strävan bör vara att dra in de nya frågorna i beslutsfattandet och erkänna deras berättigande, bör de även ges reella möjligheter att beaktas. Så kan ske om de bereds fullvärdig ställning inom byråkratin. Det bör kanske betonas att sådana lösningar inte innebär att det sker dramatiska förändringar inom alla delar av förvaltningen eller i samhället. Istället kommer de nya institutionaliserade intressena att ingå i den normala tävling och sammanvägning som förvaltningarna är engagerade i.

4. Mot bakgrunden av min uppfattning om närrörelserna ter det sig naturligt att hävda att de innebär ett hot mot de politiska partierna. Korollariet blir då att *partierna måste beakta närrörelserna mera än hittills*. Någon patentmedicin kommer inte i fråga, utan det gäller att i större utsträckning än hittills koppla rörelserna till partiernas inre arbete eller att inta en följsammare inställning till rörelserna. Partiernas lokala organisationer spelar förmodligen en väsentlig roll. Dessa borde organiseras kring existerande naturliga gemenskaper (stadsdelar, byar) och inte underställas partiernas centrala kontroll, utan tillåtas i partiapparaten införa varierande lokalt motiverade krav. Många tecken tyder på att de partier som först vinner förtroende inom närrörelserna har mycket stöd att hämta i detta förtroende. Närrörelserna har nämligen visat sig vara så betydelsefulla upplevelser för deltagarna att de på basen av sitt rörelseengagemang är villiga att ompröva sina partipolitiska lojaliteter.

Jag hyser emellertid en viss tvekan till partiernas möjligheter att omorientera sig på detta sätt. Min tvekan bottnar i det sätt varpå beslutsfattandet har utvecklats. Partiföreträdarna är nu *samordningsagenter*, deras tid upptas mera av *horisontellt* än av *vertikalt* umgänge, något som gäller p.g.a den differentiering av förvaltningen som ägt rum och, till en del, p.g.a att vårt politiska liv karakteriseras av så många partier med varierande åsikter som ändå måste samarbeta med varandra. Ur detta följer att de först nämnda frågorna på dagordningen har större utsikt att öppna möjligheter att integrera närrörelserna i samhällets normala beslutsfattande.

NOTER

¹ Krister Ståhlberg, Närdemokrati — en framtidsvy, *ETA*, 1979, s. 63.

² I *a.a.* har jag anfört flere uppdelningar av närrörelserna, t.ex ss. 114, 115, 65.

³ Se Francesco Kjellberg, A comparative view of municipal decentralization: Neighbourhood democracy in Oslo and Bologna, i L. J. Sharpe, *Decentralist trends in Western democracies*, Sage Publications, 1980, ss. 81—118. Se även av samme författare, Kommunal decentralisering, i *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2/1977.

⁴ Ett klassiskt finländskt arbete är t.ex Onni Rantala, *Konservatiivinen puolueyhteisö*, Vammala 1956. Rantalas observationer har bekräftats rörande flere andra partier och beträffande deltagande i politiskt arbete i allmänhet, jfr t.ex Heikki Koski, *Kuntalaisten osallistuminen kunnallishallintoon*, Tampere, 1970.

⁵ Jag har utförligare berört dessa utvecklingsdrag i *a.a.*, ss. 37—52. Se även den översiktliga genomgång av kommunernas förändrade ställning som jag gjort i *Central-Local Relations in Finland, Paper prepared for the SSRC/IPSA conference on comparative intergovernmental relations*, Oxford, 1980. Förändringar i beslutsförfaranden har jag undersökt i *Teori och praxis i kommunal planering*, Åbo 1975. Jfr. även Göran Djupsund, *Illusionen om planering: En studie i konsekvenser av kommunplanering*, (diss.), Åbo (i tryck).

⁶ Kjellberg, *op.cit.*

⁷ Korporatiseringen har varit föremål för flere undersökningar under de senaste åren, Krister Ståhlberg, *Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen under åren 1960—75*, Helsingfors, 1976 (*DETA*), Göran Djupsund & Krister Ståhlberg, *Korporatisering och byråkratisering av finländsk politik*, Åbo, 1978, (*RESPO*) Voitto Helander, *Etujärjestöt ja komitealaitos*, Åbo 1979 (*RESPO*), Voitto Helander & Dag Anckar, *Organizations and consultation: Finland 1965 and 1975, Paper prepared for ECPR joint sessions of workshops*, Florence, 1980, Lauri Karvonen, *Intresseorganisationernas position i handelspolitiska beslutsstrukturer i Finland*, Åbo 1980 (*RESPO*) samt Tom Jokinen, *Korporatism och inkomstpolitik*, Åbo 1979 (*RESPO*).

⁸ Se Djupsund & Ståhlberg, *a.a.*

⁹ Voitto Helander & Krister Ståhlberg, *Förändring i politisk elitstruktur*, Åbo 1979 (*RESPO*).

¹⁰ Pertti Pesonen & Risto Sänkiäho, *Kansalaiset ja kansainvalta*, WSOY, 1979.

¹¹ Ståhlberg, *Närdemokrati . . . , a.a.*, ss. 105—110.

¹² Grunden för denna beslutsuppfattning finns återgiven i Ståhlberg *Teori . . . , a.a.*, ss. 289—351.

¹³ Den förvaltningsmässiga ineffektiviteten i bl.a. hälsovårdsplaneringssystemet har jag granskat i, *Cutting oneself on too sharp an administrative knife: Some bureaucratic problems of implementation in the Finnish public health care planning system, Paper presented in the ECPR workshop*, Florence, 1980.