

# Invandrare som medborgare, väljare och politiker

*Maritta Soininen och Henry Bäck<sup>1</sup>*

## Demokratis problem i teorin och i praktiken

Länge sågs ökad internationalisering i enbart positiva termer. Sedan 1980-talet har man dock i en mer nyanserad bild även börjat uppmärksamma de allt fler nya samhällsproblem som den ökade internationaliseringen ger upphov till (Mörth och Sundelius 1998).

Exempelvis saknar i dag allt större grupper av människor till följd av internationell migration grundläggande politiska rättigheter, eller är inte i stånd att i praktiken utnyttja de rättigheter de formellt har.

Därigenom utmanar internationell migration både den formella och reella politiska jämlikheten genom att skapa nya politiskt marginaliserade grupper. Hur kan vi då förstå detta nya demokratiproblem?

Ett sätt att närma sig problemet är att identifiera de nära samband som finns mellan individens politiska, sociala och civila rättigheter, hennes medborgarskap och hennes medlemskap i en nationalstat, ett mönster som Brubaker ser som den nya politiska ojämlikhetens kärna (Brubaker 1989). Utan medborgarskap inga medborgerliga rättigheter och utan medlemskap i en stat, alltjämt i dag oftast en nationalstat, inget medborgarskap. Medborgarskap som ett juridiskt medlemskap i ett politiskt system kombineras således med medlemskap i social och kulturell mening i en nation och uppfattas därför ofta liktydigt med nationell tillhörighet. Följaktligen skapar "fel" nationell bakgrund problem både för individen och demokratin. När nationalstaten på detta sätt fungerar som institutionell grund för politiska och sociala rättigheter uppstår en diskrepans mellan invandrares reella behov av civila, sociala och politiska rättigheter och medborgarskapets mer eller mindre explicit

ställda krav på ”rätt” nationell och kulturell tillhörighet som villkor för dessa rättigheter.

Historiskt har demokratins landvinningar handlat om att göra det politiska medborgarskapet tillgängligt för allt fler samhällsgrupper (Mouffe 1992, Phillips 1995). Mouffe beskriver demokratins framsteg som utvidgning av politiska rättigheter utmed två axlar, ”either new groups have claimed access to rights already declared, or new rights have been demanded in social relations hitherto considered ‘naturally’ hierarchical, such as those concerned with race, gender, etc.” (Mouffe 1992:1 ff). I vår tids västerländska demokratier duger kön, religion, hudfärg eller ekonomiska tillgångar inte längre som argument för formell uteslutning från den politiska processen. Enligt Mouffe är det inte heller demokratins ideal som är dagens huvudproblem utan det faktum att dess principer långt ifrån är genomförda ens i de länder som gör anspråk på att vara dess främsta företrädare. Hon är inte ensam om att vara kritisk. I dag förs en livlig politikteoretisk debatt om den demokratiska representationens villkor och brister. Vilken relevans äger då denna debatt för oss när vi vill analysera invandrarnas marginaliserade samhällsposition? Vilken sorts verktyg ger oss demokratidebattens bidrag för att vi bättre ska förstå de demokratiproblem som har sitt upphov i internationell migration?

En central fråga i den politikteoretiska debatten har under den senaste tiden kommit att handla om hur man kan garantera fullt inflytande i den demokratiska processen för minoritetsgrupper, med från majoriteten annorlunda intressen och erfarenheter (Benhabib 1996, Kymlicka 1995). Enligt Kymlicka har de problem som är behäftade med invandrarnas, ursprungs- och andra kulturella minoriteters rättigheter kastat tveksamhetens ljus över flera grundantaganden som i decennier styrt det politiska livet. Intressedispyter mellan minoritetsgrupper och majoriteten, som ofta diskuteras i termer av kulturella rättigheter, ses av många politikteoretiker som den kanske största utmaningen för dagens demokratier. Man efterlyser nya identitet/särart-policies (*identity/difference*), dvs. nya sätt att i den offentliga politiken hantera människors olikhet på grund av deras kulturella bakgrund. När den kända teoretikern Benhabib i mitten av 1990-talet beskriver agendan för medborgarskaps- och demokratidebatten, framhåller hon hur identitets- och särartsfrågorna på senare tid har upptagit en särskilt framträdande plats i västerländska liberala demokratier. Den politiska diskussionen har i hög grad kretsat kring s.k. nya sociala rörelser och de frågor dessa har väckt och tagit strid för. Dessa nya rörelsers frammarsch tolkar

hon som ett uttryck för att postmateriella värden har fått en mer framskjuten position i samhället, och att det i politiken har ägt rum en övergång från fördelningspolitiska frågor till att diskutera "the grammar of forms of life". Vi kan citera henne (Benhabib 1996:4):

The struggles over wealth, political position, and access that characterised bourgeois and working-class politics throughout the nineteenth and the first half of the twentieth century were replaced by struggles over abortion, over ecology ... and the politics of racial, linguistic and ethnic pride.

Den mångkulturella politiken presenteras ofta som ett steg mot en lösning på de socialt och politiskt marginaliserade minoritetsgruppernas problem. Man utgår då från ett grundantagande om att en individs kulturella identitet är av central betydelse eftersom den påverkar hur andra bemöter henne. Människors självrespekt är således i regel beroende av den respekt och uppskattning, eller av bristen därpå, som den egna kulturella gruppen åtnjuter i samhället. Den liberala demokratins universella politik som utgår från alla medborgares lika värde anses därför inte vara problemfri. Visst har den liberaldemokratiska traditionen inneburit utjämning av medborgerliga och politiska rättigheter för stora grupper av samhällsmedlemmar, och ofta även viss social och socio-ekonomisk jämlikhet. Men i och med att dess särartsneutrala politik innebär att alla samhällsmedlemmar får ett identiskt paket av fri- och rättigheter, utan hänsyn till individers och grupperns olikhet gentemot varandra, tvingas de in i en enhetlig form som inte gör dem rättvisa, en form som dessutom inte är neutral utan i själva verket speglar majoritetskulturens uttryckssätt, erfarenheter och värderingar (Taylor 1992). Ett sådant icke-erkännande leder till att en person eller en grupp far illa när det omgivande samhället återspeglar en förfalskad eller ringaktande uppfattning av den. Vanligtvis är de på grund av sin grupp-tillhörighet nedvärderade och stigmatiserade individerna också underrepresenterade i politiken. Därför talar man om erkännandets politik som ett alternativ till den förtryckande särartsneutrala politiken. Den mångkulturella politikens alternativ inbegriper offentliga åtgärder för att skydda och stödja en minoritetsidentitet. Här kan stödformerna sträcka sig från speciella språkrättigheter till garanterad representation i politiska församlingar. I princip handlar det om att bevilja den på grund av sin minoritetsställning missgynnade gruppen en eller annan form av särskilda rättigheter för att kompensera för det respekt och skydd som majoriteten automatiskt åtnjuter.

Som alternativ till mångkulturell politik förespråkar vissa debatt-deltagare den icke-diskriminerande modellen som en mindre radikal policy-linje i minoritetsfrågor. Enligt politikteoretikern Walzer, som är en varm anhängare av den icke-diskriminerande staten som en lösning på etno-kulturella motsättningar, går modellen ut på att man i den offentliga politiken ställer sig neutral till de olika kulturella grupper som konstituerar samhället. På samma sätt som staten kan låta bli att ta ställning i frågor om tro och religion, ska den varken uppmuntra eller bestraffa olika minoritetsgruppers identiteter och uttryck för kulturell tillhörighet. Individen behöver varken känna sig upphöjd eller nedvärderad på grund av sin kulturella bakgrund. Den offentliga politiken bör vara neutral i kulturhänseende och i stället hänvisas värnandet om kulturella identiteter till den privata sfären (Walzer 1995). Knappast oväntat har de som har velat kritisera modellen ifrågasatt det möjliga för staten att i praktiken kunna driva kulturellt neutral offentlig politik. De har avfärdat modellen som en praktisk omöjlighet, bland annat med hänvisning till att samhällets institutioner genomsyras av den dominerande majoritetskulturen i allt från värderingar till högtidsdagar.

Som begrepp anses mångkulturell politik vara förknippat med åtskilliga problem, inte minst beroende på dess mångtydighet. Under detta paraplybegrepp avhandlas flera olika sorters artskilda frågor. Den har presenterats som lösning på från varandra mycket olika marginaliserade gruppers problem, såsom ursprungsminoriteters, de homosexuellas och invandrarnas. Men man har också framhållit att den mångkulturella politiken inte bör ses som en lösning på invandrarernas svaga samhällsposition. Då handlar argumentationen om att invandrargrupper inte kan betraktas som etno-kulturella eller språkliga minoriteter i den meningen att de skulle vara ett resultat av en statsbildningsprocess, och uppstått på grund av tvångsinförlivande av landområden med andra kulturella grupper eller genom undanträngande av ursprungsminoriteter. I stället bygger den nya etniska mångfalden på enskilda individers och familjers frivilliga val att lämna det gamla landet, ett val som också anses innebära att man uttryckligen tagit ställning för kulturell integration i det nya hemlandet. Visserligen strävar invandrargrupperna efter och har rätt till majoritetssamhällets respekt för sina kulturella rötter men huvudsyftet är ändå att bli integrerad i majoritetssamhällets institutioner, och den nya kulturella pluralismen kan därför anses vara av mer övergående karaktär. Statens ansvar bör då begränsas till att se till att offentliga politiska program varken gynnar eller missgynnar in-

vandrare på grund av deras kulturella tillhörighet, dvs. till den icke-diskriminerande modellen för offentlig politik

En möjlig invändning är att distinktionen mellan etno-kulturella och invandrarminoriteter inte alltid är lika glasklar som man vill göra gällande. I dagens värld haltar exempelvis argumentet om frivillighet som grund för utvandrings-/invandringsbeslutet eftersom betydande delar av migrationsrörelserna i realiteten består av flyktinginvandring där grupper av människor ofta just på grund av sin minoritetsetnicitet blivit förföljda av staten. Den framtvingade flykten kan knappast tolkas som en medveten viljeyttring för att gruppen önskar kulturell integration i mottagarlandet, för att spetsa till resonemanget. Därmed inte sagt att den mångkulturella politiken är det rätta sättet för staten att förhålla sig till invandrargrupper; endast att de framförda argumenten mot en sådan politik inte är invändningsfria. För det andra är det uppenbart att individens rätt till erkännande av sin kulturella särart enligt resonemanget tycks vara begränsad, eftersom man endast i de fall då staten tidigare brutit mot gruppen, kan argumentera för dess rätt till offentligt stöd och skydd. Därmed framstår och framställs ett till sin faktiska sammansättning mångkulturellt samhälle än i dag som en avvikelse från det normaltillstånd som en stat för en nation, en nationalstat utgör. Följaktligen kräver den mångkulturella politiken en särskild motivering till skillnad från den en-nationella kulturpolitiken som norm.

Nyttan av den senaste demokratiteoretiska debatten kan ändå kanske sägas vara begränsad för vår uppgift, att analysera invandrar-nas marginalisering i samhället. När den teoretiska problematiseringen av kulturell identitet och särart och av medborgarskapets i realiteten ojämlika innebörd, endast inbegriper grupper med formella medborgerliga rättigheter, ursprungsminoriteter, kvinnor m.fl., blir debatten mindre intressant för oss. Även debattens starka fokus på frågor kring kulturell identitet och särart gör den mindre relevant för en diskussion om invandrar-nas bristfälliga sociala och politiska rättigheter. Ökad tolerans mot kulturyttringar och statligt erkännande av invandrargrupperns minoritetsidentiteter löser i sig knappast frågorna om social och politisk uteslutning, kan man hävda. Grundproblemet handlar i första hand om högst materiella värden och först i andra hand om postmateriella sådana. Det förefaller som att i lika hög grad som utländska medborgare och till en del även naturaliserade, befinner sig i en marginaliserad position i samhället och i politiken, är de också osynliga i den demokratiteoretiska diskussionen. Invandrare som icke medborgare hör inte hemma i den politiska demokratin, men inte heller i diskussionen

om demokrati. En huvudförklaring till detta ligger i att argumentationen om den liberaldemokratiska traditionens brister i själva verket förs med utgångspunkt i den liberaldemokratiska teorin, en teorigrund inom vilken det formella medlemskapet i den politiska gemenskapen tas för givet (Kymlicka 1995).

Migrationsforskningen har valt ett något annorlunda perspektiv på rättighetsfrågan. Främst har intresset riktats mot frågor om invandrarernas formella position med betoning på medborgarskapets juridiska sida, dvs. medborgarskap som legalt medlemskap i det politiska systemet. Hit hör till exempel jämförande studier av olika länders medborgarskapslagstiftning och av dubbelt medborgarskap och *denizenship*<sup>2</sup> (Bauböck 1994). Men man forskar också om, som till exempel Brubaker gör, hur olika länders sätt att tänka och tala om nationen och om nationellt medlemskap, har utformats olika beroende på den historiska och institutionella kontexten. En stats medborgarskapslagstiftning, som reglerar vem som kan få tillträde till det legala medlemskapet, kan då ses som en institutionalisering av dess diskurs om nationen (Brubaker 1989, 1992). Inom denna forskningsgren söker man problematisera den formella uteslutningen av invandrare och de historiska och juridiska mekanismerna bakom denna. Men de frågor som handlar om i vilken utsträckning som invandrare i praktiken lyckas realisera det nyvunna medborgarskapets formella civila, sociala och politiska rättigheter, brukar däremot ofta hamna utanför dessa studiers intressefokus. Föga överraskande har man också kritiserat den juridiserande ansatsen för ensidighet och för att den inte har ägnat tillräckligt mycket uppmärksamhet åt det substantiella medborgarskapet (Castles 1994). Om man i stället väljer det sistnämnda som analysens startpunkt, ställer man andra och annorlunda frågor. Till exempel saknar vissa medborgargrupper med formella medborgerliga rättigheter, som etniska minoriteter, ändå i praktiken fulla rättigheter. Å andra sidan har exempelvis permanent bosatta invandrare, trots att de i många länder formellt inte är medborgare, mycket omfattande sociala och även vissa politiska rättigheter, med status som kvasi-medborgare eller *denizens* (Castles 1994). Att det substantiella medborgarskapet överensstämmer med det juridiska är teoretiskt sett bara ett av flera möjliga utfall.

Således har den samtida demokratidebatten kritiserat det liberaldemokratiska arvet för att på ett för minoritetsgrupper förtryckande sätt i själva verket kamouflera majoritetshegemonin i sin påstådda universalism, medan debatten om medborgarskap och invandrare mera varit inriktad på att problematisera villkoren för det

formella medborgarskapet. Diskrepansen mellan människors reella behov å ena sidan och deras formella rättigheter å den andra kan sägas vara den röda tråd som ändå binder samman de båda debatterna. Detta leder oss till vårt nästa problem, nämligen till frågan om hur man kan minska den rådande demokratiska obalansen.

## **Den svenska modellen för demokratisk representation**

Flera politikteoretiker identifierar betoningen av individuella rättigheter som den liberaldemokratiska traditionens stora svaghet och hävdar att underrepresenterade minoriteter behöver någon form av kompletterande grupprättigheter (Benhabib 1996, Kymlicka 1995, Phillips 1995). För att de ska kunna få sina intressen tillgodosedda måste staten garantera dem skydd för kulturella sär rättigheter och representation på den politiska arenan. Anne Phillips formulerar det så att medan majoritetspolitiker väl kan representera redan etablerade politiska idéer och ståndpunkter, förmår de inte representera en minoritetsgrupps speciella erfarenheter. En fungerande demokratisk representation kräver därför att medlemmar från olika sociala grupper deltar i den politiska processen och genom sin närvaro påverkar de gemensamma politiska besluten (Phillips 1995). Av resonemanget följer till exempel att endast invandrare själva kan representera sådana problem och erfarenheter i det svenska samhället som enkom har med deras livssituation att göra. Upplevelser av att på grund av sin annorlunda kulturella bakgrund ha blivit utsatt för negativ särbehandling i arbetslivet eller på bostadsmarknaden kan tänkas tillhöra en kategori av invandrarspecifika erfarenheter. Diskussionen om grupprepresentation väcker naturligtvis en rad mycket debatterade och svårlösta frågor om vilka samhällsgrupper som kan anses konstituera sådana minoritetsgrupper som ska ha sär rättigheter och om och på vilka grunder som staten kan tillskriva individer en viss grupp tillhörighet.

Ett arrangemang där grupprepresentation används som komplement till liberalismens åsiktsrepresentation pekar i riktning mot en korporativ grupprättighetsmodell där olika samhällsgruppers sär intressen vägs in i de politiska besluten. Internationellt har man särskilt fokuserat den svenska modellen som ett institutionellt arrangemang där även invandrare och minoriteter garanteras goda möjligheter att få sina frågor och sär intressen representerade. Den svenska korporativa formen av intresseförmedling har därmed blivit presen-

terad som en förebild och ett intressant experiment för hur invandrare kan inlemmas, som grupper med egna intressen och behov i det politiska systemet, med goda möjligheter att mobilisera för sina intressen (Soysal 1994).

Den korporativa stilen för policyutformning utgör tillsammans med den universella välfärdspolitiken den svenska modellens två grundelement. En "från vaggan till graven" omsorg om medborgarna medelst generella välfärdsprogram utan en stigmatiserande individuell prövning (Rothstein 1992) och en strävan efter social jämlikhet i samhället har präglat välfärdspolitikens dagordning och traditionellt även omfattat invandrare. Denna politik lade även grunden för 1975 års invandrar- och minoritetspolitiska riktlinjer. Därför har invandrapolitiken, trots ändrad officiell rubricering från 1975 års invandrar- och minoritetspolitik först till 1986 års invandrapolitik och sedan till 1996 års integrationspolitik, alltså sedan slutet av 1960-talet haft jämlikhetsmålet som den helt överordnade politiska ambitionen. Skillnaden mellan infödda svenskar och invandrare, naturaliserade svenska medborgare eller *denizens* utan svenskt medborgarskap, har i termer av civila, sociala och politiska rättigheter hållits till minimum.

Ett uttryck för den politiska viljan att erbjuda invandrare lika villkor är den liberala medborgarskapslagstiftningen. I internationella sammanhang har man beskrivit den svenska medborgarskapspolicy som: "The Swedish government appears to have understood the potential political ramifications of postwar labour migrations early on. Naturalization in Sweden is relatively quick and easy, and naturalization rates are high" (Miller 1989:131). På grund av sin liberala grundhållning uppvisar den svenska synen på medborgarskapsfrågan likheter med de medborgarskapspolicyer som brukar känneteckna länder som bygger på invandring. Men den kan även jämföras med den expansiva franska synen, där barn till invandrade föräldrar med viss automatik erhåller franskt medborgarskap. Bakom den franska expansionistiska stilen ligger enligt Brubaker den franska elitens starka tilltro till de egna institutionernas, exempelvis skolväsendets, förmåga att inte bara integrera utan också kulturellt assimilera, de nya medborgarna (Brubaker 1992). I Sverige har den liberala hållningen i medborgarskapspolicy setts som en viktig länk i en framgångsrik integrationspolicy och "... Sweden has been able to make citizens of its postwar immigrants with so little fuss or friction", konstaterar Brubaker år 1989 (Brubaker 1989:10). En delförklaring tror han finns i den svenska invandrapopula-



tionens sammansättning som ända fram till 1980-talet dominerades av nordisk och europeisk invandring.

I internationell jämförelse anses den svenska invandrapolitiken ha utmärkt sig för att vara generös inte bara i fråga om invandrares sociala rättigheter utan också när det gäller deras möjligheter till politiskt inflytande. Den har präglats av ambitionen att integrera invandrarna utan krav på kulturell assimilering (Castles 1994). Ett konkret resultat av detta policyval var 1975 års rösträttsreform, som öppnade kanaler även för invandrare som var utländska medborgare, *denizens*, att rösta och kandidera i kommunala val. En utomstående observatör har betygsatt den svenska regeringens invandrapolitik på följande sätt:

...many immigrants did not naturalize, and the Swedes recognized that this was anomalous in a democratic society. As a result, they granted municipal and regional voting rights to resident aliens 1975. Despite this exemplary decision, the problem of alien participation and representation in Swedish society has not been fully solved. (Miller 1989:131)

I den svenska institutionella kontexten utgör kanaler för särintresse-representation ett viktigt drag och intresseorganisationerna en central plattform för insyn och inflytande i de processer där den offentliga politiken utformas. Organiserade särintressen, och speciellt de starka arbetsmarknadsorganisationerna, intar traditionellt en viktig roll i politiken genom att de via egen representation kan påverka dagordningen, driva egna frågor och skaffa tolkningföreträdare för sin problemsyn. De kan med andra ord göra sina medlemmars särskilda behov och erfarenheter gällande i politiken. Även invandrare är, har man argumenterat i en jämförande studie av invandrapolitiken i ett antal västeuropeiska länder, i Sverige inkorporerade på samma sätt genom sin etnisk-kulturella grupp-tillhörighet (Soysal 1994).

Enligt Soysal styr framför allt två faktorer hur invandrare i Väst-europa blir inkorporerade som samhällsmedlemmar (Soysal 1994). Dels har den internationella diskursen om mänskliga rättigheter påverkat mottagarländerns invandrapolitik. Dels har varje lands egna institutionella lösning för att i det politiska systemet inlemma de egna samhällsmedlemmarna även tillämpats på invandrare. Hon argumenterar för att Sverige skiljer från andra länder där t.ex. den liberala principen om individen i fokus dominerar, som i Storbritannien, eller där staten är utgångspunkten för det politiska medlemskapet, som fallet är i Frankrike. Den svenska modellen för inkorporering av egna medborgare i det politiska systemet betyder, när den tillämpas på invandrare att man i Sverige "... defines migrant

groups as ethnic minority communities, and ... aims at equality between ethnic groups, while emphasizing separate existences and collective identities" (Soysal 1994:80). Individerna har politiska rättigheter som medlem i en social grupp och denna ingår i sin tur i ett centraliserat system av inbyggda kanaler för inflytande i den politiska processen. Invandrargrupper har i likhet med andra korporativa grupper en väl definierad relation till staten, bland annat med representation i offentliga utredningar, i beslutande och rådgivande offentliga organ. Staten i sin tur har en uttalad policy för att hantera deras kollektiva intressen.

Den svenska modellen som institutionell ram för invandrarnas intressemobilisering inbegriper således dels enskilda individers inflytande via de partipolitiska kanalerna, dels utnyttjandet av de korporativa påverkansformerna via organisationsväsendet. I sista hand är deras politiska inflytande beroende av förmågan att effektivt utnyttja bägge kanalerna. Medan den kommunala rösträttsreformen 1975 avsåg att för *denizens* öppna vägen för politiskt och fackligt deltagande och hjälpa invandrare att placera sina frågor på den lokalpolitiska agendan, skulle de nationella invandrarorganisationerna fungera som intressesammanslutningar i förhållande till majoritetssamhället (Hammar 1985).

Tillsammans med den liberala medborgarskapspolicyen garanterar dessa institutionella arrangemang invandrarna formellt en stark ställning i den demokratiska processen, både som individer och som medlemmar i en grupp med särintressen. Mycket talar för att Sverige åtminstone teoretiskt har uppnått "a relatively successful political assimilation of immigrants" (Castles 1994).

## **Socialt och politiskt medlemskap i praktiken**

Den formella uteslutningen av invandrare från samhällets ekonomiska och politiska institutioner är reducerad till ett minimum. I internationell jämförelse har de långtgående formella sociala och politiska rättigheter samtidigt som reglerna för naturalisering avser att underlätta byte till svenskt medborgarskap. Invandrarna borde ha haft särskilt goda möjligheter att kunna göra sina problem och erfarenheter gällande i politiken. Men med vilken framgång har de formella rättigheterna blivit genomförda? Och hur jämlig är i praktiken invandrares samhällsposition med de infödda majoritetssvens-

karnas? Ett sätt att besvara dessa frågor är att citera en färsk utvärdering av svensk demokrati:

Demokratins likhetsideal är sällsynt illa uppfyllt vad avser invandrarna. De svenskar som immigrerat eller har utländska föräldrar har ofta mycket svårt att ta sig in i det etablerade Sveriges institutioner. Tecknen på passivitet och vanmakt är mycket oroande. Allt färre utländska medborgare finner det värt att utnyttja sin rätt att rösta i kommunala val.

Så beskriver SNS Demokratiråd situationen för invandrarväljarna i sin rapport över tillståndet i den svenska demokratin 1997 (Petersson m.fl. 1997:37). Liknande slutsatser drar flera statliga utredningar, senast Demokratiutvecklingskommittén (SOU 1996:162) samt Invandrapolitiska kommittén (SOU 1996:55).

Vi ska nedan närmare granska två medborgarroller som på goda grunder kan sägas inta en nyckelposition i en individs liv. I det sociala medborgarskapet är arbetslivsdeltagandet centralt för att medborgaren ska kunna omvandla sina formella rättigheter till konkreta sociala resurser. Kanske är arbete i sig inte en tillräcklig men ändå en nödvändig förutsättning för individens deltagande inom samhällets övriga domäner, inklusive i det politiska livet. Hennes villkor på bostadsmarknaden, hennes hälsa och sociala kontaktnät styrs i hög grad av om hon har arbete och vilket slags arbete hon har.

En överblick över invandrarernas ställning på arbetsmarknaden visar att den i snabb takt har försämrats sedan 1980-talet. Ända tills i början av 1970-talet fick arbetskraftsinvandrarna möta en expanderande arbetsmarknad. Det nya arbetskraftstillskottet var en lösning på den akuta arbetskraftsbristen både inom industrin och inom den offentliga sektorn som var under stark uppbyggnad. Sedan dess har dock situationen ändrats radikalt och i synnerhet under 1990-talet när statens finanser kraftigt försämrades efter en viss återhämtning under 1980-talets senare del (SOU 1997:57). Grundvillkoren för den svenska modellens välfärdspolitik och de ekonomiska förutsättningarna har genomgått en drastisk omprövning. I praktiken har staten tvingats att överge full sysselsättning som det traditionella arbetsmarknadspolitiska målet, med en kraftig ökning av arbetslösheten under första hälften av 1990-talet, vilket också har ändrat förutsättningarna för den aktiva arbetsmarknadspolitiken (Lindbeck 1997). Den med internationella mått omfattande offentliga sektorn ses inte längre som en lösning på samhällets problem utan snarare som ett problem för den nationella ekonomin (Premfors 1996). På ett motsvarande sätt tycks den invandrade arbetskraften ha för-

vandlats från att ha varit en lösning på arbetsmarknadens problem till att uppfattas som ett av dess främsta problem.

Den senaste tidens ekonomiska utveckling har fått betydande konsekvenser för invandrarna. Sedan början av 1990-talet har arbetslösheten varit hög och arbetskraftsdeltagandet lågt bland utländska medborgare och i synnerhet bland utomnordiska medborgare. Under 1996 var 30,6 procent av de utomnordiska medborgarna arbetslösa medan motsvarande siffra för svenska medborgare låg på 7,3 procent. År 1997 hade arbetslösheten bland de förra stigit till 33 procent (Ura 1998:1). Även om arbetslösheten inte är lika hög bland naturaliserade svenska medborgare är den ändå betydligt högre än bland infödda svenska medborgare; under andra halvåret 1997 uppgick arbetslösheten bland dem till 18 procent. Tidigare studier av invandrarnas arbetsmarknadsposition indikerar dessutom att med avseende på inkomster ligger utrikesfödda efter den svenska majoriteten (Wadensjö 1991) och att den sociala rörligheten bland dem är begränsad (Ekberg 1993, Ekberg och Gustafsson 1995).

AMS prognos för framtidens utvecklingstrender på arbetsmarknaden är inte särskilt hoppgivande när det gäller de i dag värst drabbade kategorierna av arbetssökande. I synnerhet gäller detta kategorin utomnordiska medborgare. Enligt verkets bedömning är inte utsikterna särskilt goda att situationen för dessa nämnvärt kommer att förbättras ens under en konjunkturuppgång. På grund av den fortsatta rationaliseringen och effektiviseringen både inom den offentliga och den privata sektorn kommer enklare arbetsuppgifter att rationaliseras bort och okvalificerade arbeten även i fortsättningen att minska. Speciellt hårt drabbar detta de flyktingar från utomeuropeiska länder som har lägre utbildning än motsvarande grundskola (Ura 1998:1).

Förklaringarna till invandrarnas svaga position på arbetsmarknaden inkluderar bland annat invandringens ändrade karaktär från arbetskrafts- till flyktningmigration, de drastiskt ändrade villkoren på arbetsmarknaden och konsekvenser av strukturella förändringar inom industrisektorn samt arbetslivets nya krav, bland annat på s.k. social kompetens, liksom invandrarnas bristande språkkunskaper. Men man har även fått upp ögonen för invandrarnas vittnesmål om etnisk diskriminering i arbetslivet (SOU 1997:174, Soininen och Graham 1995, Graham och Soininen 1998).

Således skapar vardagslivets villkor olika faktisk innebörd av det sociala medborgarskapet för invandrare och majoritetssvenskar. Den långtgående formella jämlikheten saknar sin motsvarighet i det sociala medborgarskapets faktiska villkor, vilket även har påpekats av

flera statliga utredningar som har uttryckt oro inför framtiden. Man har diskuterat risken för att en etniskt och socialt segregerad arbetsmarknad håller på att växa fram, vilket i sin tur kan leda till ett nytt klassamhälle där skiljelinjerna går efter etnisk tillhörighet. (SOU 1996:55, SOU 1997:174). Det är lätt för oss att se att frågor som rör arbete och utbildning, social kompetens och yrkeskvalifikationer liksom diskriminering därför är viktiga för invandrare. Den fråga som då naturligtvis inställer sig är hur de har mobiliserat sig kring dessa och andra för dem vitala politiska frågor. Som vi har sett är de institutionella förutsättningarna i särklass goda i form av individuella och korporativa rättigheter för ett aktivt politiskt medborgarskap.

Ett viktigt argument bakom 1975 års rösträttsreform var att den kommunala rösträtten skulle göra det möjligt för *denizens* att delta i lokalpolitiskt och fackligt arbete på samma villkor som andra samhällsmedlemmar. Från att valdeltagandet låg på 60 procent i 1976 års kommunala val, sjönk det till 40 procent i 1994 års val, vilket kan jämföras med 85 procent deltagande för hela väljarkåren. Även de naturaliserades valdeltagande ligger ca 10 procent under det genomsnittliga (Bäck och Soininen 1996, 1998a). Trots den liberala medborgarskapslagstiftningen och *denizens* lokala politiska rättigheter, avviker invandrarna markant från den övriga väljarkåren genom lågt valdeltagande och klen politisk representation. Medan de utrikesfödda utgör cirka 10 procent av befolkningen ligger deras andel bland de förtroendevalda i kommuner och landsting klart under fem procent, 4,6 respektive 4,4 procent (Bäck och Soininen 1996, 1998a). Med andra ord är deras intressen och erfarenheter tydligt underrepresenterade i den demokratiska processen. Men kanske vill infödda politiker föra deras talan? Detta är dock inte fallet enligt en år 1993 genomförd studie bland kommunpolitiker. Inte ens en procent av de i Sverige födda politikerna nämnde invandrare eller flyktingar bland de kategorier de ansåg sig representera (Bäck och Soininen 1996, 1998a). Utan tvekan ifrågasätter de ovan beskrivna resultaten bilden av invandrare som ”politiskt assimilerade” i det svenska politiska systemet. Tvärtom markerar resultaten den tydliga klyftan mellan de politiskt beslutade och i praktiken realiserade politiska rättigheterna.

Den korporativa inflytandekanalen via organisationsväsendet står öppen för invandrare och utgör ett komplement till rösträtten. Intresserepresentation genom fackliga organisationer och via egna invandrarorganisationer framstår i den svenska kontexten som minst lika avgörande som nyttjandet av rösträtten. Teoretiskt sett

borde förutsättningarna vara goda för invandrare att arbeta för sina kollektiva särintressen exempelvis när det gäller deras i särklass svaga position på arbetsmarknaden, eller i fråga om för invandrargrupper viktiga sociala och kulturella frågor. Men hur ser det ut i praktiken?

Historiskt intar de fackliga organisationerna en stark position i Sverige, inte minst beroende på att de inte har varit splittrade efter religiösa eller etniska skiljelinjer. Den fackliga organiseringsgraden är i internationellt perspektiv hög och även utländska medborgare är nästan lika ofta anslutna som infödda svenskar. Däremot är sannolikheten att ha ett fackligt förtroendeuppdrag cirka 35 procent lägre för utländska medborgare (Bäck och Soinen 1996). Påståenden om att det förekommer etnisk diskriminering även inom fackliga organisationer (SOU 1992:96) tillsammans med underrepresentationen i förtroendeuppdrag tyder på att det kan vara svårt för invandrarmedlemmar att få gehör för sina intressen. Detta väcker naturligtvis viktiga frågor om den interna organisationsdemokratin, men skapar dessutom tveksamhet kring de fackliga organisationerna i deras roll som representanter för sina invandrarmedlemmars behov. Det är en inom forskningen om frivilliga organisationer känd paradox att just de organisationer vars huvudsyfte är att arbeta för ökad demokrati och rättvisa inte alltid själva förmår se bristerna i den interna organisationsdemokratin (Wrench 1996).

En annan svårighet är att den svenska modellens korporativa intresserepresentation primärt utgår från klassintressen, vilket möjligen har försvårat för de fackliga organisationerna att erkänna vikten av andra särintressen, till exempel intressen som bygger på kulturella skillnader eller kön, i form av bristande jämställdhet eller etnisk diskriminering i arbetslivet. Den klassbaserade korporativa modellen för policyutformning tenderar att vara särartsneutral och just därför i första hand representera majoritetsintressen och majoritetens värden, behov och erfarenheter.

Ser vi till de svårigheter som speciellt utomnordiska invandrare och framför allt utomeuropéer tycks möta på arbetsmarknaden i det politiska livet, tyder resultaten på att det rör sig om vitala intressen som inte är tillgodosedda. Lågt arbetskraftsdeltagande och hög arbetslöshet paras med invandrarnas frånvaro i den politiska processen. De egna organisationerna är ytterligare en kanal för invandrare att föra fram sina frågor i den politiska processen. Frågan är vilken roll som invandrarorganisationerna kan tillmätas som politiska aktörer. I internationella jämförelser har man tillskrivit dem rollen som invandrarnas egen kanal till inflytande i det politiska systemet, där

staten som mot- och medpart balanserar samhällets organiserade särintressen mot varandra. Invandrarorganisationerna erhåller av staten ekonomiskt stöd till sin verksamhet och anlitas av samma stat som remissorgan i frågor som rör invandrare. Men fungerar de som inflytelserika språkrör för invandrargrupper sociala, politiska och kulturella intressen? Enligt den forskning som finns på området är inte detta självklart. I första hand ägnar sig de lokala invandrarföreningarna åt kulturella aktiviteter och idrott, och mera sällan åt driva en särintressefråga (Bäck 1983). Ett fåtal större riksorganisationer har dock arbetat som påtryckningsorganisationer gentemot staten i t.ex. språk- och skolfrågor. Man har även argumenterat för att det statliga stödets utformning, bidrag till nationella föreningar som främjar kulturella aktiviteter, skulle ha försvårat för invandrare att identifiera gemensamma sociala och politiska intressen (Schierup 1992). Bortsett från enstaka minoritetskulturella frågor, har invandrarorganisationerna sannolikt spelat en mer underordnad roll som representanter för invandrarintressen i den demokratiska processen.

## Deltagande, kultur och integration

Utländska medborgare fick 1975 rätt att rösta i kommunala val. Valdeltagandet uppgick i det första valet 1976 till 60 procent, och har därefter successivt fallit för att 1994 nå 40 procent. När vi skriver detta är resultatet för 1998 års val inte känt i detta avseende, men det finns tecken som tyder på att nedgången har fortsatt.<sup>3</sup> Även om invandrare som blivit naturaliserade svenska medborgare, som ju också får delta i riksdagsvalen, röstar i högre utsträckning, så är deras valdeltagande regelmässigt ungefär tio procentenheter lägre än vad som gäller för hela väljarkåren. Den här utvecklingen med ett lågt och monotont fallande valdeltagande har förstås upplevts som alarmerande. Regeringen uppdrog t.ex. hösten 1998 åt det nybildade integrationsverket att undersöka det låga valdeltagandet bland invandrare. Det är karaktäristiskt för tonläget, att verket i en inbjudan till ett forskarseminarium om saken satte rubriken "Demokrati - en krisbransch?"

En fråga, som det kan vara befogat att ställa, är på vilka grunder man ska vara alarmerad. Det skulle kunna påminnas om att den skola inom tänkandet om politik och samhälle, som går under beteckningen *public choice* aldrig lyckats visa, att det för den enskilde väljaren är rationellt att delta i val. Visserligen är individens kostnader för att delta i val små och visserligen kan nyttoutfallet vara stort,

men när nyttoutfallet diskonterats med sannolikheten att just min röst ska avgöra, slutar kalkylen ändå på minus (jfr t.ex. Laver 1997, Green och Shapiro 1994). Kanske finns det andra sätt att påverka politiken, och kanske finns det andra sätt att påverka den egna livssituationen som är effektivare än att delta i val. Man kan inte, från det faktum att invandrare i liten och minskande utsträckning deltar i de val de har rätt att delta, omedelbart dra slutsatsen att invandrarna är utanförstående och marginaliserade i den svenska demokratin. I ett sådant perspektiv är det mer överraskande, det som skulle kräva en förklaring, snarare att någon över huvud taget bryr sig om att delta i val; inte att någon eller några avstår från att delta.

Vi undersökte med hjälp av intervjuer med 366 invandrarväljare i Malmö 1991 valdeltagandet och dess variationer. Våra viktigaste slutsatser var att två strukturella faktorer var betydelsefulla när man skulle förstå såväl variationen mellan olika invandrare och invandrargrupper, som mellan infödda svenskar och invandrare. Den ena av dessa strukturella faktorer var integrationen – varmed vi avsåg deltagandet i olika sociala sammanhang. Den andra strukturella faktorn kallade vi ”kulturell orientering”. Med detta menade vi individens hållning till individen, grupper och överhet. Den med avseende på deltagande i val mest utanförstående kategorin var lågt integrerad och föll i en kulturell orientering som karakteriserades av svaga grupployaliteter men lydnad gentemot överhetens bud.<sup>4</sup>

I den här delen av denna artikel ska vi med hjälp av samma material som användes för analysen av valdeltagandet vidga perspektivet, för att se om samma mönster återkommer i andra avseenden av politiskt deltagande. Har invandrarna en mer undanskymd ställning än de infödda också då vi betraktar dessa ur andra aspekter? Är samma invandrargrupper som var svagast med avseende på valdeltagandet också svagast i andra avseenden? Ackumuleras svagheten eller tar man igen på gungorna vad man förlorar på karusellen?

Allmänt brukar det vara så, att olika slags samhälleligt och politiskt deltagande är kumulativt. Den som till exempel är aktiv i föreningar deltar med större sannolikhet även på andra sätt, exempelvis genom att kontakta politiker och byråkrater eller delta i manifestationer. Det kan diskuteras, hur en sådan samvariation mellan olika deltagandeformer ska förstås och förklaras. En i litteraturen ofta förekommande förklaring är att sociala och ekonomiska resurser är den bakomliggande förklaringen. Resursstarka individer deltar på olika sätt, medan de resurssvaga avstår från alla olika former av deltagande. Denna tes om sambandet mellan resursstyrka och politiskt deltagande har kommit att betraktas som en standardmodell för po-



litiskt deltagande, närmande sig status som en ”social naturlag” (jfr Verba m.fl. 1978).

Det är förstås denna ”lag” som talar för att vi också bland de av oss intervjuade invandrarna ska vänta oss ett sammanfallande mönster vad gäller valdeltagande och andra former av deltagande. Mot detta talar, att det i olika sammanhang har kunnat konstateras, att just deltagande i val visar ett relativt svagt samband med andra deltagandeformer, och därmed också med den socioekonomiska standardförklaringen. Både Verba, Nie och Kim i sin jämförande studie av det politiska deltagandet i sju länder och den svenska Maktutredningen i undersökningen av svenskarnas deltagande i slutet av 1980-talet, konstaterar att valdeltagandet tenderar att bilda en egen deltagandedimension, svagt relaterad till andra former av deltagande (Verba m.fl. 1978, Petersson m.fl. 1989)

Analysen här består av tre delar: Först ska vi studera sådana frågor som direkt berör en individ eller hennes familj personligen – det som Maktutredningen kallade *den lilla demokratin* (Petersson m.fl. 1989). Därefter ska vi övergå till – i samma terminologi – ”den stora demokratin”, deltagandet i sammanhang där det gäller att påverka situationen för en större gemenskap, kommunen eller landet. Inom ramen för resonemanget om ”den stora demokratin” ska vi skilja mellan det *faktiska handlandet* och den mentala beredskapen att delta. Vi kallar denna för *medborgerligt engagemang* där vi uppmärksammar kunskap om och intresse för politik, politiskt självförtroende samt synen på den svenska demokratin.

## Den lilla demokratin

I analysen av ”den lilla demokratin” behandlade Maktutredningen sex olika ”medborgarsituationer” eller roller: rollen som boende, som konsument, som patient, som småbarnsförälder, som skolbarnsförälder och rollen som förvärvsarbetande. Som analysinstrument utvecklades ett schema med fyra kategorier:

- *Hälsan tiger still*: Medborgaren är nöjd med sin situation och tar heller inga initiativ till att förändra den.
- *Tyst vanmakt*: Medborgaren är missnöjd med situationen men tar ändå inget initiativ till förändring.
- *Maktlöshet*: Medborgaren är missnöjd med situationen, försöker påverka den men misslyckas.

- *Maktutövning*: Medborgaren är missnöjd med situationen och gör framgångsrika försök att förändra.

I våra intervjuer har vi ställt frågor som liknar Maktutredningens frågor för fyra roller, som vi har sett som särskilt relevanta för invandrarna och för den kommunalpolitiska kontexten: rollen som förälder (vi har frågat om relationerna till skola/barnomsorg och till hemspråksundervisning), rollen som äldre eller anhörig till äldre (äldreomsorgen), rollen som flykting (den kommunala flyktingmottagningen). Våra data medger inte att man skiljer mellan kategorierna "maktlöshet" och "maktutövning" (dvs. huruvida försök att påverka har krönts med framgång). Vi har därför summerat dem till den nya kategorin "maktförsök".

**Tabell 1. Medborgerliga handlingsvägar i fyra situationer. Procent**

	Tyst vanmakt	Hälsan tiger still	Maktförsök
Skola/barnomsorg	19	40	42
Hemspråk	17	47	36
Äldreomsorg	26	53	21
Flyktingmottagning	27	66	7

Med avseende på skola, barnomsorg och hemspråk är bilden ganska ljus: den har en klar tyngdpunkt på "hälsan tiger still" och "maktförsök". Man ska dock hålla i minnet, att de vanmäktiga trots allt är ganska stora grupper (var femte till var sjätte). Äldreomsorg och flyktingmottagning visar en lite dystrare bild, då de mer domineras av de passiva kategorierna. Detta gäller särskilt flyktingmottagningen. Man kan jämföra med Maktutredningens resultat som för de tre situationer som närmast avsåg relationen till kommunernas välfärdsproduktion (patient eller anhörig, småbarnsförälder och skolbarnsförälder) visade en grupp vanmäktiga som 1987 varierade mellan 15 och 34 procent. När SNS Demokratiråd upprepade mätningen 10 år senare, hade de vanmäktigas andelar ökat med 7 till 10 procentenheter (Petersson m.fl. 1998).

Våra resultat och Maktutredningens/Demokratirådets resultat är inte direkt jämförbara, men det förefaller inte alltför vågat att påstå att skillnaderna i det här avseendet av "den lilla demokratin" mellan invandrare och infödda svenskar i skiftet mellan 1980- och 1990-tal om de fanns, var ganska små. När det gäller de andelar som har tagit initiativ för att förändra sin situation, konstaterar demokratirådet att

det 1997 finns en skillnad, till invandrarnas nackdel. Det kan alltså vara möjligt, att situationen för invandrarna har försämrats under de tio år som gått sedan Maktutredningens förra mätning.

Till den lilla demokratins mer personliga sfär skulle vi också vilja räkna det som Maktutredningen kallade "administrativ kompetens", vilket operationaliserades som att man trodde sig om att kunna författa ett överklagande om man blivit felbehandlad av en myndighet. Två tredjedelar av Maktutredningens respondenter var i denna mening "administrativt kompetenta". Här får vi i vårt intervjumaterial ett rätt så mycket lägre tal (58 procent). Av demokratirådets uppföljning 1997 framgår att förmågan att överklaga i stort sett är oförändrad, men att skillnaderna mellan infödda svenskar och invandrare har ökat.

Efter dessa iakttagelser, vilka tyder på en något sämre ställning för invandrare vad gäller förmågan att påverka i "den lilla demokratin" ska vi gå över till att undersöka våra data med hjälp av samma modell som vi använde för analysen av valdeltagandet, dvs. en analys i termer av integration och kulturell orientering. Vi måste dock först stanna upp ett tag för att säga några ord om hur dessa strukturella faktorer har mätts:<sup>5</sup>

- *Integration* mäts med ett index bestående av förvärvsarbete, äktenskap, socialt umgänge, föreningsmedlemskap och massmediakonsumtion.
- *Kulturell orientering* har i första vändan mätts med hjälp av ett batteri av 15 attitydfrågor om staten, grupper och individer.

Från attitydfrågorna har vi med hjälp av faktoranalys konstruerat två dimensioner, vilka om de korsas med varandra ger upphov till fyra kategorier. Dessa har i sin tur tolkats i termer av den amerikanske statsvetaren Aaron Wildavskys (Thompson m.fl. 1990) av socialantropologen Mary Douglas (1973, 1982) inspirerade kulturteori, som pekar ut fyra *ways of life*:

- *Egalitärer* är sociala varelser med en värdemässig tonvikt på solidaritet, sammanhållning och ömsesidighet, men med en skepsis mot staten. Samvete bryter lag och den egna uppfattningen är viktig.
- *Hierarker* har samma sociala värden som egalitärerna men betonar laglydnad som ett viktigare värde än den egna uppfattningen och det egna samvetet.

- *Individualisterna* är hierarkernas raka motsats: Sammanhållningen i familj och grupper är mindre viktig. Lag kan brytas om samvetet eller egennyttan så bjuder.
- *Fatalisterna* saknar liksom individualisterna gruppförankringen, men är liksom hierarkerna noga med laglydnaden.

En analys av den lilla demokratis handlingsvägar och den administrativa kompetensen i dessa termer visar signifikanta samband med både integration och med kulturell orientering:

**Tabell 2. Handlingsvägar i den lilla demokratin och administrativ kompetens. Fördelning (procent) efter kulturell orientering respektive integration**

	Hälsan tiger still	Tyst vanmakt	Maktförsök			Administrativ kompetens		
Fatalister	58	31	11	Chi-två	16,85	35	Chi-två	38,49
Individualister	41	21	37	DF	6	74	DF	3
				P	0,010		P	0,000
Hierarker	56	10	34			46		
Egalitärer	59	18	21			72		
Låg integration	61	22	17	Chi-två	16,00	41	Chi-två	21,937
Hög integration	46	13	41	DF	2	48	DF	1
				P	0,000		P	0,000

De som faktiskt försökt påverka sin situation är bara elva procent av fatalisterna, att jämföra med 21–37 procent av de övriga kategorierna av kulturell orientering. Den andel av de högt integrerade, som på samma sätt försökt påverka sin situation är hela 21 procentenheter större än motsvarande andel av de lågt integrerade. Samma mönster återkommer när vi betraktar förmågan att överklaga beslut: Det är fatalisterna och de i det svenska samhället svagt integrerade, som utmärker sig med särskilt låga andelar. En multivariat analys, som vi inte redovisar här, pekar på, att de båda faktorerna kulturell orientering och integration var för sig har effekter på de beroende variablerna.

### Medborgerligt engagemang

Man kan *à priori* göra troligt att det finns en koppling mellan deltagande i den stora demokratin – aktiviteter som syftar till att påverka beslut i stat och kommun – och intresse för politik, känslan av poli-

tiskt självförtroende, kunskaper om politik och synen på det demokratiska systemet. Man kan vänta sig en mer passiv hållning från den som är ointresserad, har svagt politiskt självförtroende, dåliga kunskaper om politiken och en kritisk eller alienerad hållning gentemot det demokratiska systemet. Omvänt väntar vi oss mer aktivitet av den som i dessa olika avseenden av medborgerligt engagemang har positiva värden: politiskt intresse, starkt politiskt självförtroende, goda kunskaper om politiken och en positiv syn på demokratin. Däremot är det inte självklart hur orsakssambanden mellan medborgerligt engagemang och politiskt deltagande ser ut. Intuitivt skulle vi kanske tänka oss det medborgerliga engagemanget som en förutsättning för deltagande, men man kan också med deltagardemokraterna se deltagandet som fostrande. Genom deltagandet växer kunskaper, intresse och självförtroende (jfr Pateman 1970).

Det kan till och med vara rimligt att föreställa sig det medborgerliga engagemanget och deltagandet som ömsesidigt beroende av varandra. Ett sådant antagande kan leda till dynamiska förlopp som är ”onda cirklar” eller ”goda cirklar”: Svagt engagemang leder till lågt deltagande, vilket ytterligare förstärker utanförståendet och försvagar engagemanget. Eller: Deltagande kan bryta den onda cirkeln och öka engagemanget, kunskaperna, intresset och självförtroendet, vilket leder till ännu mer deltagande osv. (jfr Gaventa 1980).

**Tabell 3. Intresse för politik**

	Mycket intresserad	Ganska intresserad	Ganska ointresserad	Helt ointresserad	N
Rikspolitik	23	44	15	18	339
Kommunalpolitik i Malmö	20	45	16	19	341
Hemlandets politik	32	32	15	21	318

De intervjuade i vår undersökning framstår inte överlag som särskilt ointresserade av politik. Omkring två tredjedelar säger att de är ganska eller mycket intresserade av politik. I Maktutredningens riksrepresentativa urval ett par år tidigare var det 62 procent som påstod sig vara ganska eller mycket intresserade av politik. I ett annat riksrepresentativt urval<sup>6</sup> samma år som vi genomförde vår undersökning var det bara 56 procent av de tillfrågade som menade sig vara ganska eller mycket intresserade.

Det politiska självförtroendet har vi sökt närma oss med en uppsättning frågor om hur man bedömer att ens möjligheter är i jämförelse med andras. Tror man sig om att ha större eller mindre möjligheter än andra att föra fram krav till politikerna, att få sina krav beaktade av politikerna, att få rättelse om man behandlats fel och att förstå vad som händer i politiken?

**Tabell 4. Politiskt självförtroende (ens egna möjligheter större eller mindre än andras). Procent**

	<b>Mycket större</b>	<b>Något större</b>	<b>Något mindre</b>	<b>Mycket mindre</b>	<b>N</b>
Att föra fram krav till politikerna	5	12	42	42	243
Att få krav beaktade av politikerna	4	11	45	41	229
Att få rättelse vid felbehandling	7	15	49	30	245
Att förstå vad som händer i politiken	11	22	41	26	246

Det politiska självförtroendet är genomgående lågt. I alla efterfrågade avseenden är det ett stort flertal (67–85 procent) av respondenterna, som tror att deras egna möjligheter är mindre än andras. Maktutredningens medborgarundersökning hade andra svarsalternativ (en skala från 0 för ”mycket mindre” till 10 för ”mycket större”) och redovisar för samma frågor som vi ställt medelvärden mellan 4,1 till 4,8 på en tiogradig skala. Om man försöksvis räknar om vår fråga till en tiogradig skala (3 1/3 för ”något mindre” och 6 2/3 för ”något större”) varierar medelvärdena för de olika delfrågorna mellan 2,6 och 3,9. Denna jämförelse pekar alltså mot att de intervjuade invandrarna känner ett lägre politiskt självförtroende än svensken i gemen.

De (kommunal)politiska kunskaperna har vi undersökt med tre olika mått:

- Intervjupersonerna har själva fått skatta sina egna kunskaper om kommunala frågor på en femgradig skala från ”mycket dålig” till ”mycket bra”. En knapp tredjedel (29 procent) menade sig ha ganska eller mycket dåliga kunskaper. Ungefär lika många (28 procent) ansåg att kunskaperna var ganska eller mycket bra, medan 44 procent tyckte sig ha ”varken bra eller dåliga kunskaper”.

- I en intervjufråga har vi bett de svarande att uppge rätt partibe-teckning på gruppledarna för de sex i stadsfullmäktige repre-senterade partierna. I medeltal uppgavs 1,6 rätta svar på frågan, och 45 procent hade inte något rätt.
- I en annan fråga har de intervjuade fått uppge om de känner till om de olika partierna hade några kandidater i 1991 års kommu-nalval med invandrarbakgrund. I medeltal ansåg man sig ha så-dan kunskap om 2,2 av de sex partierna.

De självskattade kunskaperna framstår som ganska hyfsade, men det blir ett rätt nedslående resultat på de mer direkta kunskapsfrågorna. Inte heller vad gäller synen på det svenska demokratiska systemet utmärker sig de av oss intervjuade invandrarna som särskilt pessi-mistiska. Över lag tycks tilltron till det svenska politiska systemet vara god. För samtliga frågor, ger majoriteten (63–76 procent) ”systempositiva” svar. Svagast är tilltron med avseende på po-litikernas förmåga att ta strid och konflikt samt den lokala autono-min.

**Tabell 5. Syn på det svenska demokratiska systemet. Procent**

	Tar helt avstånd	Tar delvis avstånd	Instämmer delvis	Instämmer helt	N
Röstning påverkar rikspolitiken	12	13	19	57	289
Spelar ej roll vem som har majoriteten	56	19	14	11	273
Röstning påverkar kommunalpolitiken	12	16	24	48	304
Beslut kan lika gärna tas av tjänstemän	49	22	16	14	252
Andra avgör kommunens framtid	38	26	19	17	270
Politikerna alltför överens	17	21	27	36	249

Dessa svar kan jämföras med svar avgivna i den rikstäckande kommunmedborgarundersökningen 1991, där fyra av de sex frågorna också ställdes. De ”systempositiva” svaren var för tre av dessa mellan 7 och 25 procentenheter mindre vanliga än bland våra invandrare. Endast med avseende på tilltron till politikernas förmåga att ta strid var invandrarna mer negativa än svenskarna.

Vi har kunnat konstatera, att de intervjuade invandrarna i Malmö 1991 med avseende på intresse för politik och systemtilltro är minst lika engagerade som ”svenskarna”. När det gäller kunskapsdimensionen har vi inte haft något riktigt bra jämförelsematerial. Av de aspekter av medborgerligt engagemang som vi har diskuterat, är det framför allt med avseende på det politiska självförtroendet som invandrarna faller ur: De tror i mindre utsträckning än ”svenskarna” att deras röst räknas i politiken. Dessa resultat stämmer väl överens med vad Demokratirådet redovisar i sina resultat från år 1997: Högre värden för invandrare än för infödda vad avser ”systemtilltro” men lägre värden för invandrare avseende ”självförtroende”. Slutsatsen blir att invandrarna med avseende på medborgerligt engagemang liknar eller har bättre värden än de infödda, dock med det viktiga undantaget att de uppvisar märkbart sämre politiskt självförtroende.

Vi ska nu övergå till att granska sambanden mellan medborgerligt engagemang och vår kultur-/integrationsmodell. I detta sammanhang har vi reducerat de beroende variablerna enligt följande:

- *Intresse för politik*: Intresse för svensk rikspolitik, intresse för Malmös kommunalpolitik, intresse för hemlandets politik.
- *Politiskt självförtroende*: Faktorpoäng<sup>7</sup> för en faktor bildad av bedömningarna av den egna möjligheten att föra fram krav, få krav beaktade, få rättelse och att förstå politiken.
- *Kunskap om politik*: Självsattad kunskap (balansmått andel mycket eller ganska bra minus andel mycket eller ganska dålig), kunskap om lokala partiledare (antal rätta svar om partitillhörighet), kunskap om invandrarkandidater (antal partier man anser sig veta om de har invandrarkandidater eller ej).
- *Syn på svensk demokrati*: *Syn på folkstyret*: röstning i riksdagsval avgör politiken; *Syn på demokratins handlingskraft*: additivt index av frågorna om att det inte spelar någon roll vad kommunen beslutar, eftersom andra avgör, att tjänstemän lika gärna kunde besluta i stället för politikerna och att det inte spelar någon roll vem som har makten i kommunen.<sup>8</sup>



Tabell 6. Medborgerligt engagemang och kulturell orientering

	Fatalister	Individualister	Hierarker	Egalitärer	
Intresse rikspolitik <sup>1</sup>	13	19	29	27	Chi-två 7,025 p 0,07
Intresse lokalpolitik <sup>1</sup>	8	19	23	26	Chi-två 7,965 p 0,05
Intresse hemlands- politik <sup>1</sup>	29	17	43	36	Chi-två 14,825 p 0,00
Politiskt självförtroende <sup>2</sup>	-0,43	0,15	-0,07	-0,14	E <sup>2</sup> 0,031 p 0,15
Självskattad kunskap <sup>3</sup>	-25	0	17	-6	Chi-två 19,808 p 0,00
Partiledarkunskap <sup>4</sup>	0,91	2,25	1,08	1,85	E <sup>2</sup> 0,104 p 0,00
Kunskap invandrarkandidater <sup>5</sup>	1,73	1,90	2,71	2,33	E <sup>2</sup> 0,013 p 0,19
Röstning avgör <sup>6</sup>	51	54	58	62	Chi-två 1,566 p 0,67
Syn på demokratis handlingskraft <sup>7</sup>	27	28	38	31	E <sup>2</sup> 0,029 p 0,10

Anm: 1 Procent mycket intresserade  
 2 Medelvärde  
 3 Balansmått  
 4 Antal rätta svar  
 5 Antal partier man tror vet har invandrarkandidater eller ej  
 6 Procent som instämmer helt  
 7 Medelvärde additivt index, skala 0–100

När vi relaterar det medborgerliga engagemangets olika komponenter till kulturell orientering (tabell 6) framträder inte ett enhetligt mönster. Följande typer av samband kan noteras:

- *Signifikant eller nästan signifikant relaterade; fatalisterna har lägsta värden:* Intresse för svensk rikspolitik, intresse för Malmös lokalpolitik, självskattad kunskap om politik, kunskap om lokala partiledare, syn på svensk demokratis handlingskraft
- *Signifikant relaterat men fatalisterna har inte det lägsta värdet:* Intresse för hemlandets politik
- *Ej signifikant relaterade:* politiskt självförtroende, kunskap om invandrarkandidater, syn på folkstyret

Motsvarande analys av sambanden med integration (tabell 7) visar, att samtliga komponenter utom intresse för hemlandets politik och synen på den svenska demokratin är relaterade på ett enhetligt sätt till integration: De sämre integrerade är mindre intresserade av

svensk riks- och lokalpolitik, de har ett sämre politiskt självförtroende och de har sämre politiska kunskaper än de välintegrerade.

**Tabell 7. Medborgerligt engagemang och integration**

	Låg integration	Hög integration	
Intresse rikspolitik	17	31	Chi-två 9,292 p 0,00
Intresse lokalpolitik	15	27	Chi-två 6,815 p 0,01
Intresse hemlandspolitik	35	29	Chi-två 1,341 p 0,25
Politiskt självförtroende	-0,32	0,20	E <sup>2</sup> 0,066 p 0,00
Självskattad kunskap	-17	17	Chi-två 18,093 p 0,00
Partiledarkunskap	0,86	2,42	E <sup>2</sup> 0,217 p 0,00
Kunskap invandrarkandidater	1,75	2,85	E <sup>2</sup> 0,027 p 0,00
Röstning avgör	58	58	Chi-två 0,016 p 0,90
Syn på demokratins handlingskraft	31	30	E <sup>2</sup> 0,000 p 0,81

*Anm:* Se tabell 6.

För att summera den här analysen kan vi konstatera, att de flesta centrala aspekterna av medborgerligt engagemang är relaterade till kulturell orientering och integration på samma sätt som valdeltagande och deltagandet i ”den lilla demokratin” – de som är svagare integrerade i det svenska samhället och de som har en kulturell orientering, som vi har betecknat som fatalism, kännetecknad av svag gruppförankring men lydnad inför överheten, är mindre intresserade och mindre kunniga än övriga. Det kanske viktigaste undantaget, väl värt att notera är, att den egenskap som vi har kallat ”politiskt självförtroende” inte på samma sätt synes vara kulturellt betingad. Här är det graden av integration som slår igenom. De som inte deltar i andra sociala samspel i samhället, de känner sig också politiskt svagare än andra. Det är inte minst viktigt att peka på detta förhållande ur policysynpunkt. Om man nämligen antar att den kulturella orienteringen är en djupare liggande psykologisk disposition, kanske med ursprung i det gamla hemlandets politiska kultur, så är det graden av integration, som är både den svenska statsmaktens och invandrargemenskapernas handlingsparameter. Man skulle med någon rimlighet åtminstone kunna skissera en kedja av effekter där integration i det svenska samhället, oberoende av kulturell bak-

grund, leder till ett ökat politiskt självförtroende, som i sin tur medför ett ökande demokratiskt deltagande.

### Deltagandet i den stora demokratin

Vi ska i detta sista delavsnitt betrakta ett antal olika former som kan komma till användning för att påverka det allmännas beslut i politiska frågor, utöver deltagandet i val. Att vi här utelämnar valdeltagandet kommer sig förstås av att vi, som det inledningsvis konstaterades, har studerat detta i ett annat sammanhang.

**Tabell 8. Deltagande (utom valdeltagande) i ”den stora demokratin”. Procent<sup>1</sup>**

	Invandrare i Malmö 1991	Malmö 1991	Sverige 1991	Sverige 1987
Kontaktat (svensk) politiker	7	10	8	8
Kontaktat invandrapolitiker	3			
Kontaktat (svensk) tjänsteman	22	12	8	20
Kontaktat tjänsteman som är invandrare	12			
Arbetat i (svensk) förening	10	3	2	9
Arbetat i invandrarförening	16			
Arbetat i (svenskt) parti	4	3	3	3
Arbetat i ”hemländskt” parti	6			
Arbetat i aktionsgrupp	5	3	3	2
Strejkat	6			2
Bojkottat	17			15
Penninginsamling	30			39
Penninginsamling till hemlandet	24			
(Svenska) massmedia <sup>2</sup>	11	6	5	9
”Hemländska” massmedia <sup>2</sup>	7			
Kontaktat rättslig instans	8			7

Anm 1 I ”Invandrare i Malmö 1991” och ”Sverige 1987”: ”procent som någonsin deltagit i resp. aktivitet”; i de båda andra undersökningarna: ”procent som deltagit i resp. aktivitet under senaste året”.

Anm 2 I ”Invandrare i Malmö 1991” och ”Sverige 1987”: ”Kontaktat eller medverkat i...”; i de båda andra undersökningarna: ”Skrivit insändare”.

Samma eller liknande frågor har ställts i några andra intervju- eller enkätundersökningar, omfattande urval av svarspersoner som är såväl infödda svenskar som invandrare. Dessa undersökningar är Maktutredningens medborgarundersökning från år 1987, som vi också refererat till på andra ställen, 1991 års kommunmedborgarundersökning, som det också tidigare i framställningen gjorts jämförelser med, och det är slutligen en enkät med ett urval Malmöbor 1991.<sup>9</sup>

Resultatet av jämförelsen i tabell 8 kan sammanfattas med att det är små skillnader mellan infödda svenskar och invandrare. Det enda fall, där vi bedömer att våra resultat signifikant skiljer sig från alla de övriga undersökningarnas resultat gäller hur många som bidragit med pengar eller deltagit i penninginsamlingar, där Maktutredningen visar en rätt mycket högre andel än vad våra data gör. I övrigt kan man skönja en svag tendens att invandrarna faktiskt är aktivare än svensken i gemen, men dessa skillnader är som sagt troligen inte statistiskt säkerställda.

Dessa iakttagelser från år 1991 står i bjärt kontrast mot de stora skillnader mellan invandrades och inföddas deltagande som redovisas av Demokratirådet för år 1997. På de tre deltagandedimensionerna ”kontakter”, ”partiaktiviteter” och ”manifestationer” är de inföddas aktivitetsnivå 1,4 till 2,4 gånger så hög som invandrarnas. När man går tillbaka till Maktutredningens data tio år tidigare, visar det sig att skillnaderna är mer beskedliga: de inföddas aktivitetsnivåer är ungefär 1,2 gånger så höga som invandrarnas. På denna punkt synes det med andra ord ha skett en avsevärd försämring i den meningen att skillnaden i deltagande mellan svenskar och invandrare har ökat. Detta ligger väl i linje med det kraftigt fallande valdeltagandet bland invandrarna.

Vi ska nu se om eventuella samband mellan deltagandeformerna och vår kultur-/integrationsmodell kan förmå att kasta ett ljus över denna utveckling. För att något reducera dataanalysens komplexitet har vi genomfört en faktoranalys av materialet, och vägleda av denna konstruerat fem olika sammanfattande mått på olika deltagandedimensioner:

- *Hemlandsorienterad aktivitet*: Arbetat i ett ”hemländskt” politiskt parti eller förening i Sverige, arbetat i den egna gruppens invandrarförening, kontaktat eller medverkat i ”hemländska” massmedia.

- *Invandrarorienterad aktivitet*: Kontaktat en kommunal eller statlig tjänsteman med invandrarbakgrund eller kontaktat en politiker som är invandrare.
- *Svenskorienterad aktivitet*: Kontaktat en svensk politiker, kontaktat en svensk kommunal eller statlig tjänsteman, arbetat i en svensk förening eller organisation, kontaktat eller medverkat i svenska massmedia, arbetat i ett svenskt politiskt parti.
- *Manifestationer*: Bidragit ekonomiskt, samlat in pengar, bojkottat t.ex. vissa varor, bidragit ekonomiskt, samlat in pengar för att skickas till hemlandet.
- *Aktioner*: Arbetat i en aktionsgrupp, deltagit i strejk på arbetsplatsen.

För var och en av dessa dimensioner har vi noterat om *någon* aktivitet förekommit. Slutligen tillförs analysen ett sammanfattande mått på alla aktivitetstyperna:

- *Någon aktivitet*: Minst en av aktivitetstyperna.

**Tabell 9. Deltagandeformer, kulturell orientering och integration. Procent med någon aktivitet i respektive kategori**

Aktivitet	Heimlandsorienterad	Invandrarorienterad	Svenskorienterad	Manifestationer	Aktioner	Någon aktivitet
Fatalister	16	10	20	22	3	32
Individer	19	10	39	46	12	65
Hierarker	23	10	23	47	9	62
Egalitärer	19	17	40	54	13	71
Chi-två	1,293	3,419	14,058	18,078	5,752	28,595
P	0,731	0,331	0,003	0,000	0,124	0,000
Låg integration	21	13	21	41	7	54
Hög integration	20	13	44	50	12	69
Chi-två	0,134	0,000	19,590	3,123	1,942	8,142
P	0,715	0,992	0,000	0,077	0,163	0,004

Det visar sig att det är två aktivitetsdimensioner som ger resultat som stämmer överens med kultur-/integrationsmodellen. Det gäller vad vi här kallat "svenskorienterat deltagande" dvs. kontakter med "svenska" politiker och tjänstemän, arbete i "svenska" partier eller föreningar samt medverkan eller kontakter med "svenska" media, och dessutom "manifestationer". I båda dessa avseenden visar

”fatalisterna” och de svagt integrerade särskilt liten aktivitet. Där-  
emot är deltagande som är orienterat mot hemlandet eller mot in-  
vandrare i Sverige, men även ”aktioner” oberoende av såväl kulturell  
orientering som integration. Vi har också genomfört en flerdimen-  
sionell analys med hjälp av variansanalys. Denna visar ett än tydliga-  
re resultat:

- Endast totalmättet ”någon aktivitet” stämmer helt överens med kultur-/integrationsmodellen. Det finns också en signifikant interaktionseffekt mellan kulturell orientering och integration (det visar sig att bland egalitärerna befördrar inte integration aktivitet).
- Det ”svenskorienterade” deltagandet är endast signifikant rela-  
terat till integration.
- Manifestationer är endast signifikant relaterat till kulturell orientering.

Innebörden av detta är, att när det gäller de i den svenska demokra-  
timodellen centrala deltagandeformerna, så är dessa i första hand  
beroende av integration i meningen deltagande i andra sociala sam-  
spel i det svenska samhället. Parallellen med det politiska självför-  
troendets beroende av integration är slående. Om det är så, att 1997  
års (och för den delen 1999 års) invandrare i det svenska samhället i  
olika avseenden är svagare integrerade än 1991 års invandrare, kan vi  
förstå den nedgång i deltagande i den stora demokratin och de  
ökande klyftorna i politiska resurser mellan infödda och invandrare,  
som SNS Demokratiråd har noterat.

### Sammanfattning

Vi kan nu i en tablå sammanfatta de analyser som har gjorts av in-  
vandrarnas deltagande i ”den lilla demokratin”, invandrarnas  
”medborgerliga engagemang” och deras deltagande i ”den stora de-  
mokratin”:

Tabell 10. Sammanfattning av invandrarnas politiska deltagande

Kultur-/integrationsrelaterat	Integrationsrelaterat	Kulturrelaterat	Inga samband
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Påverkan och makt i den lilla demokratin</li> <li>• Administrativ kompetens</li> <li>• Intresse för riks- och lokalpolitik</li> <li>• Självskattad kunskap och kunskap om lokala parti-ledare</li> <li>• Syn på folkstyret</li> <li>• Någon aktivitet överhuvud taget</li> <li>• Hemlandsorienterat deltagande</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiskt självförtroende</li> <li>• Kunskap om invandrarkandidater</li> <li>• Svenskorienterat deltagande</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intresse för hemlandets politik</li> <li>• Syn på demokratis handlingskraft</li> <li>• Manifestationer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invandrarorienterat deltagande</li> <li>• Aktioner</li> </ul>

Sammanställningen visar, att i de flesta avseenden är den modell giltig, där kulturell orientering och integration var de centrala förklaringsvariablerna, och som vi utvecklade i vår tidigare analys av valdeltagandet. Detta innebär, att i de flesta av de avseenden vi undersökt av deltagande i den lilla demokratin, medborgerligt engagemang och deltagande i den stora demokratin, finner vi liknande mönster som i analysen av valdeltagandet. Det är samma grupper i invandrarkollektivet som tenderar att stå utanför i alla olika sammanhang: Det är de som är svagt integrerade i samhället, och det är de som har en kulturell orientering gentemot samhället som präglas av svaga grupplöjaliteter men lydnad inför överheten. Vissa grupper står alltid utanför – utanförståendet kumuleras. Det finns inga gungor att ta igen förlusterna på karusellen på.

Men kanske finns det också något löftesrikt i resultaten. I två alldeles centrala avseenden spelar den kulturella orienteringen en mindre eller ingen roll: Det gäller det politiska självförtroendet och det gäller de deltagandeformer som direkt riktar sig mot det svenska politiska systemet. Här är det integration som är den avgörande faktorn. I vårt integrationsindex ingår som en komponent deltagande i arbetslivet. Det är markant att i Demokratirådets jämförelse mellan olika grupper med avseende på medborgarskapets dimensioner, så är det nästan exakt samma skillnader mellan arbetande och arbetslösa som mellan infödda och invandrare. Allt detta pekar på arbetet som den nyckel som skulle kunna låsa upp invandrarnas utanförstående i den svenska demokratin.

## Att representera erfarenheter

Att representera erfarenheter är en central demokratifråga. I anslutning till vår undersökning om den kommunala invandrapolitiken i Haninge, Malmö och Västerås i början av 1990-talet (Bäck och Soinen 1998b) genomförde vi en rad intervjuer med de kommunpolitiker och tjänstemän som hade kommit i kontakt med lokala invandrarfrågor, några av dem i sin egenskap som ledande kommunpolitiker, andra återigen i en mera undanskymd roll som fritidspolitiker. Av de intervjuade politikerna hade 13 personer invandrarbakgrund genom att de var födda i utlandet. I våra intervjuer med denna politikerkategori tog vi bland annat upp frågor som rörde politisk representation och vilken betydelse som man tillmätte den egna invandrarerfarenheten i det lokalpolitiska arbetet.

Vi indelade intervjupersonerna i fyra kategorier med utgångspunkt i deras politiska karriär och de kommunala förtroendeuppdrag som de hade haft: lägre respektive högre allmänpolitiker och lägre respektive högre invandrapolitiker. Distinktionen mellan allmän- och invandrapolitiker drog en skiljelinje mellan dem vars kommunalpolitiska engagemang huvudsakligen handlade om invandrapolitik och dem som främst gjorde karriär som allmänpolitiker. Vilken social bakgrund hade då våra politiker, vilka invandrargrupper hörde de hemma i och hur såg deras politiska karriär ut?

Kategorin *lägre allmänpolitiker*, som alltså hade politiska förtroendeuppdrag på lägre nivå utan uttalad invandrapolitisk profil, kännetecknades framför allt av att de hade sin politiska hemvist inom fackföreningsrörelsen och socialdemokratin. Här fann vi en socialdemokratisk politiker i en lite perifer nämnd med tidigare fackliga uppdrag. Han hade i likhet med flera av våra politiker kommit till Sverige som barn. När familjen flyttade från Finland till Sverige i början av 1940-talet var han bara fem år gammal. Följaktligen talar han om sig själv som "vi svenskar". På ett motsvarande sätt följde även politiker nummer två i mitten på 1960-talet som tio år gammal med sin familj till Sverige. Under sitt yrkesverksamma liv hade hon arbetat både inom sjukvården och industrin och även i hennes fall vilade det politiska engagemanget på tidigare facklig utbildning och fackliga uppdrag. Ytterligare en annan kvinnlig socialdemokratisk politiker i denna kategori hade flyktningbakgrund från Tyskland och kom till Sverige i anslutning till andra världskriget. Hennes politiska karriär sträckte sig över ett antal politikområden, bland annat hade hon arbetat med kvinno- och miljöfrågor och tidigare i viss utsträckning även med invandrarfrågor. Låg utbildning i



tider av ökad arbetslöshet i början av 1990-talet hade resulterat i att hon vid tidpunkten för intervjun var arbetslös.

Även den fjärde allmänpolitikern, en i Sverige utbildad civilekonom med kurdisk (från Turkiet) familjebakgrund, och med förtroendeuppdrag lokalt inom folkpartiet, hade tillbringat sin uppväxttid i Sverige. Som aktiv folkpartist var han medlem i det liberala invandrarförbundet men hade däremot aldrig varit medlem i någon nationell invandrarförening. Endast en av våra fem lägre allmänpolitiker hade flyttat till Sverige i vuxen ålder. Han var ursprungligen från dåvarande Jugoslavien och satt vid intervjutillfället i socialnämnden. Trots sitt arbete som kroatisk hemspråkslärare var han noga med att betona att han inte var medlem i någon av de många jugoslaviska och kroatiska organisationerna som fanns på orten.

För det andra har vi de politiker som närmast kan karakteriseras som *högre allmänpolitiker*. Ett par av dem var ledande kommunpolitiker, bland annat ett dåvarande och ett, skulle det sedermera visa sig, blivande kommunalråd, moderat respektive socialdemokrat. I det ena fallet rörde det sig om en person som efter kriget följde med sin familj från Danmark som ettåring, i det andra fallet om en tvååring som på ett motsvarande sätt kom med familjen från Estland. Det moderata kommunalrådet kunde minnas hur han under sin skoltid hade blivit mobbad på grund av sina danska rötter, medan politikern med estnisk bakgrund hade minnen av hur han under sina ungdomsår delvis hade känt sig som est. Det talades estniska i hans föräldrahem.

Ytterligare tre högre allmänpolitiker, en folkpartist, en socialdemokrat och en vänsterpartist ingick i urvalet. Samtliga tre som hade varit bosatta i Sverige sedan 1960- respektive början av 1970-talet, hade en lång politisk karriär bakom sig. Folkpartisten, född och uppvuxen i Tyskland, hade ursprungligen varit på besök i Sverige genom ett utbyte via liberala ungdomsförbundet. Emellertid blev han kvar i Sverige och var numera verksam som egen företagare. De två övriga politikerna, bägge från Finland, hade under 1980-talet varit mycket aktiva i den finska föreningsverksamheten och bland annat agerat i den finska skolfrågan.

Endast en av våra intervjupersoner ingick i kategorin *lägre invandrapolitiker*. Denna finländska industriarbetare satt för socialdemokraterna i socialnämnden, arbetade främst med invandrarfrågor och hade sedan slutet av 1970-talet vid sidan av sina politiska förtroendeuppdrag även starkt engagerat sig i den finska föreningen där han dessutom tidigare hade varit styrelsemedlem.

Slutligen kan vi för det fjärde urskilja de invandrapolitiker som i början av 1990-talet upptog en mer framstående roll på den kommunalpolitiska arenan (*högre invandrapolitiker*). Samtliga dessa tre politiker kom till Sverige i vuxen ålder på 1960- och 1970-talet, med mer eller mindre avslutade universitetsstudier med i bagaget från Estland, Polen respektive från Grekland. Gemensamt för alla tre är att de har kombinerat sin kommunalpolitiska karriär med betydande engagemang i den egna invandrargruppens förenings- och organisationsverksamhet. Två av dem representerade det socialdemokratiska partiet, den tredje var verksam som moderat kommunpolitiker. De förtroendeuppdrag de hade haft i invandrarnämnden hade också fått sällskap av uppdrag i kyrkorådet, skolstyrelsen och valberedningen, för att nämna några.

Sammanfattningsvis kan vi säga att samtliga tretton politiker hade en gedigen svensk bakgrund trots att de var födda i utlandet. Utan undantag hade de varit bosatta i Sverige sedan årtionden tillbaka och för det mesta också tillbringat sin barndom och uppväxttid här. Med tanke på den sociala bakgrunden kan de framför allt anses vara socialt representativa för 1960-talets arbetskraftsinvandrare från Finland och Sydeuropa, samt för flyktinginvandringen i anslutning till andra världskriget. Flertalet av dem var socialdemokrater och för många av dem byggde den kommunalpolitiska karriären på ett tidigt engagemang i fackligt arbete, på fackliga kurser och uppdrag. Rollen som intresseförmedlare mellan invandrarföreningar och den kommunala beslutsarenan tycktes dock endast ha axlats av de till Sverige i vuxen ålder flyttade kommunpolitikerna.

Det är tydligt att 1970- och 1980-talets flyktinginvandring från utomeuropeiska länder inte i början av 1990-talet hade lämnat några spår i hur politikerkåren var sammansatt i de tre aktuella kommunerna. En viktig delförklaring kan vara att den fackliga vägen till att bli involverad i socialdemokratiskt partiarbete av olika skäl inte längre fungerar lika effektivt som förut. Dels har invandringen ändrat karaktär från arbetskrafts- till flyktinginvandring, dels kan den höga arbetslösheten bland utländska medborgare och den generella ökningen av korttidsanställningar i arbetslivet sannolikt ha bidragit till att minska både möjligheterna till och intresset för att arbeta fackligt. En ytterligare förklaring kan finnas i det faktum att endast ungefär hälften av våra politiker var invandrare i den meningen att de hade flyttat till Sverige i vuxen ålder. Enligt detta mönster borde det snarare vara barn till de senaste decenniernas flyktinginvandrare än representanter för föräldragenerationen, som 10–20 år senare kan förväntas dyka upp på den politiska arenan.

## Vem representerar politiker med invandrarbakgrund?

Ställda inför frågan om vilken eller vilka samhällsgrupper och/eller intressen som våra tretton politiker i första hand ansåg sig representera, kunde deras svar variera mycket. Bland lägre allmänpolitiker var det vanligt att se sig som representant för arbetare, ”sina kamrater” eller arbetarklassen. Dessa var de mest typiska svaren från socialdemokratiska politiker, vilka också i regel ansåg sig tillhöra arbetarklassen. Men även invandrare eller flyktingar nämns av några som en särskild grupp att företräda i politiken.

Då kunde det låta på följande sätt:

Jag tycker att jag har en uppgift att överblicka det sociala och framför allt när det gäller invandrare. Det är i individärenden som jag har att bidra med. ... det kan vara invandrarärenden där invandrare har råkat ut för ... och många gånger lyckas [jag] förklara varför det är så och så och att beslut skall fattas så och så.

Främst identifierar sig dessa fem allmänpolitiker med arbetarklassen, men i vissa fall även med andra grupper i samhället, ”Främst turkar och kurder, och de svaga i samhället, t.ex. handikappade och knarkare och barn.” En politiker säger att han ”Vet ej, men säger invandrarklassen. Säger att det finns en speciell invandrarklass i samhället.”

Politikerna i kategorin högre allmänpolitiker tenderade att i större utsträckning problematisera frågan om representation. Som moderat kommunalråd kan man konstatera att: ”Det var en knepig fråga. Jag representerar alla människor i samhället ... privilegiet att som kommunstyrelsens ordförande föra det egna partiets politik.” Däremot kan han inte svara på frågan om vilken samhällsklass han tillhör, han ”kan inte uppleva samhället på det sättet.” Den ledande socialdemokratiska kommunpolitikern har däremot något lättare att ta ställning till vem han representerar som politiker. Han företräder socialdemokraterna, arbetarklassen och lägre medelklass. Folkpartisten, den tredje ledande allmänpolitikern, deklarerar tydligt att han inte identifierar sig med invandrare eller med sin egen invandrargrupp även om han annars är mycket intresserad av sociala frågor. Däremot anser en högre allmänpolitiker med finländsk bakgrund att han ”Upplever sig tillhöra Sverige-finländare eller arbetare. Är stolt över sin finska uppväxt och känner starkt för sina finska rötter.”

Hypotetiskt kan vi tänka oss att just de politiker som har eller har haft sin huvudsakliga politiska gärning inom det invandrapolitiska området i högre grad än andra skulle se sig själva som företrädare för invandrare generellt eller för vissa invandrargrupper mer

specifikt. Detta tycks dock inte stämma med dessa politikers egen syn på saken.

En av våra tre högre invandrapolitiker ser sig som representant för det socialdemokratiska partiet och tolkar sin roll som invandrapolitiker snarare som ett resultat av önskemål och påtryckningar från partiet, det var solklart att han med sina språkkunskaper skulle få ta sig an invandrarfrågorna. Men även om initiativet låg hos partiet framhåller han att han gärna vill arbeta med invandrarfrågor och lyfta fram dem i politiken. Men på frågan om grupptillhörighet och identitet blir svaret att han närmast känner sig som arbetare.

Vår andra socialdemokratiska invandrapolitiker hade på grund av stridigheterna med kommunen lämnat invandrapolitiken i mitten av 1980-talet. Han ansåg sig dock präglas av sitt grekiska ursprung och därför kändes det fortfarande naturligt för honom att känna tillhörighet med den grekiska gruppen i Sverige. Som politiker tycktes han vara den som hade axlat ansvaret för att arbeta för den grekiska och även för andra invandrargruppers intressen.

Den tredje högre invandrapolitikern, moderat, såg sig visserligen som representant för de personer som berördes av invandranämndens verksamhetsområde, men betonade att han i politiken representerade alla kommunbor oavsett om de var invandrare eller svenskar. Att han själv skulle identifiera sig med någon samhällsgrupp var en främmande tanke för honom som moderat. ”Man tänker inte i de banorna”, konstaterade han.

### Vilken betydelse tillmäter de representationsfrågan?

Att erfarenheter bara kan representeras av dem som delar dessa har varit en av utgångspunkterna i demokratidebatten. Hur problematiserade då politikerna frågan om representation och vilken betydelse ville de tillmäta den sociala representationen i förhållande till idé- och åsiktsrepresentation när det gällde invandrarnas intressen? Vilken typ av erfarenheter ansåg man att det behövdes för att arbeta med invandrarfrågor och skulle exempelvis just politiker med invandrarbakgrund vara bättre skickade än andra för att arbeta med invandrarfrågor?

Vi vänder oss först till kategorin lägre allmänpolitiker, de flesta uppvuxna i Sverige och utan uttalade intressen för att specifikt arbeta med invandrarfrågor. Nej, det finns ingen skillnad mellan invandrapolitiker och andra i det avseendet, men de som arbetar med invandrar- och flyktingfrågor måste ha god kunskap om invandrarna och om deras kulturella bakgrund, är det sammanfattande slut-

omdömet i denna politikerkategori. Det krävs inte att man själv är invandrare, men visst kan det vara så att just politiker med invandrarbakgrund kan ha något särskilt att bidra med i invandrapolitiska frågor, resonerar man. En av de intervjuade önskar sig att svenska politiker som arbetar med invandrarfrågor verkligen utnyttjade möjligheten att lyssna på invandrarerfarenheter. Han kommenterar detta med att "Vi svenskar (!) har ibland en egenhet att tro att vi är bäst på allt och jag har märkt att andra kulturer kan vara före oss och som har löst problemen på andra bra sätt."

Kunskapen om invandrare, invandrarkunskapen är ett viktigt tema för flera av de intervjuade politikerna. Kunskap behövs enligt en av dem även för att "Invandrare kan missbruka den svenska välfärden. Svensken kan inte ana att de har blivit lurade".

Ytterligare en annan politiker belyser problematiken från ett mycket annorlunda perspektiv. Hon berör både det dilemma som en minoritetsrepresentant kan hamna i, dvs. att få svårt att vinna gehör för sina synpunkter, och själva huvudproblemet om att kunna representera erfarenheter och intressen man själv inte har. Dels konstaterar hon att "man kanske lyssnar lite mer på en svensk om han för fram de här kunskaperna", men samtidigt framhåller hon att "Men tro inte att en person som inte har upplevt hur det är att lämna sitt hemland vet hur det känns. Man kan ju ha språkkompetensen men man måste också ha kulturkompetensen, kunna identifiera sig med dem som man skall företräda", resonerar vår socialdemokratiska politiker med flyktningbakgrund från Tyskland.

Bland högre allmänpolitiker är tongångarna i sak de samma i representationsfrågan, men man formulerar sig på ett annorlunda sätt. I grunden gäller att man inte själv behöver vara invandrare för att kunna representera denna väljarkategori. Det räcker med att man är kompetent, kunnig och har hög integritet. Helst skall man ha vida kunskaper om världen, ha insikt om hur människor kan ha det. Det är viktigt att man är lite idealist och humanist, eller har "humanismen som sin lidelse", och dessutom har kunskap om sitt eget samhälle. Färdigheter som dessa kan man exempelvis skaffa sig genom utlandstjänstgöring, resonerar en av politikerna. När det gäller flyktning- och invandrarfrågor är det viktigt att man har bra människosyn och solidaritet, att man känner för rättvisa och jämlikhet gentemot andra. Till skillnad från lägre allmänpolitiker får den kunskap och kompetens som här efterlyses en vidare betydelse. Den begränsas inte till att handla om kunskap om invandrare och deras bakgrundskulturer utan syftar snarare till en av både rätta kunskaper och värderingar sammansatt hållning i invandrarfrågor.

Men visst, konstaterar en av de intervjuade högre allmänpolitikerna, ”Det är lättare att vara politiker för dem som man har en gemensam bakgrund med. Det handlar väldigt mycket om att förstå levnadsvillkor.” Och han fortsätter: ”Jag med invandrarbakgrund vet vad det innebär att hamna längst ned på samhällsstegen.”

Vilken syn på representationsfrågan har då de politiker som i första hand har arbetat med invandrarfrågor under sin politiska karriär? Vi får inget direkt svar på frågan om invandrarbakgrunden är nödvändig för att man skall kunna företräda invandrarintressen. Däremot betonar man vikten av goda kunskaper i invandrar- och flyktingfrågor. Samtliga tre poängterar också att det är mycket tungt att arbeta med invandrarfrågor, inte minst beroende på att verksamheten i invandrarutskottet täcker en hel rad av områden och arbetsfält med frågor om skolan, språkundervisning, bostäder och sociala problem. En av intervjupersonerna menar att man måste kunna visa vanlig mänsklighet för ”då klarar man det mesta.”

Men det kan också vara så att man ändå inte klarar av uppgiften. En före detta i invandrarfrågor aktiv politiker hade lämnat ordförändskapet i invandrarutskottet efter långvariga stridigheter med kommunen. Han var mycket bitter. Enligt hans beskrivning var invandrarfrågorna mycket inflammerade och ”Det kan vara riskabelt att vara invandrare och syssla med invandrarfrågor i kommunalpolitiken”. Dessutom får man som invandrapolitiker lätt dra en dubbel börda, dels ansvaret för invandrarfrågor, dels det vanliga kommunalpolitiska arbetet för hela väljarkåren, vilket gör att man till slut inte orkar längre. Detta tycks de vanliga svenska politikerna slippa, de skyller på bristande språkkunskaper för att inte behöva engagera sig i invandrarfrågor, resonerade han.

Teoretiskt sett är det önskvärt att invandrar- och flyktingbehoven företräds i politiken av politiker med egna genuina invandrarerfarenheter, men i praktiken tycks just denna kategori av politiker, med en vuxen invandrares upplevelser och erfarenheter av det svenska samhället och med invandrarfrågorna som arbetsområde, möta flest problem i det politiska arbetet. Medan lägre allmänpolitiker betonade behovet av ”invandrankunskap” och högre allmänpolitiker såg lösningen i en mer ideologiskt orienterad humanism och kompetens i arbetet med invandrarfrågor, erfor de politiker som i praktiken hade ägnat sin politiska gärning åt invandrarfrågor med viss resignation detta som ett synnerligen svårt politikområde.

Slutligen har vi frågan om ifall våra politiker ansåg att deras egen invandrarbakgrund förpliktigade dem att särskilt uppmärksamma invandrarväljarnas intressen. Med undantag för någon enstaka per-

son uppfattade inte de tretton intervjuade politikerna sig själv som särskilda företrädare för invandrare eller flyktingar. Detta sammanfattar också på ett bra sätt våra resultat. Flertalet av de intervjuade politikerna varken ansåg sig representera invandrarväljarna eller kan anses vara representativa för de invandrargrupper som kommit till Sverige under de senaste årtiondenas flyktinginvandring. Som barn till invandrare, som flera av dem var, förefaller de dessutom snarare vara socialt representativa för den uppväxande generationen med utländskt påbrå men knappast för den vuxna invandrarbefolkningen.

## **De ökade klyftornas medborgarskap – att institutionalisera det ojämlika medborgarskapet**

Av vår genomgång framgår hur invandrarnas sociala och politiska medborgarskap i betydande utsträckning präglas av ojämlikhet. En svag arbetsmarknadsposition och i praktiken begränsat politiskt inflytande kännetecknar i varierande grad både naturaliserade och *denizens*. En teoretiskt möjlig förklaring till detta kunde vara en tidsmässig eftersläpning mellan statens beslut om formella rättigheter och deras praktiska genomförande. Mot den tolkningen talar dock det faktum att under de senaste årtiondena har klyftan snarare ökat än minskat.

Vi nämnde inledningsvis hur problemet med invandrarinflytande direkt för oss till kärnfrågorna i dagens demokratidebatt och till frågan om på vilket sätt samhället kan garantera ett fullvärdigt demokratiskt inflytande för de grupper som har från majoriteten annorlunda intressen och erfarenheter. Många bedömer den liberaldemokratiska formen både som otidsenlig och otillräcklig för att lösa problemet för de samhällsgrupper som i dag lider av en marginaliserad position i samhället och i politiken. Man har sett lösningen i någon form av kompletterande grupprättigheter som kunde garantera även dessa grupper en likvärdig demokrati, en demokrati som skulle ge dem en chans att få sina intressen erkända och tillgodosedda. Demokratins värde för de eftersatta grupperna handlar naturligtvis ytterst om huruvida även de kan få sina intressen invägda i de gemensamma politiska besluten, framhåller man (Kymlicka 1995). Den svenska modellens öppning för särintresserepresentation har nämnts som ett intressant experiment där invandrares indi-

viduella politiska rättigheter blivit kompletterade med möjligheter till grupprepresentation. Men mot bakgrund av deras position i arbetslivet och i politiken, kan vi knappast påstå att denna modell för intresserepresentation har fungerat som en garant för social och politisk jämlikhet.

En möjlig förklaring kan vara den allmänna nedtoningen av all korporativ representation sedan 1980-talet. På grund av den ekonomiska och ideologiska utvecklingen, dels den offentliga politikens minskade ekonomiska utrymme, den offentliga sektorns nedbantning och prioriteringen av ekonomisk effektivitet, dels nyliberalismens gynnande av marknadsinfluerad politisk ledningsstil, har den korporativa sammanjämkningsprocessen av skilda gruppintressen som ett tidigare viktigt led i den politiska processen alltmer trängts undan. Med andra ord har all korporativ representation förlorat i betydelse och därmed även den som specifikt gällt för invandrarintressen. Den svenska modellens uppkomst och eventuella fall har under de senaste decennierna engagerat många debattörer och statsvetare. Både slutsatserna som betygssättningen har varierat mycket allt beroende på vilka aspekter av modellen som stått i fokus för debatten. De flesta är dock överens om att den svenska modellen i grunden är försvagad när det gäller sådana grundläggande drag som full sysselsättning som det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken samt samförstånd och korporatism som politisk stil (Premfors 1999).

Den andra förklaringen handlar om för den svenska modellen interna problem. Trots att den ofta tolkas som en modell för all särintresserepresentation är den i grunden en samarbetsmodell för arbetsmarknadens parter och staten, i historiskt perspektiv en modell för att reglera konflikten mellan arbete och kapital. Som klassbaserad modell för klasspolitik ger den svenska korporatismen mindre spelrum för andra särintressen, och i realiteten underordnas dessa den grundläggande klassdimensionen. Även om korporatism ofta beskrivs och uppfattas som en möjlighet för samhällets alla organiserade intressen att utöva politiskt inflytande, har i verkligheten endast de stora arbetsmarknadsorganisationerna och organisationer som bygger på "folkrörelser" ett mer reellt inflytande (Premfors 1999). Dessa villkor uppfyller inte invandrarorganisationerna även om de teoretiskt sett har en möjlighet att samverka med staten.

Den tredje förklaringen handlar slutligen om invandrarorganisationernas roll som korporativa intresseförmedlare. I den utsträckning som de över huvud taget har arbetat som representanter för särintressen har de i regel gjort detta i frågor som rör etnisk-kultu-



rella problem, något som möjligen kan ses som en naturlig följd av hur de är organiserade, efter etnisk-nationell tillhörighet. Däremot har de frågor som är förknippade med invandrarnas sociala och politiska medborgarskap sällan funnit sin väg ens till riksorganisationernas agenda. Riksdagsbeslutet år 1986 om att invandrargrupper inte åtnjuter grundlagens skydd som minoritetsgrupper, vilket ansågs följa av den internationella folkrätten, är naturligtvis också ägnat att tona ner frågan om invandrargruppers särintressen, och därmed även invandrarorganisationers roll som representanter för sådana intressen.

Teoretiskt sett är den svenska modellens politikprocess öppen för invandrades särintressen. I praktiken har denna öppenhet haft sina begränsningar. Castles slutsatser om situationen i Australien kan därmed sägas äga relevans för de svenska förhållandena. Enligt honom överbrygger inte formell jämlikhet som medborgare i sig ekonomisk eller social marginalisering eller ger delaktighet och makt i centrala ekonomiska och politiska institutioner. Och att vara medborgare är ingen garanti för skydd mot diskriminering (Castles 1994).

För de invandrare som inte är svenska medborgare, *denizens*, skiljer sig vardagens sociala och politiska medlemskap i det svenska samhället drastiskt från den jämlikhet som deras formella rättigheter utlovar: Arbetslösheten är hög och den politiska underrepresentationen ett faktum. Men även för naturaliserade svenska medborgare och deras i Sverige födda barn tycks villkoren vara relativt sett sämre. Till exempel löper enligt en nyligen genomförd arbetsmarknadsundersökning andra generationens invandrare betydligt större risk än infödda svenskar att drabbas av arbetslöshet, trots i övrigt likartad bakgrund och likvärdiga skolbetyg: ”andra generationens invandrare, det vill säga de som är födda i Sverige, har betydligt sämre odds än jämförbara kamrater med helsvensk bakgrund”, konstaterar forskarna (SvD 990214).

Den ökade klyftan mellan formella och reella medborgerliga rättigheter är ett generellt problem i det svenska samhället enligt betänkandet ”Nya villkor för ekonomi och politik” (SOU 1993:16). Utredningen fastslår att ”demokratins samhällsordning grundar sig på det aktiva medborgarskapet” och framhåller att medborgarens faktiska möjligheter att utnyttja sina rättigheter kräver att hon har tillgång till olika slag av resurser. Visserligen är de medborgerliga resurserna internationellt sett relativt jämnt fördelade i det svenska samhället, resonerar utredningen, men ser samtidigt den kraftigt ökade arbetslösheten som det i dag allvarligaste hotet mot det aktiva

medborgarskapet. Vi kan bara tillägga att detta hot inte drabbar samhällsmedlemmar jämnt, utan i särskilt hög grad dem med invandrarbakgrund, och detta oavsett medborgarskap och om de är födda i Sverige eller ej.

Mycket tyder således på att villkoren för vardagslivets medlemskap i det svenska samhället inte endast följer det formella och juridiska medlemskapet som *denizen* eller medborgarskap som naturaliserad svensk medborgare. I stället styrs individens faktiska medlemskap även av medborgarskapets andra dimension, hennes medlemskap i den dominerande kulturella gruppen, i nationen Sverige. På sikt finns det risk för en utveckling i riktning mot att det juridiska medlems-/medborgarskapet alltmer skiktas beroende av individens etnisk-nationella ursprung. Samtidigt som den svenska liberala medborgarskapslagstiftningen kan tolkas som att den nära följer *jus soli*-principen, bosättning (srätt) ger rätt till medborgarskap, tycks det praktiska medlems- och medborgarskapet i stället visa ökad tendens att följa *jus sanguinis*-principen, enligt vilken härstamning styr rätten till civila, sociala och politiska rättigheter.

Att det råder ett motsatsförhållande mellan att formellt vara medborgare och ändå vara urskiljbar från andra medborgare genom etniskt ursprung eller kulturell tillhörighet blir allt vanligare i dagens samhällen. Men när dessa skillnader dessutom ger upphov till ojämlikhet måste medborgarskapet ses som icke fullbordat (Castles 1994). Hur kan medborgarskapet göras mer inklusivt? Enligt t.ex. Leca möter dagens demokratier en viktig utmaning i att utveckla en medborgarskapsyn som är relevant för mångetniska och mångkulturella samhällen, och där betoningen på nationell homogenitet ersätts med ökad pluralism ifråga om kulturella och etniska identiteter (Leca 1992). Enligt Castles, som talar för ett mer jämlikt medborgarskap och likvärdigt deltagande av alla samhällsgrupper, förutsätter detta viktiga institutionella förändringar. Han förespråkar multikulturellt medborgarskap som kombinerar universalitetsprincipen med rätt till olika behandling av samhällsgrupper med skilda värden, intressen och behov (Castles 1994). För det första betyder det jämlika medborgarskapet likhet inför lagen, dvs. det juridiska medborgarskapets formella jämlikhet. Men detta är dock inte tillräckligt. Erkännandet av formella lika rättigheter leder inte nödvändigtvis till jämlikhet i fråga om respekt, resurser och möjligheter. Tvärtom kan ett sådant formellt erkännande i själva verket dölja och legitimera att vissa grupper missgynnas och diskrimineras. Att behandla t.ex. invandrargrupper lika trots att rådande förhållanden, lagar och policier i praktiken resulterat i till och med med tiden ökad marginalisering,

är bara ett sätt att befästa ojämlikhet. Genom lämpliga politiska åtgärder bör staten motverka barriärer som är baserade på sociala markörer. Men hit hör också kraven på att behandla olika människor med skilda karakteristika, behov och önskemål och slutligen att erkänna sådana gruppskillnader som legitima i stället för att se dem som handikapp, avvikelser från majoritetsnormen.

De institutionella förändringar som har ägt rum sedan senare hälften av 1980-talet i den svenska modellens ideologiska och organisatoriska bas, kan måhända på sikt bidra till ett mera inklusivt medborgarskap än dagens. Den liberala vågen på 1980-talet bidrog till en generell ideologisk förskjutning från kollektiva identiteter och värden mot ökad individualism (Rothstein 1998). Tillsammans med internationalisering har man utpekat ökad individualism, som en av de två huvudsakliga drivkrafterna bakom den svenska modellens försvagning (Premfors 1999). De starka kollektiva identiteterna som grund för solidaritet och jämlikhet i samhällsbygget ger vika för en mer individualistisk livsstil, inte minst på grund av medborgarnas höjda utbildningsnivå. Den alltmer utbredda synen på identiteter som enskilda individers livsprojekt där multipla grupptillhörigheter och identiteter korsar varandra, kommer sannolikt att framtvinga nya politiska praktiker för att hantera mångfald. Dessutom kommer välfärdsstaten både ideologiskt och organisatoriskt att behöva hantera ett i praktiken alltmer skiktat medborgarskap, som kan komma att utmana den sociala och politiska jämlikheten som dess grundpelare.

## Noter

<sup>1</sup> Maritta Soininen har haft huvudansvaret för utarbetandet av artikeln förutom avsnittet om "Deltagande, kultur och integration" som utarbetats av Henry Bäck.

<sup>2</sup> Med uttrycket *denizens* avses permanent bosatta utländska medborgare.

<sup>3</sup> Den s.k. Demokraticalentralen i Umeå har gått igenom röstlängderna i tio invandrartäta kommuner. I dessa kommuner varierar deltagandet mellan 26 och 34 procent. Deltagandet i hela landet uppskattas till 34 procent. På vilka grunder denna uppskattning vilar framgår dock inte av rapporten. (Demokraticalentralen 1998).

<sup>4</sup> Undersökningen av valdeltagandet finns redovisad i Bäck och Soininen 1994.

<sup>5</sup> Det redogörs mer ingående för konstruktionen av mätinstrumenten och analyskategorierna i Bäck och Soininen 1994 och Soininen och Bäck 1993.

<sup>6</sup> Medborgarundersökningen inom forskningsprogrammet Demokrati i förändring. För allmänt upplägg se Bäck och Johansson 1993. För teknisk beskrivning se Johansson m.fl. 1993.

<sup>7</sup> Faktoranalysen ger endast en faktor som uppfyller Kaisers kriterium (eigenvalue 2,867). De fyra variablernas faktorladdningar varierar mellan 0,75 och 0,90.

<sup>8</sup> En faktoranalys av de sex frågor som redovisats under synen på demokratin ger två faktorer, varav de här uppräknade frågorna laddar på den andra faktorn (efter varimaxrotation) med 0,73–0,76. De tre övriga variablernas laddningar med samma faktor varierar mellan -0,12 och 0,23.

<sup>9</sup> Denna undersökning redovisas bl.a. i Håkansson 1994.

## Referenser

- Bauböck R. (red.) (1994) *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Aldershot: Avebury
- Benhabib S. (red.) (1996) *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* Princeton, NJ: Princeton University Press
- Benhabib S. (1996) "Introduction. The Democratic Moment and the Problem of Difference" i S. Benhabib (red.) *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* Princeton, NJ: Princeton University Press
- Brubaker R. (red.) (1989) *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, London: The German Marshall Fund of the United States and University Press of America
- Brubaker R. (1989) "Citizenship and Naturalization: Policies and Politics" i R. Brubaker (red.) *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, London: The German Marshall Fund of the United States and University Press of America
- Brubaker R. (1992) *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge: Harvard University Press
- Bäck H. (1983) *Invandrarnas riksorganisationer*, Stockholm: Delegationen för invandrarforskning
- Bäck H. och F. Johansson (1993) "Medborgarna och politikerna" i G. Gustafsson (red.) *Demokrati i förändring. Svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället*, Stockholm: Publica
- Bäck H. och M. Soininen (1994) "Invandrarnas valdeltagande" i H. Bäck och A. Håkansson (red.) *Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, mistroende och politisk kultur*, Stockholm: SNS Förlag
- Bäck H. och M. Soininen (1996) *Invandrarna, demokratin och samhället: Om invandrarnas politiska deltagande i dagens Sverige*, Göteborg: Förvaltningshögskolan
- Bäck H. och M. Soininen (1998a) "Immigrants in the Political Process" *Scandinavian Political Studies* Vol. 21, s. 29–50
- Bäck H. och M. Soininen (1998b) *Den kommunala invandrapolitiken. Arenor, aktörer och barriärer*, Stockholm: SNS Förlag
- Castles S. (1994) "Democracy and Multicultural Citizenship. Australian Debates and the Relevance for Western Europe" i R.

- Bauböck (red.) *From Aliens to Citizens: redefining the status of immigrants in Europe*, Aldershot: Avebury 1–26
- Demokraticentralen (1998) ”Rapport Valdeltagande. Rapport om valdeltagandet bland de röstberättigade utländska medborgarna i 10 invandrartäta kommuner”, Umeå: Demokraticentralen
- Douglas M. (1973) *Natural Symbols Harmondsworth*: Penguin
- Douglas M. (1982) *In the Active Voice London*: Routledge and Kegan Paul
- Ekberg J. (1993) *Geografisk och socioekonomisk rörlighet bland invandrare*, Stockholm: ERU
- Ekberg J. och B. Gustafsson (1995) *Invandrare på arbetsmarknaden*, Stockholm: SNS Förlag
- Gaventa J. P. (1980) *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, Urbana: University of Illinois Press
- Graham M. och M. Soininen (1998) ”A model for immigrants? The Swedish corporate model and the prevention of ethnic discrimination” *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol 24, 523–539
- Green D. och I. Shapiro (1994) *Pathologies of Rational Choice: A Critique of Applications in Political Science*, New Haven: Yale University Press
- Hammar T. (1985) ”Sweden” i T Hammar (red.) *European Immigration Policy: a comparative study*, Cambridge: Cambridge University Press 17–49
- Håkansson A. (1994) ”Det kommunala valresultatet i Malmö” i H. Bäck och A. Håkansson (red.) *Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur*, Stockholm: SNS Förlag
- Johansson F., L. Strömberg och L-O. Lorentzson (1993) ”Kommunmedborgarundersökningen 1991. Undersökningsdesign, urval, datainsamling, marginalfördelningar och bortfall”, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen
- Kymlicka W. (red.) (1995) *The Rights of Minority Cultures*, Oxford: Oxford University Press
- Kymlicka W. (1995) ”Introduction” i W. Kymlicka (red.) *The Rights of Minority Cultures*, Oxford: Oxford University Press
- Laver M. (1997) *Private Desires, Political Action: An Invitation to the Politics of Rational Choice*, London: Sage

- Leca J. (1992) "Preface: Democratic Politics Today" i C. Mouffe (red.) *Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community*, London: Verso
- Lindbeck A. (1997) *The Swedish Experiment*, Stockholm: SNS Förlag
- Miller M. (1989) "Political Participation and Representation of Noncitizens" i R. Brubaker (red.) *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, London: The German Marshall Fund of the United States and University Press of America
- Mouffe C. (red.) (1992) *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, London: Verso
- Mörth U. och B. Sundelius (1998) *Interdependens, konflikt och säkerhetspolitik*, Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag
- Pateman C. (1970) *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press
- Petersson O., A. Westholm och G. Blomberg (1989) *Medborgarnas makt*, Stockholm: Carlssons
- Petersson O., J. Hermansson, M. Micheletti och A. Westholm (1997) "Demokrati över gränser", Demokratirådets rapport. Stockholm: SNS Förlag
- Petersson O., J. Hermansson, M. Micheletti, J. Teorell och A. Westholm (1998) "Demokrati och medborgarskap", Demokratirådets rapport 1998. Stockholm: SNS Förlag
- Phillips A. (1995) *The Politics of Presence*, Oxford: Clarendon Press
- Premfors R. (1996) *Reshaping the Democratic State: Swedish experience in a comparative perspective*. Stockholm: SCORE
- Premfors R. (1999) "Den svenska modellen som demokrati; Amnå, E. (red.) *Demokrati och medborgarskap* (SOU 1999:77)
- Rothstein B. (1996) *The Social Democratic State: The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Rothstein B. (1998) *Just Institutions Matter: the moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press
- Schierup C-U. (1992) "Kultur eller handling" *Zenit* 117–118: 45–61

- Soininen M. och H. Bäck (1993) *Electoral Participation of Immigrants in Sweden: Integration, Culture and Participation*. New Community Vol. 20 Nr 1
- Soininen M. och M. Graham (1995) "Persuasion contra Legislation: preventing racism at the workplace. Sweden" Dublin: *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. Working paper No: WP/95/53/EN
- SOU 1992:96 *Förbud mot etnisk diskriminering i arbetslivet*
- SOU 1993:16 *Nya villkor för ekonomi och politik*
- SOU 1995:76 *Arbete till invandrare*
- SOU 1996:55 *Sverige: framtiden och mångfalden*
- SOU 1996:162 *På medborgarnas villkor*
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten*
- SOU 1997:174 *Räkna med mångfald: förslag till lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet*
- Soysal Y. (1994) *Limits of Citizenship: migrants and post-national membership in europe*, Chicago: University of Chicago Press
- Svenska Dagbladet* (1999) 14 februari "Invandrarnas barn har svårt få jobb"
- Taylor C. (1992) "The Politics of Recognition" i A Gutmann (red.) *Multiculturalism and the 'Politics of Recognition'*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Thompson M., R. Ellis och A. Wildavsky (1990) *Cultural Theory*, Boulder: Westview
- Ura 1998:1* "Arbetsmarknaden för invandrare" AMS
- Wadensjö E. (1991) "Högre utbildning och inkomster" i *Arbetskraft, arbetsmarknad och produktivitet*. Expertrapport nr 4 till Produktivitetsdelegation Stockholm.
- Walzer M. (1995) "Pluralism: A Political Perspective" i W. Kymlicka (red.) *The Rights of Minority Cultures*. Oxford: Oxford University Press 139–154
- Verba S., N. Nie och J. Kim (1978) *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press
- Wrench J. (1996) "Preventing Racism at the Workplace: A Report on 16 European Countries". Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions



# Antipoder?

## Politisk tilltro och attityder till välfärdsstaten i Sverige och Nya Zeeland\*

Stefan Svallfors

*– Gå och hämta Nordisk familjebok ska vi se på bilderna. Vi hade gjort det många gånger, men som när man lyssnar till musik kunde man återleva mysteriet av att slå upp avsnittet om Nya Zeeland: fotografierna upphörde aldrig att lysa, de blanka sidorna var som insidan av hennes armar.*

*– Där har du Syd-öns väldiga fjäll. De är över tretusen meter höga, betäckta av evig snö. Du måste vara varmt klädd, fast det är så långt söderut, för där nere på andra sidan ekvatorn är söder detsamma som norr för oss.*

*Det var svårt att dra konsekvenserna av ett sådant yttrande.*

*(ur Göran Tunströms Juloratoriet)*

Allt står inte rätt till med den svenska demokratin. Det sjunkande valdeltagandet under nittioalet, i synnerhet vid det senaste valet 1998, sjunkande förtroende för politiker och det politiska systemet, minskande identifikation med och medlemstal i de politiska partierna är några indikationer på att svenskarnas attityder gentemot den organiserade politiken blivit mer skeptiska (Schmitt & Holmberg 1995; Widfelt 1995; Möller 1998; Holmberg 1999).

Parallellt med detta har det inom delar av den politiska eliten vuxit fram vad man med Kerstin Jacobsson kunde lite tillspetsat kalla en "post-demokratisk" övertygelse (Jacobsson 1997:313 ff.; se även Lewin 1998). Här ser man inte längre politik och demokrati som en fråga om vissa beslutsformer, som söker förverkliga en idé om politisk jämlikhet. I stället ser man politik som frågor om handlingskraft och att kompetenta personer fattar de rätta besluten. Därför vill man på olika sätt – t.ex. genom mer expertstyre eller genom långsiktiga överenskommelser mellan politiska eliter – begränsa

väljarnas direkta inflytande i praktisk politik (t.ex. Åberg 1997; Södersten 1997; Dockered m.fl. 1998).

I denna uppsats kommer medborgarnas politiska tilltro att stå i centrum för analysen. För det första kommer att analyseras i vilka grupper vi hittar den starkaste politiska tilltron, och i vilka grupper den är lägre. För det andra ska undersökas i vilken mån den politiska tilltron får effekter för medborgarnas syn på välfärdsstaten. Det är ju rimligt att föreställa sig att den som inte litar på politiker, offentliga tjänstemän och det politiska systemet, eller på sin egen förmåga att agera politiskt, också kommer att vara mindre villig att acceptera en långt gående statlig intervention på olika områden. Detta är ett argument som emellanåt förts fram i den s.k. "institutionalismen", där man hävdar att det sätt på vilket de politiska institutionerna fungerar är fundamentalt i fråga om att forma medborgarnas tilltro och inställning till statlig intervention (Rothstein 1995). Politiska institutioner som är ineffektiva, orättvisa eller svåra att påverka skapar motstånd mot statlig intervention mer generellt, något man menar varit särskilt tydligt i fallet USA (Steinmo 1994).

Samtidigt som detta är ett argument som omedelbart förefaller högst plausibelt har det empiriska stödet för tesen inte visat sig helt övertygande. I vissa undersökningar har man funnit ett samband såtillvida att de mest "politiskt alienerade" också är mer skeptiska till välfärdsstatlig intervention (Kolberg & Pettersen 1981). I andra undersökningar har man dock inte funnit några sådana samband alls (Martinussen 1988; Edlund 1999; Svallfors 1999).

En tänkbar anledning till att man inte lyckats hitta några entydiga samband mellan politisk tilltro och attityder till välfärdsstaten kan vara att dessa samband kanske varierar mellan olika typer av välfärdsstater och politiska system. I denna uppsats ska därför det svenska fallet kontrasteras med ett i såväl geografisk som institutionell bemärkelse avlägset land, nämligen Nya Zeeland.<sup>1</sup> De karakteristiska dragen i det nyzeeländska fallet jämfört med det svenska kommer att närmare utvecklas nedan. Tills vidare kan vi nöja oss med att peka på att i såväl välfärdsstatliga kännetecken som politiskt system som politisk utveckling skiljer sig Sverige och Nya Zeeland påtagligt från varandra. De samband vi kan hitta som är gemensamma för bägge dessa länder är sannolikt rådande i en stor uppsättning västländer.

Trots detta finns i fråga om den politiska tilltrons utveckling drag som är gemensamma för de båda länderna. I bägge fallen har man nämligen noterat en påtaglig nedgång i politisk tilltro bland medborgarna allt sedan sextioalet (Möller 1998; Holmberg 1999;

Vowles 1998). Denna utveckling har i fallet Nya Zeeland lett till att man efter en folkomröstning övergett det gamla majoritetsvals-systemet och i stället infört en form av proportionellt valsystem. I Sverige har man i stället diskuterat svårigheterna att utkräva politiskt ansvar vid koalitionsregerande och diskuterat olika sätt att stärka regeringens handlingskraft (t.ex. Åberg 1997; Lewin 1998).

De empiriska frågor som analysen avser att besvara kan därför summeras som följande:

- a) Hur ser den politiska tilltron ut i Sverige, jämfört med en i många avseenden radikalt annorlunda välfärdsstat som den nyzeeländska? Hur ser de aggregerade nivåerna på tilltron ut? Hänger olika aspekter på politisk tilltro samman på likartat sätt i de båda länderna? Är det samma grupper som uppvisar hög respektive låg tilltro i de bägge länderna?
- b) Hur ser länken mellan politisk tilltro å ena sidan och attityder till välfärdsstaten å den andra ut i de båda länderna? Är de som litar på det politiska systemet i större utsträckning än andra villiga att också anförtro staten viktiga uppgifter? Ser dessa samband ut på likartat sätt i Sverige och Nya Zeeland? Hur viktig är den politiska tilltron för att forma åsikter kring välfärdspolitiken jämfört med andra förhållanden, grundade i arbetsdelning och marknadsfördelning?

Uppsatsen är disponerad på följande sätt: I nästa avsnitt beskrivs de viktigaste särskiljande kännetecknen i de svenska och nyzeeländska välfärdsstaterna och senare politiska utveckling. Avsnitt tre beskriver de data som artikeln bygger på och de metodproblem som blir aktuella i jämförande attitydforskning. I det fjärde avsnittet analyseras den politiska tilltron, dess nivå och struktur jämförs både mellan och inom de båda länderna. Avsnitt fem analyserar länken mellan politisk tilltro och attityder till välfärdsstaten. Slutsatsavsnittet summerar uppsatsens viktigaste resultat, både i relation till den pågående debatten om politisk tilltro och i förhållande till teorier om politiska institutioners betydelse.

## **Två välfärdsstater – några kännetecken**

Trots sina inbördes skillnader har Sverige och Nya Zeeland under hela 1900-talet haft ett gemensamt predikament. De är båda små världsmarknadsberoende länder, i vilka ett behov att skydda sina

befolkningar från världsmarknadens svängningar uppstått (jfr Katzenstein 1985). De sätt de historiskt sett valde för att hantera denna situation var dock radikalt skilda, vilket också fått följderna för deras sätt att möta den ekonomiska globaliseringens krav under 1980- och 90-talen (Castles 1985; 1987; 1996; Castles m.fl. 1994; Davidson 1989; Stephens 1996).

Sverige, tillsammans med andra mindre västeuropeiska länder, är ett typiskt exempel på vad Castles (1987) kallar "kompensationspolitik" (*domestic compensation*), där man deltar fullt ut i frihandeln och konkurrensen på världsmarknaden men söker att via arbetsmarknadsmässiga och välfärdsstatliga åtgärder kompensera de grupper som tillfälligt eller permanent blir förlorare i konkurrensen. Genom omfattande socialförsäkringar och andra bidrag samt en icke marknadsstyrd sektor av offentliga tjänster har man sökt säkerställa att de mer brutala sidorna av marknadskonkurrensen inte slår igenom i människors vardagsliv. Dessutom har man byggt upp ett system av arbetsmarknadsåtgärder för att göra det möjligt för en så stor del av befolkningen som möjligt att (åter)inträda på arbetsmarknaden och få sin försörjning via denna.

Nya Zeeland (och Australien) valde i slutet av förra seklet en helt annan väg för att skydda sin ekonomi och befolkning mot marknadens osäkerhet. I stället för att satsa på kompensationspolitik valde man att i så stor utsträckning som möjligt *skydda* ekonomin och befolkningen från världsmarknaden (*domestic defence*) (Castles 1989). Att denna strategi föll sig naturlig berodde kanske framför allt på att landet var jämförelsevis rikt, långt från det befästa fattighuset Sverige vid denna tid utgjorde.

I denna skyddspolitik var det framför allt tre element som var väsentliga. Det första var en starkt reglerad invandringspolitik. Denna hämtade inte sällan sin näring i uttalat rasistiska argument: det gällde att hejda den gula faran och behålla den anglosaxiska befolkningsstocken utan främmande inblandning. Men åtgärderna syftade framför allt till att bibehålla en arbetskraftsbrist som gjorde full sysselsättning och höga löner möjliga. Det andra var ett omfattande tullskydd för den egna inhemska industrin. Detta gjorde det möjligt för företagen att överleva och vara vinstrika trots de relativt sett höga lönerna. Det tredje och kanske viktigaste inslaget var ett system för rättslig reglering av löner och arbetsförhållanden, *the conciliation and arbitration system*, i vilket en skiljedomsnämnd reglerade förhållandet mellan arbetsgivare och anställda. Denna skiljedomsnämnd etablerades 1894 och fick under 1930-talet utöka befogenheter (Davidson 1989: 179–187).

Under en stor del av 1900-talet fungerade denna form av skyddspolitik väl. Arbetslösheten var obefintlig under efterkrigstiden fram till mitten av sjuttioalet. Lönerna var i ett jämförande perspektiv höga. Nya Zeeland var dessutom fram till början av 1970-talet förmodligen, såvitt kan bedömas från ganska bristfälliga data, ett av de mest jämlika länderna i den industrialiserade världen (Castles 1985:27 ff.).

Denna socialpolitiska modell innebar att många välfärdsstatliga åtgärder förblev förhållandevis rudimentära och dessutom behovsprövade. Välfärdsstatens insatser skulle framför allt tas i anspråk av de som för en kortare tid råkade hamna utanför den ordinarie arbetsmarknaden. Till sin egen ålderdom antogs arbetaren på grund av de relativt höga lönerna kunna spara själv. På sin ålders höst hade dessutom de flesta ett färdigamorterat hus att bo i; att göra det möjligt att äga sin egen bostad var ett centralt inslag i den nyzeeländska välfärdsmodellen (Davidson 1994).

Trots denna relativa selektivism var dock Nya Zeeland tidigt ute med olika välfärdsstatliga reformer: allmän folkpension infördes t.ex. redan 1898. Under 30- och 40-talen kom vissa mer universella inslag att inkluderas i den nyzeeländska välfärdsstaten. En allmän och kostnadsfri utbildning och sjukvård infördes 1938, flera år innan den brittiska NHS. Något socialförsäkringssystem av västeuropeiskt slag, med inkomstrelaterade ersättningar, kom dock aldrig att etableras. Det samlade socialpolitiska systemets karaktär kom därför att förbli utpräglat selektivt och inriktat på att hjälpa de sämst ställda som inte kunde försörjas via arbetsmarknaden, familjen eller egna besparingar (Davidson 1989: kap. 5–8).

Under åttio- och nittiotalen har såväl den svenska som den nyzeeländska välfärdsstaten genomgått markanta förändringar. Omfattningen av omstruktureringen liksom det sätt den genomförts på skiljer sig dock markant. Dessa skillnader återspeglar till betydande del den skilda institutionella miljö i vilken de genomfördes.

I Nya Zeeland blev omstruktureringen drastisk och konfliktfylld. Den inleddes under en Labourregering, som kom till regeringsmakten 1984. Förändringen leddes av finansministern Roger Douglas och hans nyliberalt orienterade departement. Avregleringar av kredit- och valutamarknader, kraftigt minskade eller helt avskaffade tullskydd för den inhemska industrin, ökade marknadsinslag i den offentliga sektorn, övergång till en ekonomisk politik med låg inflation som främsta mål och avskaffande av de sista resterna av skiljedomssystemet för löner och arbetsförhållanden var några av beståndsdelarna i politiken. Politiken var påtagligt elitstyrd och

följde en strategi som formulerades som *crash through or crash*, där policyförändringar genomfördes i en rasande fart över huvudena på både opposition, fackförbund och väljare (Castles m.fl. 1994; Kelsey 1995).

I valet 1990 föll den vid det laget djupt impopulära Labourregeringen och en konservativ regering tillträdde. Denna har på de flesta områden fortsatt och accelererat den politik Labour inledde. Arbetsmarknaden och välfärdsstaten, där Labour gick fram mer försiktigt än på den ekonomiska politikens område, har reformerats i en marknadsanpassad riktning. Hälsovården har till stora delar gjorts avgiftsfinansierad, bara de sämst ställda får numer gratis hälsovård. Ersättningsnivåerna för arbetslöshet och sjukdom har skurits ner markant och barnbidraget avskaffats. Kronjuvelen i denna nyliberala omorientering är den s.k. *Employment Contract Act*, som förvandlar relationen mellan anställda och arbetsgivare till en närmast privatjuridisk angelägenhet med den uttalade ambitionen att göra fackförbunden överflödiga. Denna ambition har till stora delar uppfyllts: de redan tidigare svaga fackförbunden har under nittiotalet tappat både medlemmar och inflytande (Kelsey 1995: kap. 8–9).

Även den svenska välfärdsstaten har förändrats på många punkter under nittiotalet (Stephens 1996; Palme & Wennemo 1998). Den kraftigt ökade arbetslösheten under nittiotalets första år var en av de bidragande orsakerna till snabbt ökande underskott i statens finanser. Det statliga budgetunderskottet har under perioden efter 1994 eliminerats genom en kombination av skatthöjningar och nedskärningar i välfärdspolitikerna. Nya egenavgifter inom socialförsäkringarna har införts, samtidigt som en särskild ”värnskatt” på höga inkomster införts. Ersättningsnivåer inom socialförsäkringarna har minskats samtidigt som ersättningsvillkoren skärpts på många punkter. Inom kommunerna har personaltätheten inom skola, vård och omsorg minskat, men trots detta dras många kommuner med en dålig ekonomi till följd av den fortsatt höga arbetslösheten och ökade socialbidragskostnader (Bergmark 1997).

Den största institutionella förändringen har varit införandet av ett nytt pensionssystem, i vilket det tidigare förmånsbaserade ATP-systemet ersatts med ett system baserat på intjänade rättigheter, där dessutom villkoren förändrats på många punkter. Trots detta måste den svenska utvecklingen under nittiotalet sägas bygga på förändringar, besparingar och nedskärningar inom ett existerande system snarare än ett systemskifte som i fallet Nya Zeeland.

Problemen vad gäller den politiska tilltron har därför kommit att se olika ut i de båda länderna. I det nyzeeländska fallet har den po-

litiska tilltron påverkats negativt av ett drastiskt och till stora delar oannonserat systemskifte, framburet och genomdrivet av en liten grupp centralt placerade politiker och tjänstemän. Att systemskiftet påbörjades under en Labourregering gjorde dessutom att frustrerade väljare lämnades utan alternativ när en ny regering under högerpartiet *National* efter valet 1990 fortsatte och fördjupade systemskiftet.

Frustrationen över systemskiftets hastighet och elitstyrda karaktär var en av anledningarna till att kraven på byte av valsysteem växte sig starkare i Nya Zeeland under nittioalets inledning. Dessutom fanns en utbredd känsla av att det rådande majoritetsvalssystemet ("first past the post") inte lämnade utrymme för politiska alternativ utanför de två dominerande partierna.

Efter en folkomröstning i samband med valet 1993 övergavs det gamla valsystemet till förmån för en variant av proportionellt valsystem (som under efterkrigstiden tillämpats i Västtyskland). Erfarenheterna från valet 1996 blev dock till stora delar en besvikelse för de som förväntat sig att den politiska förutsägbarheten och medborgarkontrollen över politiska processer skulle öka till följd av bytet av valsysteem. Valets stora segrare, populistpartiet *New Zealand First*, gick till val på ett protektionistiskt program och en stark kritik av regeringspartiet *National*. Efter valet gjorde man en kövändning och gick efter månaders betänketid i koalition med just *National*. Under tiden i regering har partiets väljarstöd krympt ihop till någon enstaka procent samtidigt som nyzeeländarna lärt sig att proportionalitet och koalitionsregerande inte nödvändigtvis innebär ökad kontroll över den politiska processen. Undersökningar av den politiska tilliten tyder på en viss, men ganska liten, ökning av den politiska tilliten mellan 1993 och 1996, en ökning som i jämförelse med den påtagliga nedgången sedan sextioalets är mycket blygsam (Karp & Banducci 1998; Vowles 1998).

I Sverige har tillitsproblematiken under nittioalet kommit i en annan tappning. Här har svårigheterna snarare varit att urskilja var det politiska ansvaret för olika åtgärder ska sägas ligga. Det mesta av de välfärdspolitiska nedskärningarna har legat på kommunal nivå, samtidigt som ramarna både i form av övervältringskostnader från nedskärningar i socialförsäkringarna och i form av skattestopp skapats på central nivå. Detta har i många fall gett underlag för en "skuldundvikandets politik", där olika politiska parter sökt undkomma ansvaret för impopulära besparingsåtgärder (Svallfors 1996a: 221; 1996b; Weaver 1986).

Det permanenta minoritets- och koalitionsregerandet, som alltid gör den politiska ansvarsfrågan diffus, har blivit speciellt problematiskt i tider av nedskärningar och åtstramningar. Centrala politiska beslut under nittiotalet, som försvaret av kronkursen under hösten 1992 och påföljande finanspolitiska och socialpolitiska åtstramningsåtgärder, har varit föremål för överenskommelser partipolitiska eliter emellan med liten insyn och oklara ansvarsförhållanden (Elmbrant 1993: kap. 33–34; Svallfors 1996a:157–169; Teorell 1998: kap 2–5).

Skillnaderna mellan Sverige och nya Zeeland i dessa avseenden speglar till stor del den skilda institutionella miljö i vilken 1980- och 90-talens förändringar i välfärdsstaten ägt rum:

- Det nyzeeländska majoritetsvals-systemet gav handlingskraftiga enpartiregeringar medan ett proportionellt valsystem av svensk typ tenderar att producera minoritets- eller koalitionsregeringar som är beroende av politiska kompromisser för sin överlevnad.
- De välfärdsstatliga institutionerna är mer komplexa i Sverige, där både kommunernas starka ställning och de fristående myndigheterna fungerar som hinder för drastiska och snabba omstruktureringar. Den nyzeeländska institutionella strukturen är betydligt enklare och medger att politiska majoritetsskiften i parlamentet snabbt kan få genomslag i praktiska reformer.
- De nyzeeländska fackföreningarna är splittrade och svaga och har i ganska liten utsträckning kunnat bjuda motstånd. Från Labour-ledningens sida såg man över huvud taget inga skäl att konsultera dem under åttiotalets omorientering. I Sverige har både LO och TCO varit aktiva aktörer i välfärdspolitiska frågor och LO behåller nära relationer till det socialdemokratiska partiet, trots stora påfrestningar i samarbetet under senare år.

Givet de stora institutionella skillnaderna mellan Sverige och Nya Zeeland, och de flagranta olikheterna i det sätt på vilket välfärdsstatlig förändring genomförts under 80- och 90-talen, finns det goda skäl att närmare undersöka hur den politiska tilltron är fördelad mellan olika befolkningsgrupper och hur denna hänger samman med attityder till välfärdspolitiken. Innan dess måste dock de data analysen bygger på presenteras.



## Data och analysmetoder

De data artikeln baseras på kommer från *International Social Survey Program* (ISSP). I detta program har man försökt skapa genuint jämförbara attityddata i en uppsättning industrialiserade länder (se Davis och Jowell 1989; Becker m.fl. 1990). Programmet startade i mitten av åttiotalet och involverar i slutet av nittiotalet ca trettio industriländer spridda över sex kontinenter. Attitydundersökningar inom en rad områden har genomförts, och från och med 1990 har man inlett replikationer av tidigare studier så att möjlighet nu finns att jämföra både över tid och mellan länder (Svallfors 1996c).

Komparativ attitydforskning kan vara mycket givande. Samtidigt är den dock behäftad med svårigheter som kan göra resultaten svårtolkade. Det viktigaste är förmodligen problemet att konstruera indikatorer som har en komparativ validitet. Attityder är naturligt nog kontextberoende, vilket ju är orsaken till att man över huvud taget vill jämföra dem mellan länder, och detta är i sig inget problem. Problemet uppstår om det inte är värderingar och attityder som varierar mellan länder, utan innebörden i vissa begrepp. Här finns en uppenbar risk att skapa artefakter i stället för forskningsresultat.

Den som studerar attityder till välfärdspolitik inser till exempel snabbt att frågor om "välfärd" i Sverige och frågor om "welfare" i USA inte refererar till samma sak. Svenskarna kommer att svara på vad de anser om sjukvård, pensioner m m, alltså välfärdspolitiken i bred mening. Amerikanerna kommer att svara på vad de anser om behovsprövade bidrag till de sämst ställda och kommer i de flesta fall att associera till ensamstående, drogmissbrukande mödrar i ghettot eller någon annan högst negativ bild (Smith 1987).

Problem som dessa har så långt som möjligt hanterats inom ISSP. Utformningen av frågeformuläret är t.ex. en genuint transkulturell övning, där *drafting groups* bestående av flera länders representanter förbereder förslag till nya frågeformulär som sedan ska godkännas i hela ISSP-församlingen med alla länders representanter. Möjligheterna att lokalisera och eliminera termer och begrepp som skapar problem i jämförelser har därför varit unikt stora inom ISSP. Det torde dock vara omöjligt att helt undvika problem med jämförbarheten, och det är därför en klok taktik att analysera ett mindre antal strategiskt valda länder snarare än att inkludera så många länder som möjligt. Därigenom kan forskaren lättare få syn på och tolka specifika problem i jämförbarheten.

Ett annat problem rör urval och bortfall (ISSP96: Study Descriptions). Urvalen är i bägge länderna slumpmässiga och representativa för den vuxna befolkningen. Svarefrekvensen är i Sverige 68,3 % och i Nya Zeeland 70,9 % och de svarande är i stort sett representativa för befolkningen i fråga om de bakgrundsfaktorer som kan studeras (kön, ålder, utbildning, bostadsort). En viss överrepresentation kan dock märkas bland de med högre utbildning. Några stora problem vad gäller jämförbarheten torde inte uppstå, även om ett bortfall på ca 30 % naturligtvis inte är idealt.

De samlade dataproblemen pekar på att man bör vara omsorgsfull både i designen av komparativ forskning och i tolkningen av de resultat som produceras. Man bör inte fästa för stor vikt vid smärre skillnader i enstaka procenttal, men lägga större vikt vid bredare attitydmönster som de avtecknas i olika attitydindex och också beakta hur olika bakgrundsfaktorer påverkar attityder i olika länder (Küchler 1987; Scheuch 1989).

De frågor som använts i analysen kommer från 1996 års undersökning om *The Role of Government*, som genomfördes i 23 länder, däribland Sverige och Nya Zeeland. I denna ställdes en rad frågor beträffande både medborgarnas politiska tilltro och deras attityder till statlig intervention i olika avseenden.

De indikatorer på politisk tilltro som används har utformats för att fånga olika aspekter. Här finns både indikatorer på tilltron till den egna politiska förmågan, indikatorer på tilltron till det politiska systemets vilja och förmåga att respondera på krav från medborgarna och indikatorer på tilliten till politiska aktörers ärlighet och integritet.

I fråga om att välja indikatorer som mått på stöd för välfärdsstatlig intervention erbjuder denna survey olika möjligheter. I ett batteri av frågor listas olika "insatser som staten kan göra för ekonomin" och frågor om respondenterna är för eller mot dessa. Detta batteri förefaller dock alltför präglad av de rådande förhållandena i respektive land ("minska de offentliga utgifterna" eller "minska den statliga regleringen av näringslivet" betyder t.ex. rätt olika saker i Sverige och Nya Zeeland). Dessutom har de "insatser för ekonomin" som listas i flera fall föga med välfärdsolitik att göra. I ett annat frågebatteri listas ett antal områden och respondenterna tillfrågas om de anser att mer eller mindre skattepengar bör satsas på dessa. Detta är också svårt att jämföra mellan länderna, då uppfattningar om "mer eller mindre" naturligtvis påverkas av hur mycket de faktiskt satsar av skattepengar.

I stället valdes en uppsättning indikatorer där man frågar om respondenterna anser att "det bör vara offentliga myndigheters ansvar att..." och därefter listar en rad tänkbara insatser. Det bedömdes att detta frågebatteri skulle ge en mer adekvat bild av det principiella stödet för välfärdsstatliga insatser. Som framgår nedan visade sig detta frågebatteri dessutom ge mått med tilltalande tekniska egenskaper i bägge länderna.

De analyser som följer går från att redovisa procentsiffror för enskilda indikatorer, till att med olika former av dimensionsanalys studera hur dessa hänger samman inbördes, över konstruktion av sammanfattande mått i indexform, till multivariata analyser av sambanden mellan olika variabler och indikatorer. De konkreta analysmetoderna och tolkningen av olika mått presenteras i anslutning till tabellerna.

## Politisk tilltro

I analyser av politisk tilltro brukar man skilja mellan olika aspekter (se t.ex. diskussionen i Craig m.fl. 1990 och där citerade arbeten). Den viktigaste distinktionen är förmodligen mellan vad man kan kalla "politiskt självförtroende", dvs. en persons bedömning av sina egna förmågor att delta på ett kompetent sätt i politiska frågor, och "systemtilltro", dvs. tilltro till det politiska systemets responsivitet och dess lyhördhet för medborgerliga krav.<sup>2</sup> Till detta kan vi lägga "politisk tillit" som en egen dimension, i vilken tilliten till stabiliteten, integriteten och ärligheten hos politiska aktörer och det politiska systemet står i fokus.<sup>3</sup>

Hur ser då svenskarna och nyzeeländarna på det politiska systemet och sin förmåga och möjlighet att påverka det? I tabell 1 finns sammanställda de påståenden kring detta som ställdes i ISSP-undersökningen och svaren i Sverige och Nya Zeeland. I tabellen redovisas för det första den andel som på varje fråga svarar instämmande. För det andra redovisas medelvärdet för varje enskild fråga. Svarsalternativen för varje delfråga i tabellen har där kodats i fem steg, så att en mycket låg politisk tilltro får värdet 0 medan en mycket hög sådan får värdet 4.<sup>4</sup> Genomsnittet för varje fråga kan alltså variera mellan 0 och 4 och högre värde indikerar starkare tillit och politiskt självförtroende.

**Tabell 1. Politisk tillit och politiskt självförtroende i Sverige och Nya Zeeland**

	Sverige Instämmer	Medelvärde	Nya Zeeland Instämmer	Medelvärde
Människor som jag har inget att säga till om i beslut som fattas av regering och riksdag	66,4%	1,23	61,2%	1,45
Den vanlige medborgaren har ett ganska stort inflytande på politiken	12,3%	1,31	19,0%	1,42
Inte ens den mest kompetente politiker kan åstadkomma särskilt mycket eftersom det politiska systemet fungerar som det gör	54,2%	1,61	53,7%	1,68
Jag tycker jag är ganska insatt i de viktiga politiska frågorna i vårt land	40,9%	2,17	63,6%	2,54
Allmänna val är ett bra sätt att få politiker att lyssna till vad människor tycker	70,1%	2,77	67,7%	2,72
Jag tror de flesta människor är mer insatta i politik än vad jag är	20,0%	2,20	15,4%	2,39
De politiker vi väljer till riksdagen försöker att hålla sina vallöften	15,2%	1,48	25,7%	1,66
Man kan lita på att de flesta högre offentliga tjänstemän gör vad som är bäst för landet	12,7%	1,35	24,6%	1,71
Intresserad av politik <sup>a</sup>	34,9%	2,03	50,6%	2,40
(n) (minimum)	(1185)		(1113)	

a) andel som uppger sig vara "Mycket" eller "Ganska" intresserad av politik  
Källa: ISSP96

Som framgår är inte medborgarnas tilltro till det politiska systemet särskilt stor i vare sig Sverige eller Nya Zeeland. Genomgående litar också nyzeeländarna något mer på det politiska systemet och sin egen politiska kompetens än vad svenskarna gör. För den som vant sig att se svenskarna omtalas som ett folk där tilltron till myndigheter och politik skulle vara särskilt stor kan denna förefalla förbluffande liten. Å andra sidan stämmer siffrorna väl med forskning

som pekat på en kontinuerlig nedgång i den politiska tilliten från sextiotalet och framåt (Holmberg 1999).

Hur hänger de olika indikatorerna på politisk tilltro samman med varandra? En inspektion av korrelationerna mellan enskilda indikatorer ger vid handen att tabellens femte indikator, om de allmänna valen som ett bra sätt att få politiker att lyssna, har svaga samband med de andra frågorna, särskilt i Sverige. Detta kan bero på att den inte tydligt skiljer frågan om val i *princip* är ett bra sätt att få politiker att lyssna från frågan om valen av i dag *faktiskt* fungerar på detta sätt.

De övriga frågorna uppvisar begripliga och tolkbara samband, vilket framgår av faktoranalysen i tabell 2.<sup>5</sup> På den första faktorn i bägge länderna laddar frågor som har med tilliten till det politiska systemet och till politiska aktörer att göra, frågor om systemets och dess representanters lyhördhet, kompetens, ärlighet och integritet.<sup>6</sup> Den andra faktorn innefattar i stället frågor som rör den egna uppfattade politiska kompetensen och intresset.

Med stöd i faktoranalysens resultat kan därför två summerade index konstrueras. Det första döps till "Politisk tillit" och kan genom summering av värdena på de relevanta indikatorerna variera mellan 0 och 20. Högre värde indikerar en starkare tillit till det politiska systemet. Det andra indexet döps till "Politiskt självförtroende". Detta kan efter summering av resterande frågor variera mellan 0 och 12, med högre indexvärde indikerande starkare politiskt självförtroende. I tabell 3 visas indexfördelningar i Sverige och Nya Zeeland, samt deras reliabilitet.<sup>7</sup> Tabellen visar, som vi kunde förvänta oss från tabell 1, att både den politiska tilliten och det politiska självförtroendet är något högre i Nya Zeeland än i Sverige.

I vilka grupper kan man förvänta sig större respektive mindre politisk tilltro? I tidigare forskning har man ofta kommit fram till att kvinnor, lågutbildade, arbetare och unga har mindre politisk tillit och politiskt självförtroende än män, högutbildade, högre tjänstemän och äldre (Hayes & Bean 1993; Listhaug 1995). I den svenska debatten har det däremot hävdats att den politiska misstron skiljer sig väldigt lite mellan olika befolkningsgrupper (Petersson 1977: 260; Holmberg 1981: 165–8).

**Tabell 2. Dimensioner i politisk tillit och politiskt självförtroende i Sverige och Nya Zeeland. Principal Components-analys (Varimax rotation)**

	Sverige Faktor 1	Faktor 2	Nya Zeeland Faktor 1	Faktor 2
Människor som jag har inget säga till	<b>0,75</b>	0,10	<b>0,69</b>	0,13
Vanlige medborgaren stort inflytande	<b>0,76</b>	-0,03	<b>0,68</b>	0,05
Politiker åstadkommer inte mycket	<b>0,56</b>	0,18	<b>0,52</b>	0,12
Insatt i viktiga politiska frågor	0,07	<b>0,83</b>	0,04	<b>0,79</b>
Flesta människor mer insatta i politik	0,07	<b>0,71</b>	0,02	<b>0,69</b>
Politiker försöker hålla vallöften	<b>0,75</b>	0,11	<b>0,63</b>	-0,14
Litar på offentliga tjänstemän	<b>0,70</b>	0,05	<b>0,61</b>	-0,09
Intresserad av politik	0,11	<b>0,84</b>	-0,01	<b>0,79</b>
<i>Eigenvalue</i>	<i>2,79</i>	<i>1,67</i>	<i>2,00</i>	<i>1,75</i>

Faktorladdningar > 0,50 fettade. För påståendenas formulering, se tabell 1.

**Tabell 3. Politisk tillit och politiskt självförtroende i Sverige och Nya Zeeland. Indexvärden**

	Sverige	Nya Zeeland
<b>Politisk tillit</b>	<b>7,02</b>	<b>7,93</b>
Cronbach's Alpha	0,75	0,61
(n)	(1090)	(1067)
<b>Politiskt självförtroende</b>	<b>6,50</b>	<b>7,37</b>
Cronbach's Alpha	0,72	0,65
(n)	(1108)	(1071)

I den senaste rapporten från "Demokratirådet", som bygger på data från 1997 års medborgarundersökning, framkommer dock stora skillnader framför allt mellan utbildningskategorier och yrkesklasser i fråga om den politiska "självtrösten" (Petersson m.fl. 1998: kap. 4). Detta är också fallet vad gäller utövandet av olika politiska aktiviteter och "medborgerliga färdigheter" (Petersson m.fl. 1998: 90–1,

122–4). På de punkter jämförelser över tid kan göras tyder dessa på att skillnaderna i dessa avseenden är synnerligen stabila.

I vilka grupper i Sverige och Nya Zeeland hittar vi den största respektive minsta politiska tilliten och självförtroendet? Här ska vi jämföra män med kvinnor, högutbildade med lågutbildade, personer i olika klasser samt yngre med äldre. Medan köns- och åldersvariablerna inte erbjuder några problem vad gäller jämförbarheten mellan länderna, är problemen större vad gäller att skapa jämförbara utbildnings- och klasskategorier. Utbildningsvariabeln skiljer mellan tre grupper: de som endast har grundskola i de båda länderna, de som har gymnasial eller eftergymnasial utbildning men inte har examen från universitet, och de som har en universitetsexamen. Detta är den mest detaljerade jämförbara indelning som låter sig göras givet de påtagliga skillnaderna mellan länderna i utbildningssystemet mellan grundskolenivå och universitet.

För att skapa jämförbara klasser har de olika yrkesindelningarna som använts kodats om till en variant av det klassschema som utvecklats av John Goldthorpe och hans kollegor och sedan använts i en mängd undersökningar av social mobilitet och röstande. Logiken i detta schema är att gruppera yrken i enlighet med den arbetssituation och marknadsposition som karakteriserar dem (Erikson och Goldthorpe 1992:28–47). Klassificeringen har visat sig ha hög intern validitet i fråga om att faktiskt skilja mellan yrken med skilda arbetsmarknads- och arbetssituationer (Evans 1992). Klassschemat finns i varianter med varierande detaljrikedom. Den version som används här skiljer mellan okvalificerade arbetare, kvalificerade arbetare, lägre tjänstemän, tjänstemän på mellannivå, högre tjänstemän och egenföretagare (se detaljer i Svallfors 1997; 1999a).

Ett stort problem med klassvariabeln är att i Nya Zeeland har frågan om yrke endast ställts till de som har något arbete. Pensionärer, arbetslösa, hemarbetande etc har inte inkluderats. I de tabeller som följer har därför sambanden mellan klass och tillit/självförtroende i Nya Zeeland endast inkluderats på en bivariat nivå, (som då endast representerar de som har arbete). I den multivariata analysen har klass utelämnats. Då separata analyser där endast de som har arbete inkluderats gett intressanta avvikelser i resultat jämfört med dem som redovisas i tabellerna kommenteras detta i text och fotnoter.

I tabell 4 jämförs indexvärdena i olika grupper, både bivariat och med kontroll för de övriga variablerna. Siffrorna bygger på s.k. Multipel klassifikationsanalys (MCA), där sambanden mellan en uppsättning oberoende variabler och en beroende variabel beräknas.

MCA producerar en mängd användbara mått, t.ex. de faktiska medelvärdena i respektive grupp, medelvärden justerade med avseende på andra variablers inverkan, samt sambandsmått *Eta* och *Beta* som uttrycker sambandet mellan den oberoende variabeln och den beroende, med respektive utan kontroll för inverkan från modellens övriga variabler.<sup>8</sup>

**Tabell 4. Politisk tillit och politiskt självförtroende i olika grupper i Sverige och Nya Zeeland. MCA**

	Politisk tillit				Politiskt självförtroende			
	Sverige		Nya Zeeland		Sverige		Nya Zeeland	
Medelvärde	6,93		7,97		6,50		7,38	
Medelvärdes- avvikelse	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta)	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta)	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta)	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta)
<b>Kön</b>	<b>0,06</b>	<b>0,07<sup>*</sup></b>	<b>0,05</b>	<b>0,04</b>	<b>0,22<sup>***</sup></b>	<b>0,20<sup>***</sup></b>	<b>0,14<sup>***</sup></b>	<b>0,13<sup>***</sup></b>
Män	0,19	0,24	0,16	0,12	0,49	0,45	0,30	0,28
Kvinnor	-0,22	-0,28	-0,15	-0,12	-0,54	-0,49	-0,28	-0,26
<b>Ålder</b>	<b>0,07</b>	<b>0,09</b>	<b>0,10</b>	<b>0,07</b>	<b>0,17<sup>***</sup></b>	<b>0,15<sup>***</sup></b>	<b>0,23<sup>***</sup></b>	<b>0,27<sup>***</sup></b>
-20	0,16	0,81	-0,08	-0,18	-2,63	-2,01	-1,38	-1,36
21-30	0,35	0,61	0,60	0,29	-0,23	-0,03	-0,74	-0,92
31-40	-0,16	-0,32	0,26	0,14	-0,26	-0,41	-0,15	-0,23
41-50	0,06	-0,13	-0,34	-0,37	0,21	0,03	0,14	0,13
51-64	0,12	0,14	-0,14	0,04	0,11	0,17	0,23	0,33
65-	-0,46	-0,29	-0,18	0,05	0,39	0,50	0,61	0,74
<b>Klass<sup>a</sup></b>	<b>0,21<sup>***</sup></b>	<b>0,12<sup>*</sup></b>	<b>0,18<sup>***</sup></b>	-	<b>0,36<sup>***</sup></b>	<b>0,23<sup>***</sup></b>	<b>0,21<sup>***</sup></b>	-
Ej facklärd arbetare	-0,62	-0,31	0,01	-	-0,97	-0,55	-0,41	-
Facklärd arbetare	-0,73	-0,62	-1,08	-	-0,67	-0,69	-0,43	-
Lägre tjänste- män	-0,47	-0,14	-0,06	-	-0,15	0,18	-0,21	-
Tjm mellannivå	0,60	0,33	0,46	-	0,30	0,06	0,09	-
Högre tjänste- män	1,46	0,77	0,75	-	1,47	0,83	0,92	-
Företagare	-0,02	0,07	-0,72	-	0,92	0,72	0,43	-
<b>Utbildning</b>	<b>0,22<sup>***</sup></b>	<b>0,17<sup>***</sup></b>	<b>0,21<sup>***</sup></b>	<b>0,21<sup>***</sup></b>	<b>0,25<sup>***</sup></b>	<b>0,20<sup>***</sup></b>	<b>0,17<sup>***</sup></b>	<b>0,22<sup>***</sup></b>
Grundskola	-0,62	-0,37	-0,78	-0,76	-0,57	-0,51	-0,24	-0,43
Gymnasium etc	-0,26	-0,26	0,10	0,10	-0,13	-0,07	-0,08	-0,01
Universitets- examen	1,67	1,32	1,38	1,34	1,16	0,88	0,82	0,98
<i>R</i> <sup>2</sup> (%)	-	7,1	-	5,0	-	19,5	-	11,3

Signifikansnivåer \*\*\* = 0.001-nivån \*\* = 0.01-nivån \* 0.05-nivån

a) I Nya Zeeland endast för dem i arbete

I tabellen kan flera intressanta iakttagelser göras. För det första ser vi att för den politiska tilliten spelar varken kön eller ålder någon större roll i något av länderna. De yngre uppvisar inte någon mar-



kant lägre tillit än de äldre, som vi kunde förvänta oss utifrån tidigare resonemang. I Sverige har de tvärtom en något *högre* tillit än de äldre (även om skillnaderna mellan olika åldersgrupper inte är statistiskt signifikanta).

För det andra ser vi att klasskillnaderna och skillnaderna mellan hög- och lågutbildade är stora i fråga om politisk tillit. De universitetsutbildade och de högre tjänstemännen har markant högre tillit till det politiska systemet än de med grundskoleutbildning och arbetarna. Klasskillnaderna i Sverige reduceras dock som synes betydligt när utbildningsnivån konstanthålls. Detsamma gäller i Nya Zeeland, vilket framgår av separata analyser där endast den arbetande befolkningen inkluderas, även om klasskillnaderna där inte reduceras lika mycket. I bägge länderna finns dock vissa klasskillnader kvar även när man tagit hänsyn till olika klassers utbildningsnivå.

Om vi flyttar blickarna till gruppskillnaderna i politiskt självförtroende ser vi att här spelar både köns- och åldersskillnader en stor roll. Kvinnor och unga ser sig i mindre utsträckning än män och äldre som politiskt intresserade och kompetenta. Könsskillnaderna är speciellt framträdande i Sverige, medan det motsvarande gäller för åldersskillnaderna i Nya Zeeland. Mot bakgrund av att kvinnorepresentationen i den svenska politiken är högre än i något annat land, och att Sverige även i övrigt ofta betraktas som en jämställdhetens högborg, är det förra ett anmärkningsvärt resultat.

Klasskillnaderna och skillnaderna mellan olika utbildningskategorier i fråga om politiskt självförtroende är också framträdande, något som i synnerhet gäller Sverige. De högre tjänstemännen och de egna företagarna liksom de med högre utbildning har ett betydligt bättre politiskt självförtroende än arbetarna och de lågutbildade har. Som framgår minskar klasskillnaderna i Sverige när vi konstanthåller utbildningsnivån men betydande klasskillnader kvarstår även i den multivariata analysen.<sup>9</sup>

En variabel av annat slag än dem vi hittills jämfört är politiska sympatier. Här finns det anledning att tro att den politiska tilliten påverkas av huruvida man själv sympatiserar med den regering som för tillfället innehar den politiska makten. Men det kan också vara så att sympatisörer för olika partier tenderar att ha skilda grader av politisk tillit och politiskt självförtroende alldeles bortsett från den partipolitiska färgen på regeringen.

I analysen har fem olika kategorier av partisympatisörer urskiljts: (a) vänstersympatisörer (vänsterpartiet i Sverige och the Alliance i Nya Zeeland), (b) socialdemokratiska/Labour-sympatisörer, (c) sympatisörer för mittenpartier (c, fp, kd och mp i Sverige, New

Zealand First i Nya Zeeland), (d) högersympatisörer (M i Sverige, National och "Other"<sup>10</sup> i Nya Zeeland), samt (e) de utan partisympatier.

I tabell 5 ser vi hur dessa partisympatisörer skiljer sig från varandra med avseende på politisk tillit och politiskt självförtroende. Tabellen visar dels hur partisympatisörerna faktiskt skiljer sig från varandra, men också hur "nettoskillnaderna" partierna emellan ser ut när vi kontrollerat för skillnader i utbildningsnivå och för köns-, ålders- och klasskillnader mellan sympatisörer för olika partier.

**Tabell 5. Politisk tillit och politiskt självförtroende bland olika partisympatisörer i Sverige och Nya Zeeland. MCA**

Medelvärdesavvikelse	Politisk tillit				Politiskt självförtroende			
	Sverige		Nya Zeeland		Sverige		Nya Zeeland	
	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta) <sup>a</sup>	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta) <sup>a</sup>	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta) <sup>a</sup>	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta) <sup>a</sup>
<b>Partisymptati</b>	<b>0,27<sup>***</sup></b>	<b>0,28<sup>***</sup></b>	<b>0,12<sup>*</sup></b>	<b>0,10<sup>*</sup></b>	<b>0,22<sup>***</sup></b>	<b>0,18<sup>***</sup></b>	<b>0,14<sup>*</sup></b>	<b>0,10<sup>*</sup></b>
Vänsterpartier	0,54	0,74	-0,36	-0,34	0,58	0,97	0,33	0,46
Socialdemokraterna/ Labour	0,82	1,05	-0,37	-0,29	-0,05	0,09	-0,12	-0,09
Mitten	1,02	0,64	-0,70	-0,46	0,44	0,22	0,14	0,02
Höger	0,09	-0,31	0,44	0,41	0,55	0,14	0,27	0,17
Inga partisympatier	-1,46	-1,32	-0,15	-0,21	-0,70	-0,55	-0,40	-0,28

Signifikansnivåer \*\*\* = 0.001-nivån \*\* = 0.01-nivån \* 0.05-nivån

a) med kontroll för variablerna i tabell 4.

Som vi ser är det i Sverige i synnerhet de som saknar partisympatier som skiljer ut sig genom att ha lägre politisk tillit och politiskt självförtroende. Detta är knappast förvånande – då är det faktiskt mer förvånande att denna grupp inte skiljer sig så mycket från de andra i Nya Zeeland. Vi ser också att när man håller andra skillnader konstanta är högersympatisörerna i Sverige mindre tillitsfulla än andra sympatisörer. Detta skulle antingen kunna tolkas som att moderata sympatisörer är mer skeptiska till politiker och offentliga tjänstemän i allmänhet, eller som att det just är den socialdemokratiske regeringen för vilken de har lägre tillit. Den senare tolkningen får ett visst stöd av att det i Nya Zeeland är högersympatisörerna som har den största politiska tilltron av alla. I Nya Zeeland är det till skillnad från i Sverige de som sympatiserar med den politiska mitten som är allra mest skeptiska gentemot politiken. Detta är knappast

förvånande då *New Zealand First* haft en utpräglad populistisk och "systemkritisk" appell.

I både Sverige och Nya Zeeland är det vänstersympatisörerna som har det bästa politiska självförtroendet. Det goda självförtroendet hos högersympatisörerna är i huvudsak en effekt av att de till större delen än andra partier har en högt utbildad, manlig och tjänstemannapräglad väljarkår, eftersom skillnaderna mellan dem och andra partier i stort sett försvinner när dessa faktorer konstanthålls.

I detta avsnitt har vi alltså tittat på hur den politiska tilliten och det politiska självförtroendet fördelas mellan olika befolkningsgrupper i Sverige och Nya Zeeland. Men får dessa faktorer någon effekt på hur medborgarna betraktar statens ansvar och välfärdsstatlig intervention? Detta är frågan för nästa avsnitt.

## Attityder till välfärdsstaten

Vilket ansvar anser medborgarna i Sverige och Nya Zeeland att offentliga myndigheter bör ha i fråga om att säkerställa goda levnadsförhållanden? I tabell 6 redovisas, för de frågor som ställts kring detta i ISSP96<sup>11</sup>, den andel som anser att myndigheterna "absolut" bör ha ett sådant ansvar samt medelvärden för de olika delfrågorna. För varje delfråga i tabellen får den som tycker att offentliga myndigheter "absolut" bör ha ansvaret för en viss åtgärd värdet 3, den som anser att de "förmodligen" ska ha ett sådant ansvar får värdet 2, den som anser att de "förmodligen inte" bör ha ansvaret får värdet 1, medan den som anser att offentliga myndigheter "absolut inte" ska ha ett sådant ansvar får värdet 0. Genomsnittet för varje fråga kan alltså variera mellan 0 och 3 och högre värde indikerar starkare stöd för statlig intervention.

Av tabellen framgår att stödet för statlig intervention på flera punkter är starkare i Sverige än i Nya Zeeland. Det är framför allt i synen på statens ansvar för arbetslösheten och de arbetslösas levnadsstandard som skillnaderna är stora. Även i fråga om synen på inkomstutjämnning är svenskarnas och nyzeeländarnas attityder klart åtskilda. För andra områden är dock attitydskillnaderna små: nyzeeländarna anser t.ex. i lika stor utsträckning som svenskarna att staten bör ha ansvaret för sjuk- och hälsovård och stöd för universitetsstudier.

Tabell 6. Synen på statens ansvar i Sverige och Nya Zeeland

Bör det vara offentliga myndigheters ansvar att...	Sverige		Nya Zeeland	
	Ja, absolut	Medelvärde	Ja, absolut	Medelvärde
...se till att alla som vill ha ett arbete får det?	34,4%	1,89	18,4%	1,55
...hålla prisutvecklingen under kontroll?	44,5%	2,26	29,6%	1,94
...svara för sjuk- och hälsovård?	71,1%	2,66	71,4%	2,68
...svara för att de äldre har en hygglig levnadsstandard?	69,1%	2,66	58,5%	2,52
...upprätthålla en hygglig levnadsstandard för de arbetslösa?	38,3%	2,26	15,2%	1,68
...minska inkomstskillnaderna mellan rika och fattiga?	42,8%	2,03	21,6%	1,42
...ge ekonomiskt stöd till universitetsstudenter vars föräldrar har låga inkomster?	36,0%	2,11	34,0%	2,16
...skapa hyggliga boendeförhållanden för dem som inte själva har råd?	27,0%	2,05	23,5%	1,96
(n) (minimum)	(1236)		(1095)	

Källa: ISSP96

Tabell 7. Interventionsindex i Sverige och Nya Zeeland

	Sverige	Nya Zeeland
<b>Interventionsindex</b>	<b>17,96</b>	<b>15,82</b>
Cronbach's Alpha	0,85	0,81
(n)	(1092)	(945)

Detta är intressant då det i stor utsträckning kan sägas spegla institutionella effekter: fri och allmän sjukvård och utbildning var som vi sett ovan centrala inslag i den nyzeeländska välfärdspolitik som etablerades redan innan kriget. Arbetslöshetspolitik har däremot, till skillnad från den svenska modellens fokus på sysselsättningspolitik, på det hela taget varit ett eftersatt och residualt område.

I tabell 7 har frågorna summerats till ett "Interventionsindex". Indexet kan variera mellan 0 och 24 och precis som för de enskilda frågorna indikerar högre indexvärde starkare stöd för statlig inter-

vention. Som framgår är värdet på indexet högre i Sverige än i Nya Zeeland, något som ju var uppenbart redan i tabell 6.

I vilka grupper hittar vi då det starkaste stödet för respektive största motståndet mot statlig intervention? Och skiljer sig dessa mönster mellan de båda länderna? I tabell 8 jämförs värdena på "Interventionsindex" i olika grupper genom en MCA-analys. I denna har samma variabler inkluderats som i tabell 4 ovan. Dessa är nämligen i samtliga fall relevanta även för att studera attityder till välfärdsolitik: välfärdsstaten har stor betydelse för mäns och kvinnors livschanser och relationer; den omfördelar resurser mellan livscykel-faser och generationer; den modifierar relationen mellan marknadspositioner och levnadsförhållanden och mellan arbetsgivare och anställda, positioner som i stor utsträckning fångas av klasspositioner och utbildningsresurser.<sup>12</sup>

I tabell 8 ser vi att gruppskillnaderna i attityder är framträdande i Sverige. Framför allt är det klasskillnaderna i attityder som är stora, och de reduceras ganska lite av en kontroll för övriga variabler i modellen. Även efter kontroll för övriga variabler skiljer sig indexvärdet nära fem skalsteg mellan ej facklärd arbetare och högre tjänstemän. Utbildningsskillnaderna är betydligt mindre, de starka samband vi finner på en bivariat nivå reduceras avsevärt när klasspositioner tas med i bilden: att de universitetsutbildade är mer skeptiska till statlig intervention än de med någon typ av gymnasieutbildning beror t.ex. helt på att de har "högre" klasspositioner.

Åldersskillnaderna i attityder är också framträdande. Ju yngre respondenter desto större skepsis mot välfärdsstaten. Det är framför allt den allra yngsta gruppen som skiljer ut sig genom sitt svagare stöd för statlig intervention. Även mellan män och kvinnor återfinns attitydskillnader i förväntad riktning.

Skillnaderna mellan män och kvinnor är större i Nya Zeeland än i Sverige. Betydelsen av ålder är ungefär densamma, men gruppskillnaderna i Nya Zeeland följer ett mer utpräglat livscykelmönster, där de äldsta och grupperna i "småbarnsfasen" uppvisar det starkaste stödet medan de medelålders är mer skeptiska. Klass och utbildning har betydligt mindre betydelse i Nya Zeeland än i Sverige, även om mönstren av gruppskillnader ser ut på liknande sätt.<sup>13</sup>

Den fråga som nu återstår att besvara är hur sambandet ser ut mellan de båda aspekter av politisk tilltro – politisk tillit och politiskt självförtroende – som analyserades i avsnittet ovan och attityder till statlig intervention. Utifrån argument i vissa institutionella teorier borde vi förvänta oss att den som har en hög politisk tillit också borde stödja statlig intervention. Hur sambandet mellan poli-

tiskt självförtroende och attityder till statlig intervention borde se ut är dock svårare att ha någon uppfattning om på förhand.

**Tabell 8. Interventionsindex i olika grupper i Sverige och Nya Zeeland. MCA**

	Sverige		Nya Zeeland	
	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta)	Faktisk (Eta)	Justerad (Beta)
Medelvärde	17,86		15,76	
Medelvärdess- avvikelse				
<b>Kön</b>	<b>0,14<sup>***</sup></b>	<b>0,09<sup>**</sup></b>	<b>0,17<sup>***</sup></b>	<b>0,16<sup>***</sup></b>
Män	-0,55	-0,36	-0,76	-0,72
Kvinnor	0,65	0,43	0,72	0,69
<b>Ålder</b>	<b>0,18<sup>***</sup></b>	<b>0,16<sup>***</sup></b>	<b>0,20<sup>***</sup></b>	<b>0,18<sup>***</sup></b>
-20	-2,55	-3,67	-0,16	0,15
21-30	-0,50	-0,78	0,62	0,91
31-40	-0,96	-0,65	-0,83	-0,65
41-50	-0,30	0,03	-0,91	-0,91
50-64	0,64	0,55	0,36	0,13
65-	1,28	0,94	1,44	1,19
<b>Klass<sup>a</sup></b>	<b>0,39<sup>***</sup></b>	<b>0,35<sup>***</sup></b>	<b>0,23<sup>***</sup></b>	-
Ej facklärda arbetare	1,80	1,51	0,52	-
Facklärda arbetare	1,13	1,27	1,13	-
Lägre tjänstemän	0,72	0,61	0,95	-
Tjm mellannivå	-0,90	-0,67	-0,38	-
Högre tjänstemän	-3,43	-3,12	-2,16	-
Företagare	-1,23	-1,33	-0,49	-
<b>Utbildning</b>	<b>0,30<sup>***</sup></b>	<b>0,12<sup>**</sup></b>	<b>0,16<sup>***</sup></b>	<b>0,14<sup>***</sup></b>
Grundskola	1,94	0,86	0,98	0,86
Gymnasium etc	-0,39	-0,36	-0,32	-0,29
Universitetsexamen	-1,94	-0,28	-0,99	-0,86
$R^2$ (%)	-	20,9	-	8,6

Signifikansnivåer \*\*\* = 0.001-nivån \*\* = 0.01-nivån \* 0.05-nivån

a) I Nya Zeeland endast för dem i arbete

Redan av de analyser som hittills genomförts kan vi dessutom ana att relationen mellan politisk tillit och attityder till välfärdspolitik är mer komplex än vad den teoretiska debatten ger sken av. Det är nämligen i stor utsträckning samma grupper – högre tjänstemän och högutbildade – som både uppvisar den starkaste politiska tilliten och de mest skeptiska attityderna vad gäller statlig intervention.

Det finns dock skäl att mer direkt studera hur sambanden ser ut mellan politisk tillit, politiskt självförtroende och attityder till välfärdsstatens ansvar. I tabell 9 redovisas hur sambanden mellan politisk tillit och politiskt självförtroende å ena sidan och attityder till statlig intervention å den andra ser ut i Sverige och Nya Zeeland. Eftersom frågan om yrke endast ställts till de som arbetar i Nya Zeeland, och sambanden i denna grupp är starkare än i befolkningen som helhet redovisas sambanden både för befolkningen i stort och för den arbetande befolkningen.

**Tabell 9. Samband mellan Politisk tillit/Politiskt självförtroende och Interventionsindex. B-koefficienter**

	Politisk tillit			Politiskt självförtroende		
	Sverige	Nya Zeeland (alla)	Nya Zeeland (arbetande)	Sverige	Nya Zeeland (alla)	Nya Zeeland (arbetande)
Utan kontroll	-0,07	-0,13**	-0,07	-0,27***	-0,12	-0,25**
Med kön	-0,05	-0,12**	-0,06	-0,23***	-0,08	-0,19*
Med ålder	-0,06	-0,14**	-0,09	-0,31***	-0,14*	-0,24**
Med klass	0,04	-	-0,05	0,01	-	-0,17*
Med utbildning	-0,01	-0,09*	-0,04	-0,17**	-0,10	-0,21*
Med alla	0,06	-0,09*	-0,03	0,01	-0,06	-0,09

Signifikansnivåer \*\*\* = 0.001-nivån \*\* = 0.01-nivån \* 0.05-nivån

Som framgår av tabell 9 är sambanden mellan graden av politisk tillit och attityder till välfärdsstaten svaga. I Sverige uppnår de inte statistisk signifikans, vare sig som enkla samband eller med kontroll för andra variabler. I Nya Zeeland är förtecknen på sambanden, där signifikanta sådana återfinns, genomgående negativa. De som har högre politisk tillit stödjer välfärdsstatlig intervention i mindre utsträckning än de som har lägre tillit. Det finns alltså inga som helst tecken på att hög politisk tillit, på det sätt det här har definierats och mätts, går hand i hand med stöd för statlig intervention.

I fråga om det politiska självförtroendet ser vi att mellan detta och attityder till välfärdsstaten finns i Sverige tydliga negativa samband när inga andra variabler än dessa två inkluderas. De som har stort politiskt självförtroende stödjer i mindre utsträckning än andra statlig intervention. Detta beror dock uteslutande på att både attityder till välfärdsstaten och det politiska självförtroendet så tydligt bestäms av klasspositionen. När denna tas med i modellen försvinner sambanden mellan politiskt självförtroende och attityder till

välfärdsstaten helt. Att de med svagt politiskt självförtroende tenderar att stödja välfärdsstaten är alltså inte orsakat av just detta svaga självförtroende; det är orsakat av att samma grupper som har svagt politiskt självförtroende också har ett starkare stöd för välfärdspolitiken.

I Nya Zeeland är sambanden i hela befolkningen mellan politiskt självförtroende och attityder till välfärdspolitik svaga. Bland de förvärvsarbetande finns starkare samband.<sup>14</sup> Dessa försvagas av en konstanthållning för klass, men inte lika mycket som i Sverige. Det är först när alla variabler tas med som sambanden inte är statistiskt signifikanta.

Att politiskt självförtroende och politisk tillit spelar en obefintlig roll i att bestämma attityder till välfärdspolitik styrks också av att sambanden mellan de andra variablerna – kön, klass, ålder, utbildning – och attityder till välfärdspolitiken knappast förändras alls när vi tar med politisk tillit och politiskt självförtroende i modellen (tabeller som visar detta kan erhållas från författaren). Inte heller ökar modellens förklaringsvärde, uttryckt som andelen förklarad varians.<sup>15</sup> Det tycks som om det viktigaste resultatet i detta avsnitt blir negativt i så måtto att vi inte finner några som helst samband mellan politisk tillit och politiskt självförtroende å ena sidan och attityder till välfärdsstaten å den andra. I slutsatsavsnittet återkommer vi till hur detta resultat egentligen ska tolkas.

## Slutsats

I kapitlets inledning ställde jag några frågor som den empiriska analysen avsåg att besvara. Det första knippet frågor rörde den politiska tilltrons nivå, inbördes samband och bestämningsfaktorer i Sverige och Nya Zeeland. Här kan konstateras att nivån på den politiska tilltron är låg i bägge länderna: stora andelar av befolkningen hävdar att de inte litat på politiker och offentliga tjänstemän och har liten tillit till systemets vilja och förmåga att svara på väljarnas krav. Den politiska tilliten och självförtroendet är ännu lägre i Sverige än i Nya Zeeland.

I frågan om vilka faktorer som strukturerar politisk tillit och politiskt självförtroende är det framför allt arbetsmarknadens stratifieringsmekanismer, här fångade i skillnader mellan utbildnings- och klasskategorier, som är framträdande. Detta gäller i synnerhet i Sverige och särskilt vad gäller det politiska självförtroendet: på denna punkt är klasskillnaderna frapperande stora. Det är i stora drag sam-



ma grupper i Sverige som i Nya Zeeland som uppvisar låg respektive hög politisk tilltro, men gruppskillnaderna är på det hela taget något större i Sverige.

I den andra uppsättningen frågor spordes huruvida den politiska tilltron är en viktig bestämning för attityder till välfärdsstaten, något som man på förhand och utifrån teoretiska argument kunde förvänta sig. Här blir svaret entydigt nekande: sambanden mellan den politiska tilltrons olika aspekter och synen på vad staten bör göra är helt obefintliga både i Sverige och Nya Zeeland. Jämfört med de stora klasskillnaderna i åsikter kring välfärdsstaten, speciellt i Sverige, är åsiktsskillnaderna mellan de med hög och låg tillit och självförtroende minimala.

Dessa resultat kan som inledningsvis antyddes diskuteras i relation till såväl den pågående debatten om politisk tilltro och dess bestämningsfaktorer, som debatten om de politiska institutionernas betydelse för välfärdsstatsattityder. I det första avseendet är det viktigt att ha klart för sig att detta kapitel inte berört det som varit de flesta tidigare undersökningars primära syfte: att jämföra och förklara förändringar i politisk tilltro över tid och framför allt den påtagliga nedgången i denna tilltro man kunnat registrera i olika länder (Listhaug 1995; Nye m.fl. 1997; Holmberg 1999). I stället har fokus varit inriktat på att jämföra olika gruppers politiska tillit och självförtroende inom och mellan de båda länderna.

Vad som framför allt framtonat i denna jämförelse, och som tidigare undersökningar lagt föga vikt vid,<sup>16</sup> är de påtagliga klasskillnaderna i politisk tilltro. Det kan ses som ett uttryck för "klassrelationernas långa arm" att de inte bara formar direkt produktions- och fördelningsrelaterade attityder; de har stor betydelse även för synen på det politiska systemet och den egna politiska kompetensen. Man skulle till och med kunna se det som något av en tragisk paradox att marknadssvaga grupper, som är mest beroende av politiken som en arena för att kompensera denna marknadssvaghet, samtidigt är de som i minst utsträckning litar på detta politiska system och sin egen politiska förmåga.

Det skulle sannolikt vara värdefullt att i fortsatta analyser av förändringar i politisk tilltro även ta hänsyn till hur dessa förändringar är relaterade till klassförhållanden. Förändras den politiska tilltron, i dess olika aspekter, på samma sätt i olika klasser, eller hittar vi tecken på konvergens eller polarisering? Vilka mekanismer förklarar bäst sambanden mellan klasspositioner och politisk tilltro? Som vi sett kan skillnader i utbildning förklara en hel del av sambandet mellan klass och politisk tillit, medan detta inte är fallet vad gäller det

politiska självförtroendet. Att belysa vilka ytterligare mekanismer som här gör sig gällande synes som en angelägen forskningsuppgift.

I fråga om den politiska tilltrons betydelse för välfärdsstatliga attityder är den som synes ringa. I ett tidigare arbete hävdade jag att de obefintliga samband jag fann mellan politisk tilltro och attityder till välfärdsstaten i Sverige och Norge eventuellt kunde bero på att välfärdsstaten i de skandinaviska länderna genom sin omfattning och universella karaktär blivit ett så självklart inslag i människors vardagsliv att den politiska tilltron just här skulle ha liten betydelse för synen på välfärdsstaten (Svallfors 1999b). Efter att nu ha replikerat resultaten i en så pass väsensskild välfärdsstat som den nyzeeländska vågar jag påstå att de obefintliga sambanden mellan politisk tilltro och attityder till välfärdsstaten inte är någon specifikt skandinavisk märklighet utan sannolikt kommer att replikeras i andra västliga industriländer. Det finns därför anledning att mer generellt diskutera resultaten.

En tänkbar förklaring till att inga samband stått att finna kunde vara att de valda indikatorerna på politisk tilltro inte är lämpliga. På ett sätt är ett sådant argument lätt att avvisa. De valda indikatorerna synes nämligen att fånga precis de aspekter som i debatten pekats ut som centrala: tilliten till politiker och offentliga tjänstemän, synen på det politiska systemets lyhörddhet och egna möjligheter att påverka politiken. Samtidigt kan man dock inte utesluta att de i viss utsträckning påverkas av synen på den sittande regeringen snarare än långsiktiga värderingar kring politik och demokrati. Om så är fallet skulle detta kunna bidra till att fördunkla sambanden mellan politisk tilltro och synen på välfärdsstaten.

Även om sambandet mellan politisk tilltro – som det här har definierats och mätts – och attityder till välfärdspolitik alltså är svaga betyder det inte nödvändigtvis att det institutionella argumentet skulle vara felaktigt. Man kan mycket väl tänka sig att de välfärds-politiska institutionerna i mer snäv bemärkelse och deras sätt att fungera är fundamentalt för de välfärdsstatliga attityderna. Som Rothstein (1994) påpekar är institutioner som upplevs som rättvisa och effektiva sannolikt en förutsättning för att välfärdspolitiken ska erhålla stöd för medborgarna.

Detta kan därför ses om ett andra område i behov av mer forskning, nämligen hur de välfärdsstatliga institutionernas procedurer och funktionssätt bidrar till att forma deras egen legitimitet. Här skulle såväl implementerings- som attitydforskning ha mycket att bidra med. En sådan forskning bör dock vara öppen för möjligheten av att synen på hur institutionerna fungerar rent administrativt kan

ha liten betydelse: kanske är det som stratifierade och stratifierande fördelningsinstanser de välfärdspolitiska institutionerna inverkar på sitt eget opinionsstöd, genom sin marknadskompenserande och riskreducerande funktion.

Även om den låga politiska tilltron i Sverige alltså inte fått som resultat någon allmän svikt i stödet för kollektiva ordningar, som välfärdspolitiken, stämmer dock de resultat som redovisats i detta kapitel och annan refererad forskning till eftertanke. Är nedgången i politisk tilltro bara en sund skepsis inför auktoritär ledarstil och byråkratiska arbetsformer, en ”mogen misstro” som statsvetaren Tommy Möller (1998) uttrycker det? Inglehart (1997) menar just detta i ett försök att koppla nedgången i politisk tilltro till grundläggande värderingsförskjutningar i anti-auktoritär och allmänt ”post-materialistisk” riktning. Men varför är det i så fall bland de lågutbildade och arbetarna vi hittar den svagaste politiska tilltron? Fick vi tro Inglehart borde det väl vara bland de högutbildade ”post-materialisterna” vi borde finna den största skepsisen? Eller signalerar den ömsesidiga skepsisen mellan folk och politiska eliter som vi inledningsvis refererade något allvarigare: en utveckling i ”post-demokratisk” riktning, där ”demokratien som princip är okontroversiell...och därför tas för given, men där samtidigt utvecklingen glidit allt längre från de principer man bekänner sig till” (Jacobsson 1997:316).

Den sjunkande och låga politiska tilltron vetter i en riktning mot en sund skepsis mot auktoritära politikformer; i en annan gränsar den mot cynism, uppgivenhet och en utveckling mot allt mer elitstyrda politiska system. Sverige och Nya Zeeland må vara geografiska antipoder, men i detta avseende delar de snarast en hotbild.

## Noter

\* Forskningen som redovisas i uppsatsen har erhållit ekonomiskt stöd från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, Riksbankens Jubileumsfond och Socialvetenskapliga forskningsrådet. Tack till Alex Davidson, Phil Gendall, Sören Holmberg och Jack Vowles för goda råd och information. Alex har dessutom bidragit med uppmuntrande och konstruktiva kommentarer. En tidigare version av kapitlet presenterades vid Sveriges sociologförbunds årsmöte i Stockholm, 28–29 januari 1999. Tack till deltagarna vid detta tillfälle för en stimulerande diskussion.

<sup>1</sup> I Nya Zeeland är det numer ganska vanligt att referera till landet som *Aotearoa New Zealand*, där den första delen är det maoriska namnet. Jag har dock avstått från detta då namnet är helt okänt i Sverige.

<sup>2</sup> Denna distinktion formuleras på engelska som den mellan *internal efficacy* och *external efficacy*, vilket är svåröversatta begrepp till svenskan.

<sup>3</sup> Craig m.fl. (1990) skiljer dessutom mellan *regime-based trust* och *incumbent-based trust*, men finner att denna distinktion inte går att belägga empiriskt.

<sup>4</sup> Svarsskalan har för varje fråga fem steg, från ”Instämmer starkt” till ”Tar starkt avstånd”. Den sista frågans svarsskala går i fem steg från ”Mycket intresserad” till ”Inte alls intresserad”. Den som ”instämmer starkt” i påstående 2,4,5,7 och 8, ”tar starkt avstånd” från påstående 1,3 och 6, samt uppger sig ha ”mycket stort” politiskt intresse får i respektive fall det högsta värdet (4). De som svarat vet ej eller inte svarat alls på frågan har utelämnats.

<sup>5</sup> I en faktoranalys reduceras den totala variationen i svaren på enstaka frågor till ett antal underliggande mönster, s.k. faktorer. Frågor som har starkt samband med varandra får höga korrelationer, s.k. faktorladdningar, med samma underliggande faktor, medan frågor med svagt inbördes sammanhang korrelerar med olika faktorer. Den faktoranalys som redovisas är en s.k. Principal Components-analys med Varimax rotation. Andra extraktions- och rotationsmetoder ger i allt väsentligt liknande resultat som de som redovisas i tabellen.

<sup>6</sup> För Nya Zeeland är de siffror som redovisas resultaten av en stipulerad tvåfaktorlösning. När det normala kriteriet för antalet faktorer tillämpas (Eigenvalue > 1), urskiljs i Nya Zeeland tre faktorer. Den första faktorn i tabell 2 separeras då på två faktorer, där den ena relaterar till tillit i snäv bemärkelse (indikator 6 och 7), och den andra till synen på det politiska systemets responsivitet (indikator 1–3). Denna distinktion är som synes en som Craig m.fl. (1990) också gjorde (se sid 13). Eftersom denna distinktion (a) inte går att upptäcka i Sverige, (b) är otydlig i det att indikator 2 laddar på bägge dessa faktorer, (c) ger index med otillfredsställande reliabilitet och (d) ger föga av substantiellt intressant information, valdes den dimensionsanalys och indexkonstruktion som redovisas i tabell 2 och följande analyser. Resultat från andra alternativa dimensionsanalyser kan erhållas från författaren.

<sup>7</sup> Cronbachs Alpha är ett reliabilitetsmått, som enkelt uttryckt indikerar om de variabler som ingår i ett index verkligen mäter samma sak. Som en tumregel brukar man betrakta ett Alpha-värde på mer än 0.70 som fullt tillfredsställande, medan index med Alpha-värden på mindre än 0.60 har för låg reliabilitet för att användas.

<sup>8</sup> MCA förutsätter en additiv modell, dvs. att effekterna för en viss variabel är desamma oavsett värdet på den andra oberoende variablerna i modellen. Med något enstaka undantag gäller detta för de variabler som ingår.

<sup>9</sup> När både klass och utbildning inkluderas i modellen (för dem som har arbete) i Nya Zeeland minskar klasskillnaderna påtagligt ( $\beta=0,12$  ej sign), medan skillnaderna mellan utbildningskategorier inte minskar särskilt mycket jämfört med dem man finner i modellen ( $\beta=0,19^{***}$ ). Vi kan alltså konkludera att klasskillnaderna i politiskt självförtroende mellan klasser på Nya Zeeland till övervägande delen beror på skillnader i utbildning medan detta som framgår av tabell 4 inte är fallet i Sverige.

<sup>10</sup> Anledningen till att inkludera "other" i högerkategorin beror på att det finns goda skäl att anta att de flesta av dessa i 1996 års undersökning sympatiserade med *Association of Consumers and Taxpayers* (ACT), ett utpräglat nyliberalt parti under ledning av f d Labour-ministrarna Roger Douglas och Richard Prebble. Det visar sig också att "other"-kategorin är den mest välfärdsstatskritiska av alla partikategorier i Nya Zeeland, vilket stöder antagandet att den till största delen består av ACT-anhängare.

<sup>11</sup> I batteriet ingick också frågor om att "... stimulera tillväxten inom industrin" och "...införa strikt lagstiftning för att minska industrins miljöförstöring". Dessa har, föga förvånande, svagt samband med de övriga frågorna. Detta gäller i synnerhet den senare. Då dessa frågor dessutom knappast kan ses som indikatorer på välfärdsstatligt engagemang har de utelämnats från tabellen och senare summerade index. De frågor som redovisas i tabellen hänger väl samman och bildar som framgår i tabell 7 index med hög reliabilitet.

<sup>12</sup> Om syftet primärt varit att förklara variationer i välfärdsstatsattityder finns det fler jämförelser som kunde tänkas ha betydelse. Skillnader mellan privat- och offentliganställda, skillnader mellan arbetande och arbetslösa och skillnader mellan olika inkomstskikt är några av de mest relevanta.

<sup>13</sup> Vid en analys där endast de med arbete inkluderas och klass därigenom kan tas med minskar Beta-koefficienten för klass till 0,19 när man konstanthåller för de andra variablerna i modellen. Koefficienten för utbildning minskar från 0,13 för Eta till 0,06 för Beta (ej signifikant).

<sup>14</sup> Varför detta är fallet har jag för närvarande inget bra svar på.

<sup>15</sup> I själva verket *sjunker* andelen förklarad varians någon tiondels procent i både Sverige och Nya Zeeland. Detta är egentligen inte möjligt eftersom fler variabler i en modell definitionsmässigt inte kan medföra lägre andel förklarad varians. Resultatet förklaras av att populationen i de båda modellerna inte är exakt likadana på grund av uteblivna svar på vissa frågor.

<sup>16</sup> Demokratirådets senaste rapport konstaterar visserligen att skillnaderna mellan olika yrkesgrupper är stora (se ovan, s. 114–115), men författarna fäster liten vikt vid detta i sina slutsatser, där man i stället lyfter fram invandrades och arbetslösas marginalisering. I hur stor utsträckning skillnader mellan invandrare och svenskar eller mellan arbetslösa och arbetande som i själva verket är klasskillnader går heller inte att utläsa ur rapporten, emedan inga multivariata analyser genomförs (Petersson m.fl. 1998).

## Referenser

- Becker, J. W.; James A. Davies; Peter Ester & Peter P. Mohler (red.) (1990) *Attitudes to Inequality and the Role of Government*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Bergmark, Åke (1997) "From reforms to rationing? Current allocative trends in social services in Sweden" *Scandinavian Journal of Social Welfare*. Vol 6, s. 74–81
- Castles, Francis G. (1985) *The Working Class and Welfare*. Sydney: Allen & Unwin
- Castles, Francis G. (1987) "The politics of economic vulnerability: a comparison of Australia and Sweden" *Acta Sociologica*. Vol. 30, s. 271–280
- Castles, Francis G. (1989) "Social protection by other means: Australia's strategy of coping with external vulnerability" i Castles, Francis G (red.) *The Comparative History of Public Policy*. New York: Oxford University Press
- Castles, Francis G. (1996) "Needs-based strategies of social protection in Australia and New Zealand" i Esping-Andersen, Gøsta (red.) *Welfare States in Transition: National Adaptions in Global Economies*. London: Sage
- Castles, Francis G., Rolf Gerritsen & Jack Vowles (red.) (1994) *The Great Experiment: Labour Parties and Public Policy Transformation in Australia and New Zealand*. Sydney: Allen & Unwin
- Craig, Stephen C.; Richard G. Niemi & Glenn E. Silver (1990) "Political efficacy and trust: a report on the NES Pilot Study items" *Political Behavior* Vol. 12, s 289–314
- Davidson, Alexander (1989) *Two Models of Welfare. The Origins and Development of the Welfare State in Sweden and New Zealand 1888–1988*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Davidson, Alexander (1994) *A Home of One's Own: Housing Policy in Sweden and New Zealand from the 1840s to the 1990s*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Davis, James A. & Roger Jowell (1989) "Measuring national differences. An introduction to the International Social Survey Programme (ISSP)" i Jowell, Roger; Sharon Witherspoon & Lindsay Brook *British Social Attitudes. Special International Report*. Aldershot: Gower

- Dockered, Bo; Kjell-Olof Feldt; Carl Johan Åberg & Nils G Åsling (1998) "Vänd dig mot mitten, Persson!" *Dagens Nyheter* 1998-09-22, s. A4
- Edlund, Jonas (1999) "Trust in government and welfare regimes: attitudes to redistribution and financial cheating in the United States and Norway" *European Journal of Political Research* (kommande)
- Erikson, Robert & John H Goldthorpe (1992) *The Constant Flux. A Study of Class Mobility in Industrial Societies*. Oxford: Clarendon Press
- Evans, Geoffrey (1992) "Testing the validity of the Goldthorpe class schema" *European Sociological Review* Vol. 8, s. 211–232
- Hayes, Bernadette and Clive S Bean (1993) "Political efficacy: a comparative study of the United States, West Germany, Great Britain and Australia" *European Journal of Political Research* Vol. 23, s. 261–280
- Holmberg, Sören (1981) *Svenska väljare*. Stockholm: Publica
- Holmberg, Sören (1999) "Down and down we go: political trust in Sweden" i Norris, Pippa (red.) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press
- Inglehart, Ronald (1997) "Post-materialist values and the erosion of institutional authority" i Nye, Joseph S Jr; Philip D Zelikow & David C King (red.) *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- ISSP (1996) "International Social Survey Program 1996 – Role of Government III". Datafile compiled at Zentralarchiv, Universität zu Köln
- Jacobsson, Kerstin (1997) *Så gott som demokrati. Om demokrati-frågan i EU-debatten*. Umeå: Boréa
- Karp, Jeffrey & Susan Banducci (1998) "Voter satisfaction after electoral system change" i Vowles, Jack; Peter Aimer, Susan Banducci & Jeffrey Karp (red.) *Voters' Victory? New Zealand's First Election Under Proportional Representation*. Auckland: Auckland University Press
- Katzenstein, Peter J. (1985) *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press



- Kelsey, Jane (1995) *Economic Fundamentalism*. London: Pluto Press
- Kolberg, Jon Eivind & Per Arnt Pettersen (1981) "Om velferdsstatens politiske basis" *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Vol. 22, s. 193–222
- Küchler, Manfred (1987) "The utility of surveys for cross-national research" *Social Science Research*. Vol. 16, s. 229–244
- Lewin, Leif (1998) "Bråka inte!" *Om vår tids demokratisyn*. Stockholm: SNS förlag
- Listhaug, Ola (1995) "The dynamic of trust in politicians in Western Europe" i Klingemann, Hans-Dieter & Dieter Fuchs (red.) *Citizens and the State. Changing Political Attitudes Towards Government in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press
- Martinussen, Willy (1988) *Solidaritetsens grenser*. Oslo: Universitetsforlaget
- Möller, Tommy (1998) *Politikerförakt eller mogen misstro?* Stockholm: Svenska kommunförbundet
- Nye, Joseph S. Jr; Philip D. Zelikow & David C. King (red.) (1997) *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Palme, Joakim & Irene Wennemo (1998) *Swedish Social Security in the 1990s: Reform and Retrenchment*. Stockholm: Socialdepartementet
- Petersson, Olof (1977) *Väljarna och valet 1976*. Stockholm: Liber
- Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell & Anders Westholm (1998) *Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998*. Stockholm: SNS förlag
- Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag
- Rothstein, Bo (1995) "Political institutions – an overview" i Goodin, Robert E. & Hans-Dieter Klingemann (red.) *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press
- Scheuch, Erwin K. (1989) "Theoretical implications of comparative survey research: why the wheel of cross-cultural methodology keeps on being reinvented" *International Sociology*. Vol. 4, s. 147–67

- Schmitt, Hermann & Sören Holmberg (1995) "Political parties in decline?" s. 95–133 i Klingemann, Hans–Dieter & Dieter Fuchs (red.) *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press
- Smith, Tom W. (1987) "That which we call welfare by any other name would smell sweeter" *Public Opinion Quarterly*. Vol. 51, s. 75–83
- Steinmo, Sven H. (1994) "American exceptionalism reconsidered: culture or institutions" i Dodd, Lawrence C. & Calvin Jillson *The Dynamics of American Politics*. Boulder: Westview Press
- Stephens, John D. (1996) "The Scandinavian welfare states: achievements, crisis, and prospects" i Esping-Andersen, Gøsta (red.) *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*. London: Sage
- Svallfors, Stefan (1996a) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi. Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. Umeå: Boréa
- Svallfors, Stefan (1996b) "Med Svartepetter på hand" *LO-tidningen*, nr 36, 1996, s. 18
- Svallfors, Stefan (1996c) "National differences in national identities? An introduction to the International Social Survey Program" *New Community*, Vol. 22, s. 127–134
- Svallfors, Stefan (1997) "Worlds of welfare and attitudes to redistribution: a comparison of eight western nations" *European Sociological Review*, Vol. 13, s. 283–304
- Svallfors, Stefan (1999a) "Välfärdsregimer och välfärdsopinioner: en jämförelse mellan åtta västländer", *Sociologisk forskning*, nr 1, 1999, s. 93–119
- Svallfors, Stefan (1999b) "Political trust and attitudes towards redistribution: a comparison of Sweden and Norway" *European Societies*, Vol. 1, s. 241–268
- Södersten, Bo (1997) "Begränsa demokratin!" *Dagens Nyheter* 1997–12–14, s. A4
- Teorell, Jan (1998) *Demokrati eller fåtalsvälde? Om beslutsfattande i partiorganisationer*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Weaver, R. Kent (1986) "The politics of blame avoidance" *Journal of Public Policy* Vol. 6, s. 371–398
- Widfelt, Anders (1995) "Party membership and party representativeness" s. 134–182 i Klingemann, Hans–Dieter & Dieter Fuchs (red.) *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press

Vowles, Jack (1998) "Aspects of electoral studies, present and past:  
New Zealand voters and 'the system' 1949–1996" *Political Studies*  
Vol. 49, s. 90–110

Åberg, Carl-Johan (1997) *Ett svårskött pastorat. Hur förnya svensk  
politik?* Stockholm: SNS förlag

