

Från planeringens "rena" förnuft till upplevelse-erans "praktiska" förnuft

AV STEN JÖNSSON

This article tries to bridge between the firm belief in better planning as the path ahead and the more post modern conception of "experiences" and events as tools of promoting development today. It then focuses on the outcomes of the application of an "objective" resource allocation model in the city of Göteborg (from the centre to 21 district). Each district can then reallocate resources based on local priorities. "Justice" as a topic in municipal politics is Practical Reason and Pure Reason. It is claimed that the resource allocation model has potential as a "boundary object" between local and central politics.

Ett forskarprojekt

När man blickar tillbaka på de senaste decenniernas kommunala utveckling, vilket ju är naturligt i samband med jubileer, ser man mängder av kringelikrokar, men i huvudsak är väl mönstret en övergång från million-programmets planeringsutopi, via en organiserings-revolution till ett främjande av tillväxt genom att skapa förutsättningar för individer (det må vara invandrare

eller upplevelseindustriföretagare) att genomföra (livs-) projekt. Hur gick det där till? Vad är det för tankemönster som ligger bakom? Ingen kan naturligtvis göra anspråk på att ha tillräcklig överblick för att svara på dessa frågor, man är hänvisad till att ge en personlig bild. Det har jag valt och den är ytterligare begränsad av att observationerna under mitt kommunforskarliv inskränker sig till Göteborg med

omnejd. Men ändå, man har ju varit med om en del, även om ens erfarenhet inte spänner över så vida fält som Jörgen Westerståhls, förebilden framför andra.

Vi tog upp kommunalekonomisk forskning igen vid Handelshögskolan i Göteborg vid mitten av 1970-talet. Tidigare hade institutet IDAF bedrivit projektvis forskning kring kommunala rationaliseringsfrågor under Ulf af Trolles tid. Ett anslag från Byggforskningsrådet (i saligt åminne) gav oss möjlighet att studera sambandet mellan "ekonomisk" planering och verksamhetsplanering i 10 kommuner. Vi fann en närmast total frikoppling. Det samband som fanns tycktes vara att den ekonomiska planeringen gick ut på att försöka fixa finansiering till de projekt som verksamhetsplaneringen redan drivit igen om. Hur det kunde bli så här? Den andra oljekrisen hade slagit till och programbudgetering, denna planeringstänkandets oöverträffade juvel, var på väg att överges. Det rationella tänkandet (med hjälp av just verktyg som programbudgetering) var tydligen inte den rätta vägen till välfärdsparadiset. Oljekrisen drev inflationen mot orimliga höjder, facken drev regeringen mot MBL, och ingen hade kommit på tanken att betrakta kommunens klienter som kunder. Välfärdstatens grundidé om förbättring genom användning av rationalitet och vetenskapliga metoder för styrning var orubbad, även om det hade blivit lite fel i praktiken.

Vi mötte tjänstemän i Göteborgs Stad som börjat reflektera över hur det kom sig att man rotade uppe i Angeredsbergen (ett dyrt ställe att bygga en sa-

tellit-stad för 100.000 invånare på) när det fanns stora lättexploaterade områden på Hisingen. Politiker berättade om tillfälligheters roll i debatten och om hur man kunde driva igenom jätteprojekt som Sävenäs sopförbränningsanläggning vid sidan av budgetprocessen. Riksbanken höll visserligen uppsikt över kommunernas upplåning, men behövde man bygga en ny brandstation kunde man ju använda sig av Parkeeringsbolaget (ett aktiebolag) som lånade, byggde och hyrde ut till kommunen! Det var den ostyriga politiken det var fel på. Insikten fanns där, att man måste samordna och prioritera inom en begränsad ekonomisk ram och detta krävde en kommunstyrelse som styrde.

Början av 70-talet hade använts för att organisera om kommunens ledningsfunktion. En ny typ av politiker hade tagit över efter en lång s-period. Nu gällde det att vidareutveckla det verktyg som ledningen skulle använda - rambudgeteringen - som funnits sedan mitten av 60-talet. Ursprungsidén, att fastställa de ekonomiska ramarna först och därefter budgetera inom dessa, skulle kompletteras med ett ordnat prioriteringsarbete. Frågan var bara om prioriteringen skulle ske inom respektive nämnd eller inom respektive parti. Socialdemokraterna ville prioritera i partigruppen, borgerliga alliansen måste kompromissa fram majoritetslösningar i (anslutning till) respektive nämnd. Vilken lösning som väljes har avgörande betydelse för relationen mellan KS och nämnderna. Administrativt blir det dessutom krångligt med regimskifte - och det blev det ju i stort sett varje val. Tillkom det tilltagande

medbestämmandet. De anställda hade verkligen haft goda förutsättningar att påverka tidigare; inte minst i val, genom sin numerär (närmare 50.000 anställda inklusive sjukvården - bäva månede skattebetalarna när pensionskulden dras fram i ljuset!), men nu också genom det obligatoriska samrådet vid varje förändring. Det blev helt enkelt för många kockar för att få ordning på den ekonomiska soppan. Vi följde budgetprocessen vecka för vecka under några år från 1975 (Jönsson, 1982) och fann att man borde se budgetprocessen som ett spel där centrum ändrade reglerna så snart de lokala aktörerna kommit på hur man skulle utnyttja proceduren för sina syften. Det fanns ingen grund för att påstå att det blev bättre budgetar i någon mening. Arbetet i nämnderna var konsensusorienterat. Vi (Brunsson och Jönsson, 1979) följde Byggnadsnämnden under ett år och fann, utöver att man för det mesta var överens, att politikerna hade mindre inflytande över politiken än de trodde och att tjänstemännen hade mer inflytande än de själva trodde.

Mekanismen var helt enkelt att komplicerade planeringsärenden blev föremål för diskussion i nämnden flera gånger innan man var beslutsom. Varje gång hade tjänstemännen det övertaget att de ägnat mer tid åt frågan och de styrde upp genom sin föredragning. Politikerna blev utbildade i frågan efterhand genom sina frågor med svar. När de kunde tillräckligt om frågan för att kunna försvara beslutet med goda argument var de besluts mogna och tog över ansvaret medan tjänstemännen ägnade sig åt genomförande.

En rutinerad Centerpartist sa a propos de långa planeringstiderna: Vi vet ju vad vi vill, men "Vi måste låta tjänstemännen övertyga sig om att de kan genomföra det innan vi fattar beslut."

Den där symbiosen mellan stora fackförvaltningar och deras nämnder gjorde det svårt att föra någon intressant debatt i fullmäktige. Man var bunden till händer och fötter och enda frågan av vikt tycktes vara att få ordning på ekonomin. Bland oss ekonomiska forskare var det uppenbart att bättre planering inte var en framkomlig väg. Vi argumenterade för behovet av förankring i fakta och en uppgradering av bokslutets status. Intresset för bokslutet ökade (Brorström, 1982) god redovisningssed för kommuner och en riktig redovisning av pensionsskulden blev teman framöver.

Utrymmet för politik var begränsat (eller också kan man säga att allt blivit politik) vid 80-talets början. Det fanns ett slags trötthet, men en del försök med brukardemokrati och samrådsformer förekom. Lösningen blev en radikalt ny styrstruktur med stadsdelreformen (1990). Stadsdelsreformen valdes i Göteborg och Uppsala (våra favoritkommuner) och senare i de flesta storstäder. Utvärderingsarbetet i Göteborg (Jönsson et al 1997) var förutseende på det sättet att kommunen engagerade universitetet innan reformen sjösattes så att vi forskare hade goda möjligheter att göra mätningar av olika slag före reformen. Den var också ett äventyr i den meningen att det tvärvetenskapliga samarbetet fungerade olika bra mellan de olika ämnenas företrädare.

När man nu är på väg att överge (?)

stadsdelsmodellen med hänvisning till dess brister på demokratisidan (den har fungerat relativt bra när det gällt att hålla ekonomin i balans tror jag) känns det som om reformen inte fått den chans den förtjänar. I princip tror jag att sättet att fördela resurser vid en behovsbaserad resursfördelningsmodell var ett steg framåt. Att på objektiva grunder fördela resurser på basis av vilka innevånare man skall betjäna (snarare än på basis av vilka äskanden förvaltningar framställer) är sunt. Frågan är hur mycket justeringar med hänsyn till särskilda behov som modellen skall innehålla (Göteborg hade, sist jag var i kontakt med modellen, den största andelen sådana justeringar). Poängen med resursfördelningsmodellen är att det blir ett slags objektiv grund för allokeringen av resurser till olika ändamål. Nämnden har ansvar för den befolkning den har och det ger en viss summa pengar. Vill man sedan fördela resurserna på ett annat sätt än det som modellen indikerar ger ju detta ett utmärkt tillfälle att demonstrera vilka värden som ligger till grund för det i den här stadsdelen. Här ligger också decentraliseringens svaghet. Föräldrarna i Älvsborg får svart på vitt att deras barn får mindre resurser till bamba än de i Gunnared och kan med hjälp av lokalpressen (med kontor i centrum) driva en kampanj för rättvisa i bamba-frågan.

Idén med stadsdelar var ju att olika delar har olika behov och att man därför (med tillämpning av subsidiaritetsprincipen) bäst gör prioriteringar så nära verksamheten som möjligt. Sådana lokala prioriteringar kan då leda till att barnen i olika stadsdelar får olika dyr

bambamat. Organiseringen av stadsdelarna blev olika, behoven är olika och förankringen hos befolkningen blev olika. Reformen underhålls nu genom intensifierad kvalitetsuppföljning, koppling av strategi och verksamhet via verktyget Balanced Score Card, men detta är "management". Min uppfattning är att den politiska delen av reformen inte lyckades leva upp till de krav som dialogen med väljarna ställer. Detta kanske berodde på den mellanställning som stadsdelspolitikerna hamnade i eftersom de inte var direktvalda. Pressen hade också uppenbara svårigheter att hantera mångfalden i problem och röster.

Vad gör kommunen nu när SDN hamnat i bakvatten? Man satsar på evenemangsstråk, besöksnäringar, förtätning och kollektivtrafik, samt utveckling av kluster i kunskapssamhället (på Norra Älvstranden och annorstädes). Det är som om staden och dess fysik/geografi kommit i blickpunkten igen, liksom regionen i Europa. Marknadsföring, besöksnätter, logos skall ge en växt som kommer oss göteborgare till del tycks det.

Detta är en högst personlig tolkning av utvecklingen från modernismens till postmodernismens tankemönster. Jag skall nu försöka spåra principerna i dessa tankemönster som förskjutits från en planeringsrationalitet (med anpassad organisation) till en praktisk organisering på platsen (med anpassad planering). Min idé, som jag skall återkomma till, är att resursfördelningsmodellen kan tjäna som ett "gränsobjekt" i övergången, en sak som kan vara meningsfull ur båda perspektiven

och därmed kan vara ett konstruktivt ämne för samtal mellan personer med olika syn.

Vad är det som hänt? Vilka principer för inrättandet av vårt samhälle kan ligga bakom detta?

Jo, jag vill nu argumentera för att det skett ett skifte från en betoning av det "rena" förnuftet (modernism) till det "praktiska" förnuftet (postmodernism). Jag försöker koncentrera mig på skillnaderna mellan dessa två logiker. Därefter skall jag argumentera för hur de två verkar organisatoriskt. Slutligen avser jag peka på vilken roll det praktiska förnuftet öppnar för politiken.

Det rena förnuftet

Det rena förnuftet är en integrerad del av idén om såväl modernismen som välfärdsstaten i det att Descartes (1637/1950) med sina argument för vetenskaplig metod (skepticism, reduktionism, logik) övertygade oss om att med logiskt tänkande kan man förbättra världen om man bara har fakta på plats. Modellen för det logiska tänkandet kommer från Aristoteles syllogism.

Socrates var en man
A är en B
Alla män är dödliga
Alla B är C
Så, Socrates är dödlig
Så, A är C

Slutsatsen är garanterad av formen i uppställningen av argumenten (och alltså oberoende av innehållet), vilket visas till höger ovan. Redan Descartes själv (1637/1950, sidan 11) påpekade att syllogismen inte säger något om världen:

„[that] as far as logic was concerned its syllogisms and most of its other methods serve rather to explain to another what one already knows,... than to learn new things.”

Alltså behöver vi fakta som vi granskat kritiskt som grund för slutsatser (logiken är ju felfri). De vetenskapliga metoder som bär upp vår tilltro till vetenskapen som medel att förbättra världen betonar mätning och mätmetoder (reliabilitet och validitet). Mätmetoderna skall ge samma värden oberoende av vem som använder dem. Fakta är objektiva och verifierbara. Givet våra värderingar, dessa säkra fakta och vår oklanderliga logik (formaliserad i procedurer) kan vi bygga välfärdsstaten så som vi vill ha den och tycka att det är "häftigt att betala skatt." (Tricket är, som vi lärde oss i gymnasiet, att få folk att acceptera syllogismens mellanled, det universella påståendet "Alla svanar är vita," eller varför inte "Det största hotet är terrorismen" eller "Alla skall behandlas lika" och sedan följer resten med automatik).

Dessa teser är centrala i Modernismen som härleder sina maktkällor till en rationell/konstitutionell auktoritet (spelets regler), strävar efter ekonomisk tillväxt (basen för välfärden) och motiverar medborgarna att prestera (karriär och incentiver). (Före Modernismen motiverades vi av traditionella (religiösa)

värden, samhället var stabilt och man skulle enligt Luther bli vid sin läst och bry sig om andra).

Toulmin (1958) har sysselsatt sig med alternativa sätt att driva ett resonemang, resonemang som ger möjlighet att säga något substantiellt (om världen och inte bara om den interna logiken i resonemanget). Hans modell baseras i jurisprudens och kräver av ett resonemang att det gör ett påstående (claim; detta är mord av första graden!), att det anger vilken evidens som stöder detta påstående (evidence), och att det visar vad det är som gör att denna evidens är relevant för påståendet (warrant). Försvarsadvokaten kan nu ifrågasätta alla dessa delar i resonemanget (claim/evidence/warrant). Speciellt introduceras ett relevanskriterium via "warrant" (det är visserligen riktigt att Stefan Edbergs volley var ett segervapen (i Wimbledon) men han kommer inte att ha så stor glädje av den i Paris). Värderingen (av volleyn) är kontextberoende. När Stefan kommer till Paris med hela sin uppsättning av tennisslag bör han fråga sig "Vad bör en person som jag göra i en situation som denna?" och då är vi inne på det praktiska förnuftet.

Det praktiska förnuftets natur

Vad som är rätt och riktigt att göra i en viss situation handlar om tillämpning av livsvisdom. Till exempel, inom juridiken har man behov av källor för bedömning av normers innebörd idag och

har sedan urminnes tider använt "en god familjefar" som riktmärke – en god familjefar är ju inte vårdslös i trafiken. Adam Smith (1759) hävdar att vi i våra moraliska ställningstaganden drivs av en strävan att ha andras sympati. Sympati är då uttryck för ett parallellt medkännande. När vår vän är ledsen känner vi, inte samma känsla, men en parallell ledsnad. Det ligger då nära till hands att vi när vi överväger handlingar föreställer oss vilken sympati andra skulle känna med oss om vi genomför den övervägda handlingen. Detta "generaliseras" till att vi har en opartisk observatör ("impartial spectator") med oss (Ottesen, 2002, 122 ff) och våra överväganden följer en procedur som har sin grund de moraliska normer som underhålls genom vårt dagliga umgänge. Vi tillämpar regler för vårt agerande som leder till ömsesidig sympati. För att upprätthålla det civila samhället (community) och vårt medlemskap i det väljer vi att göra det som är rätt och riktigt (appropriate; jämför Kants kategoriska imperativ). Vad innebär detta? Jo, oftast innebär det förstås att man gör det som effektivt leder till det önskade resultatet, men ibland kan det som är rätt och riktigt innebära negativa konsekvenser för en själv. Man kan inte jämställa det praktiska förnuftet med instrumentell rationalitet (i den meningen att man väljer det medel som bäst leder till det förutbestämde målet) eftersom praktiskt förnuft innebär att man överväger mål och medel samtidigt (Searle, 2001). Men det är ett slags rationalitet som frågar sig "Vad bör en person som jag göra i en

situation som denna? Den frågan består av tre moment:

- Identitet (vem är jag/vem vill jag bli?)
- Diagnos (vilken situation är jag i?)
- Handling (vilka regler gäller/vad kan vi göra?)

Vår identitet utvecklar vi i gemenskaper. När jag presenterar mig kan det vara som golfspelare (hcp 28), villaägare, eller professor och jag markerar därmed vem jag vill bli betraktad som och kanske vad jag vill tala om. För att behålla en identitet som medlem (insider) måste jag ständigt arbeta på medlemskapet. Genom att uppträda "appropriately" signalerar vi vår vilja till medlemskap. Jag underhåller identiteten som kompetent medlem genom att inrätta mitt handlande i enligt med medlemskapets förpliktelser (Munro, 1996) och detta innefattar användande av rätt vokabulär (Jag kan till exempel inte använda försvaret "Det berodde på att jag oroade mig för min hustru som var sjuk" när opponenter vid disputationen anklagar mig för att ha valt en olämplig metod för min undersökning). När jag blivit accepterad som medlem av en grupp kan jag till och med få representera gruppen och ingå avtal som är bindande för de andra medlemmarna. Men jag måste hela tiden underhålla mitt medlemskap genom mitt handlande.

Att framföra argument är en handling. En handling kännetecknas av att den har en upphovsman och av att denne tillskrivs en avsikt (att åstad-

komma en förändring i världens tillstånd). Problemet blir då att det är andra som bestämmer meningen hos det jag säger. Här kommer Wittgenstein (1953) in som kanske mer än någon banat väg för Postmodernismen. Wittgenstein inför (i opposition till Kants universella logik) ontologin att olika tänkare och aktörer strukturerar sina erfarenheter på olika sätt beroende på sammanhanget. Tänkare som strukturerar på ett likartat sätt - kanske för att de vill bevara sammanhanget och de regler och vokabulär som det implicerar - bildar "livsformer" som upprätthåller det språkspel som de behöver. Tidigare (Tractatus) hade Wittgenstein utvecklat en korrespondens-teori för påståenden som enkelt uttryckt går ut på att "Till varje påstående finns det ett (möjligt) faktum så att om detta faktum föreligger är påståendet sant, om inte är det falskt." Påståendets mening är dess sanningsvillkor.

Nu inleder Wittgenstein (1953) med att visa på paradoxen att regler för reglers tillämpning i sig själv blir meningslösa. Lösningen blir, givet antagandet att människor ordnar sina erfarenheter olika och bildar livsformer med språkspel, att ersätta "sanningsvillkor" (truth conditions) med "justifiability" och "assertability conditions," det vill säga inom det här språkspellet är det rätt och riktigt att påstå X. Jag lär mig additionsregeln för att påstå X genom upprepade tillämpningar på exempel som min lärare ger mig. Ibland blir det fel, men så småningom bekräftas min kompetens i prov och läraren berättar i kvartssamtal för mina föräldrar att jag nu "kan" addition (men jag behöver öva

mera på tre-ställiga additioner). Nu kan jag gå vidare. Jag har blivit medlem av additionsutövarnas språkspel. Wittgenstein talar om att "An 'inner process' stands in need of outward criteria" (§580), och menar att vi söker kriterier på att vi behärskar en regel – regler är ju ofta vaga och kräver olika tillämpning beroende på kontexten – i (när-)samhällets bifall eller acceptans. Just genom denna referens till "community" skiljer sig den senare Wittgenstein från tidigare filosofer (inklusive Kant och Hume). Vi kan nu hantera och dra nytta av skillnader i förståelse (ontologi) mellan människor och mellan grupper. Jägare Bs bättre syn ökar kunskapen hos Jägare A under förutsättning att de talar med varandra:

Jägare A: Ser du älgen där borta!

Jägare B: För Guds skull skjut inte!

Det är ju Pettersson!

Wittgenstein valde att, istället för sin tidigare ståndpunkt (att knyta ett påståendes mening till huruvida dess sanningsvillkor är uppfyllda), knyta ett påståendes mening till "justifiability" (motiverbarhet) och "assertability" (legitimitet hos ett påstående). Därmed refererar påståenden till samhället (community) och inte till den isolerade individens kognitioner (om än baserade i universella principer). Istället för att fråga 'Vad måste vara fallet för att detta påstående skall vara sant?' bör vi fråga 1) 'Under vilka omständigheter är det (ej) rätt och riktigt att göra detta påstående?' och 2), givet svaret på 1), ' Vilken roll, och nytta, spelar vår praktik att påstå detta under dessa omständighe-

ter?' Vi måste ta reda på vilken roll uttryck och regler spelar i ett visst sammanhang. Därför är Wittgenstein en samhällsvetarnas filosof som inspirerat till studiet av praktik. Vi skall se, nedan, att rättsfilosofen Rawls bygger sitt resonemang på samma grundsyn.

Slutsatsen blir att om man accepterar tanken att olika människor ordnar sin erfarenhet olika, och att det alltså inte finns någon universell logik som överbryggar mellan olika praktiker, måste man välja "logic of appropriateness" (lämplighetens logik) som grundmodell för kommunikation människor emellan. Detta följer av att man måste kunna motivera (publikt) sina omdömen med referens till den situation man finner sig i när man faller omdömet. Det vore förstås vackert att kunna hänvisa till universellt giltiga principer ("peace and love"), men där är vi inte ännu.

Därmed har jag mobiliserat den kanske viktigaste filosofen för samhällsvetenskaperna för det praktiska förnuftet. För att vara helt på den säkra sidan kan det vara bra att också visa att Adam Smith, ekonomernas favoritfilosof, också är på det praktiska förnuftets sida.

Adam Smith skrev två huvudverk, *Theory of Moral Sentiments* (TMS, 1759) och *Wealth of Nations* (WN, 1776). Båda visar hur individers regelmässiga handlande leder till oavsiktligt goda konsekvenser på det kollektiva planet.¹ I WN är det sökandet efter egen nytta i transaktioner med andra skapar en "onsynlig hand" som leder till en lämplig arbetsfördelning. I TMS är det sökandet efter "sympathy" i relationer med andra som leder till att man överväger hur ens påtänkta handlingar skulle te sig i andras

ögon (objective observer procedure) och därmed skapas samhället (community) med dess normer och regler för vad som är rätt och riktigt. Båda arbetena är viktiga milstolpar, men har förstås givit upphov till "the Adam Smith Problem": Hur kan man samtidigt hävda att en naturligt "sympathy" utgör samhällets fundament och att ekonomiska beslut bör grundas på antagandet att människor i grunden styrs av egen nytta? Den vanliga förklaringen till en början var att Smith ändrade uppfattning mellan TMS (1759) och WN (1776) då han kommit under inflytande av Fysiokraterna (franska frihandelsstänkare) under tiden. Ottesen (2002) visar övertygande att detta är en ohållbar förklaring och erbjuder istället följande resonemang:

Det naturliga intresse som vi har i hur det går för andra styrs och modereras av den kunskap vi har om varandra. Graden av sympati jag kan hysa för dina motiv och handlingar beror på vad jag känner till om dina omständigheter, passioner och intressen, och på i vilken utsträckning jag bedömer ditt handlande (och motiv) rätt och riktigt i ljuset av dem. Vi vet mer om vissa personer vi möter än andra och våra omdömen om beror på graden av familjäritet. Men hur vet man vilka omdömen som är rätt i en viss situation? Adam Smiths lösning här är ju att, dels utgå från att strävan efter ömsesidig sympati är en naturlig (elementar-) känsla, dels införa verktyget "opartisk betraktare" (impartial spectator) för att hjälpa oss disciplinera våra omdömen så att de står i samklang med andras. Användning av verktyget "impartial spectator" leder till etablering av allmänna regler för moraliskt hand-

lande på samma sätt som Kants kategoriska imperativ gör. Dessa allmänna moraliska regler blir en icke avsedd effekt av förfarandet. Ottesen (2002) hävdar nu att i TMS riktar Smith uppmärksamheten på den oavsiktliga uppkomsten av allmänna moralregler som en följd av strävan efter "mutual sympathy," medan han i WN uppmärksammar den oavsiktliga uppkomsten av (ekonomiska) marknader som en följd av individens strävan efter att förbättra sin situation. Det är inte att Smith ändrat uppfattning! Det är att han diskuterar två olika sätt som oavsiktliga samhällsstrukturer uppkommer. Det speciella är att sådana strukturer blir (ekonomiska) marknader då familjäriteten är minimal, och samhällets (community) regler för allmän moral då familjäriteten är större. Beteendekoden beror av graden av familjäritet.²

Vad gäller moral hävdar Smith att "den opartiska observatören" främjar de 4 viktiga dygderna: Rättvisa, välvilja, omdömesgillhet och självdisciplin. Men i båda marknaderna (ekonomi och samhälle) gäller att man inte kan ha framgång utan att intressera sig för andra, vilket förutsätter att man spenderar tid på att lära känna andras behov och önskemål. Här kommer begreppet familjäritet in. Ömsesidig familjäritet leder till ömsesidig välvilja. Omdömesgillhet och självdisciplin främjar sympati på det sätt som anges av punkterna 1 och 2 ovan. Återstår rättvisa. Här föreligger en brist i Adam Smiths teori anser Ottesen (2001, sidan 305f) i och med att han inte systematiskt beaktar hur samhället skulle hantera avvikelser från det handlande som samhället förordar. Smith tycks

utgå från att onda "communities" helt enkelt inte kan uppstå eftersom de uppkommer som en följd av sökandet efter ömsesidig sympati.

Granovetter (1985) tar upp frågan om hur sociala relationer påverkar det moderna industrisamhället. Om man accepterar de neoklassiska ekonomiska teoriernas³ antaganden om aktörernas egenintresse och opportunism ("self-interest with guile") måste man också undra, med Hobbes, varför inte alla försörjer sig genom våld och bedrägeri ("force and fraud"). I sin diskussion om frågan om organisationsformers "inbäddning" i det civila samhällets sociala relationer använder sig Granovetter av uttrycken "översocialiserad" respektive "undersocialiserad" för att karaktärisera de båda teoretiska extrempunkterna på skalan. Översocialiserad gäller för de samhällsvetare som utgår från att sociala strukturer (klasstillhörighet, position på arbetsmarknaden) helt automatiskt bestämmer individens livsöde. Undersocialiserad gäller för dem som antar att aktörerna på marknader är socialt atomiserade egoister (ett nödvändigt antagande för perfekt konkurrens). I den mån aktörerna har sociala relationer har det en hämmande effekt på marknadens effektivitet. På vägen fram mot sitt argument för att både marknader och byråkratier är inbäddade i sociala relationer och att forskningen borde utgå från ett så uppenbart riktigt antagande hävdar Granovetter (1985) först att det är sociala relationer snarare än institutionella arrangemang och generell moral som ligger till grund för förtroende i ekonomin. Men han påpekar sedan att det förtroende som

personliga relationer skapar genom sin blotta existens också skapar tillfällen till bedrägeri. Bedrägeri bedrivs mest effektivt i team (som våra vanligaste skandaler avslöjar). Uppenbarligen beror volymen av oacceptabelt beteende på hur de sociala nätverken är strukturerade. Han kritiserar Williamsons (1975) teori för marknader och hierarkier som de två enda formerna och argumenterar för en alternativ "embeddedness" - ansats med detaljerade studier av hur de sociala relationerna i vilka ekonomisk verksamhet är inbäddad påverkas av svepande sociokulturella förändringar (såsom Post-modernismen eller "globaliseringen").

Om vi nu tar övergången till Post-modernismen som kan sägas ha inträffat under 1980-90-talet (Inglehart, 1997 sidan 74 ff) och innebär en övergång från Modernismens tro på ekonomisk tillväxt via individers motivation att prestera under konstitutionell ("rational-legal") auktoritet, till en Postmodern brist på tilltro till auktoriteter och individers strävan efter ökat välbefinnande och sin egen livsstil, så hamnar just frågan om rättvisa i centrum. Den "avkollektivisering" som postmodernismen innebär får rimligen till följd att vissa individer med en viss livsstil blir orättvist resursstarka. Exempelvis får, beroende på faktorer som kan knytas till begreppet livsstil, en film, bok eller ett plagg ett obegripligt högt värde, medan andra filmer et cetera av samma kvalitet och produktionskostnad blir fiaskon. Vi kan då inte längre spåra sambandet mellan prestation och belöning (ingen tror väl längre på ett samband mellan prestation och belöning för topp-

chefer?). Då aktualiseras frågan om hur mycket "orättvisa" vi kan tolerera och samtidigt vara lojala medlemmar av en gemenskap. Användbarheten av "orättvisa" som politiskt argument under Postmodernismen behöver diskuteras.

Rättvisan

Det kanske viktigaste arbetet om rättvisa är Rawls (1973) som i "Theory of Justice" artikulerade "justice as fairness" i form av ett socialt kontrakt grundat i en bred liberal syn på individens rättigheter och där ekonomisk ojämlikhet endast kunde tolereras om det är till de sämst ställdas fördel. Rawls (2001) reformulerade sitt arbete med ett klargörande av att teorin är en politisk (snarare än en moralisk) rättviseteori. Där lade han fast att grunden för argumentation är idén om ett publikt förnuft och publik motivering av omdömen (snarare än en universellt giltig doktrin). Man måste redogöra för sina omdömen öppet och med referens till det som är rätt och riktigt i det samhälle där omdömena fälls. Därmed skapade Rawls utrymme för vad han kallar "reasonable pluralism," tanken på en överlappande konsensus rörande grunderna för rättvisa trots olikheter i uppfattningar.

Den fundamentala idén hos Rawls är idén om samhället som ett "fair system of social cooperation" kompletterad med idén om medborgare som fria och jämställda personer, och idén om ett välordnat samhälle reglerat av en publik uppfattning av rättvisa. "Social cooperation" har tre definierande egenskaper (Rawls, 2001, sidan 6):

1. Social samverkan orienterar sig (is guided by) efter allmänt accepterade regler och procedurer som medlemmarna anser rimliga (appropriate) för att reglera deras handlande
2. Social samverkan innefattar idén om "fair terms" som kännetecknas av ömsesidighet; alla som gör sin del i enlighet med reglerna har rätt till sin andel (som den fastställts) av den gemensamma nyttan.
3. Social samverkan innefattar också idén om varje deltagares rationella nytta. Denna identifierar vad det är som deltagarna vill främja utifrån sin egennyttan.

Intressant i detta sammanhang är hur Rawls tänker sig att ett sådant rättvist samhälle skall komma till. Hur skall man kunna komma fram till denna "konstitution"? Det man refererar till vid bedömning av "justice as fairness?" Först konstaterar Rawls att det är de som engagerar sig som skall ingå överenskommelsen om reglerna för social samverkan. De som går in i diskussionen av hur överenskommelsen skall se ut bör inta utgångspositionen ("the original position" Rawls, 2001, §6), som kännetecknas av okunskap ("veil of ignorance") om berörda parter sociala position eller doktriner, samt etnicitet, ras, kön et cetera. Man får alltså inte veta hur ens egen eller andras position påverkas av det diskuterade regelverket. Rawls påpekar att utgångspositionen beskriven på detta sätt generaliserar idén om socialt kontrakt, men att den är mera abstrakt (hypotetisk/icke-historisk) än

diskussioner om speciella former av styrelse (a la Locke), eller det som vi idag ofta kallar "corporate governance." Har man från utgångspositionen ingått en ordning för social samverkan har man automatiskt också accepterat principen om publikt rättfärdigande av handlingar. Omdömen om, såväl som konstruktion av, handlingar skall ges öppet och referera till överenskom-melsens principer. Man skall alltså tillämpa det praktiska förnuftet ("the logic of appropriateness") och fråga sig "Vad bör en person som jag göra i en situation som denna?" och handla där-efter.

Tillämpning på resursfördelningsmodellen

Stadsdelsnämndsreformen rättfärdiga-des både som en demokratireform och som en ekonomireform. Resurserna skulle fördelas bättre till lokalt ange-lägna ändamål om detta skedde lokalt, samtidigt skulle effektiviteten främjas om uppföljningen görs nära verksam-heten. Utvärderingen av reformen (Jönsson et al 1997) visade väl närmast att ekonomistyrningen förstärkts, men på några håll ifrågasattes om demokra-tin förbättrats. Kontakten mellan med-borgare och förtroendemän hade inte ökat så som man hoppats.

Organisatoriskt hade Stadskontoret (kommunens centrala tjänstemanna-organ) en glansperiod under SDN-re-formens första år, men efter hand arbe-tade stadsdelscheferna sig in på scenen och har ibland funnit vägar förbi de cen-

trala tjänstemännen. Vi som deltog i ut-värderingen imponerades av deras för-måga att framhäva de speciella omstän-digheter i den egna stadsdelen som ta-lade för mer resurser till dem. Resurs-fördelningsmodellen erbjöd ett återstäl-lande av balansen eftersom den förut-satte en central policy-diskussion kring den behovs-orienterade delen av mo-dellen. Stadsdelarna hade ju allt bättre argument i sina klagomål över orätt-vis resursfördelning och såg nytt hopp i en strikt "objektiv" modell. Förutsätt-ningarna för att den skulle utgöra ett bra komplement till SDN var goda.

Modellen, bestod av två delar. Den första delen (cirka 50 %) fördelade bud-geten strikt på basis av antalet innevä-nare i olika åldersgrupper; samma be-lopp för varje 7-åring oberoende i vil-ken stadsdel vederbörande bor. Den andra delen fördelade budgetmedel på basis av behov; för varje 75-åring eller äldre som bor ensam tilldelas stadsde-len ett visst belopp (viss vikt), varje barn till arbetslös, ensamstående förälder genererar ett annat belopp et cetera. Man prövade inledningsvis effekten av olika värden på dessa parametrar så att omfördelningen inte skulle bli allt för drastisk vid införandet. Tillämpningen av modellen resulterade visserligen i betydande förändringar för vissa stads-delar, men inte så som man skulle kunna tro (att de "rika" stadsdelarna skulle "få tillbaka" en del av det som de fått avstå i den tidigare budgetmodellen). Istället blev det en resursförstärkning till de stadsdelar som hade en stor andel in-vandrare.

Idén med modellen är tilltalande. Centralt, i fullmäktige, kunde partierna

debattera prioriteringar med avseende på olika behov (Vi vill förstärka stödet till personer med flera handikapp!) i princip. Resultatet av den debatten kunde sedan överföras till en förändring i den "vikt" i modellen som denna kategori hade. Sedan skötte modellen om uträkningen av hur stor klumpsumma varje stadsdel skulle ha. I den lokala stadsdelen kunde man sedan göra en annan prioritering (med principiella motiveringar) på basis av lokala förhållanden. Ur administrativ synpunkt kunde man därför göra intressanta jämförande analyser av stadsdelarnas resursanvändning sinsemellan, men också hur den enskilda stadsdelen faktiskt använde sina resurser i jämförelse med tilldelningen till de olika kategorierna. Modellen har nu använts tillräckligt länge för att man skall kunna ha en allmän uppfattning om hur den fungerar. Det har förekommit en del utvärderingar och det har till exempel framförts klagomål på att den är alltför trög i sin anpassning till flyttningsströmmar. En principfråga är förstås hur stor andel av resurserna som skall fördelas på basis av behov respektive rakt av per invånare. Göteborg intar en extrem position i och med att en så stor andel som ungefär 50% fördelas på detta kriterium, medan andra kommuner fördelar så lite som 30%. På det politiska planet i Göteborg har den mest konkreta effekten blivit att tre stadsdelar begärt utträde ur Göteborgs Stad för att bilda egna kommuner. Frågan blev föremål för folkomröstning i de senaste valen och en majoritet (inte alltför stor) i de berörda stadsdelarna var för ett utträde - här hade alltså gränsen för hur

"orättvis" fördelning som kan tolereras överskridits. Fullmäktige beslöt emot en uppdelning av kommunen.

Diskussion

Det förefaller uppenbart att Resursfördelningsmodellen fungerar utmärkt som illustration till övergången från Modernism till Postmodernism inom politiken. Den försöker, på typiskt svenskt maner att tillgodose alla krav på en gång. Kanske har den också lyckats med det. Modernismen, med dess "generella välfärd," vilket i princip betyder likabehandling av alla enligt givna regler, tillgodoses genom det objektivt kalkylerande inslaget i den centrala fördelningen. Detta tilltalar ett rättvisbegrepp som Rawls (1973) och andra tagit upp - procedur-rättvisa ("procedural justice"). Att rättvisan ligger i att det gått rätt till och att proceduren är transparent gör oss normalt mycket toleranta mot "skevheterna" i utfallet. Vi accepterar utan problem jättelika lotterivinster bara dragningen gått rätt till. (Vi förstår visserligen inte hur det går till när de där siffrorna rullar i Bingo-Lottos TV-ruta, men det är OK att någon i Vingåker vinner en V70). Jag tror också det är ganska lätt att acceptera principen bakom de olika behovsparametrarna (ensamboende gamling skall ha extra stöd et cetera (standardbelopp för alla)) så länge resonemanget hålls på ett allmänt plan (det vill säga centralt).

När vi kommer över till den lokala prioriteringen efter lokala behov uppstår dock problem. Nu gäller det att applicera det som kallats "familjäritet" ovan (sidan 11) i Adam Smiths modell över hur det civila samhället uppkommer

och stärks genom strävan efter "öm-
sidig sympati." Vi byter då logik från
det rena förnuftets kalkylatoriska pro-
cedur till det praktiska förnuftets fråga
"Vad bör en person som jag göra i en
situation som denna?" För att finna ett
rättvisebegrepp som borde vara rättes-
snöret härvidlag får vi gå till Sen's
(1996) mål att skapa frihet för var och
en att förverkliga sin mänskliga poten-
tial. Men så familjär är förstås inte
stadsdelspolitikern med det enskilda
fallet (den bedömningen får överläm-
nas till tjänstemannen på fältet). För den
lokala förtroendemannen (liksom den
oroliga föräldern) gäller det att söka
svaret på de tre delfrågor (jämför
March, 1994, sidan 58, "logic of appro-
priateness") som hon behöver ta ställ-
ning till:

- Identitet (Vem är jag, vem vill jag
bli)
- Situation (igenkänning/diagnos)
- Regler ("göra", hur konstruera
lämplig handling)

Redan på första frågan uppstår nu pro-
blem för den lokala politikern, just i det
avseende som stadsdelsreformen kriti-
serats. Politikern behöver ta ställning till
om identiteten knyts till partiet (centralt)
eller stadsdelen (lokalt), och de är ju inte
direktvalda i stadsdelen. Företräder
man partilinjén eller stadsdelsborna och
deras speciella omständigheter? Finns
det en partilinjé? Om demokratiaspek-
ten på stadsdelsreformen förutsätter
intensifierad dialog mellan lokala med-
borgare och förtroendemen (svår att
organisera i praktiken) måste förstas
lokala prioriteringar tillåtas slå ige-

nom. För den engagerade föräldern
med en skola med otillräckliga resur-
ser kommer troligen att överge rollen
som skattebetalande innevånare i Gö-
teborg och definiera sig som skolbarns-
förälder engagerad i skolans problem.
Den lokala anknytningen ställer iden-
tetsproblemen på sin spets.

Den andra frågan gäller familjäri-
teten med lokala förhållanden. Avsikten
var ju att stadsdelens ledamöter skulle
ha ett bostadsband till stadsdelen, men
detta har luckrats upp allt mer. Man får
lära sig stadsdelen via tjänstemännen
(som oftast har goda argument) och kan
inte lita till sådan överlägsen kunskap,
om till exempel skolan, som en förälder
har via andra kanaler än tjänstemän-
nens redogörelser. Situationen tende-
rar nog att bli mycket nu-präglad och
specifik, vilket gör att den publika
motiveringen för ett visst handlande
från till exempel stadsdelens ordfö-
rande lätt blir ovidkommande för dem
som är direkt berörda av situationen.

Då är man inne på den tredje frå-
gan, om hur man bör handla här; vilka
regler gäller här? Det blir fråga om att
ta ställning genom att välja mellan kon-
kurrerande normer. Föräldrarna i Älvs-
borg har goda argument i och med att
portionskostnaden i bamba skurits ned
till ett minimum ("riven vitkål med
lingondressing") medan man till och
med serverar frukost i vissa skolor i
Gunnared med motivet att det bidrar
till bättre studieresultat. När föräldrarna
i Älvsborg mobiliserar står valet mellan
att solidarisera sig med deras argument
(och få ett utrymme i stadens tidning)
eller att tillsammans med makthavarna
(-en) i Stadshuset vara motståndare till

att barnen får en rimlig lunch. Identitetskrisen kanske bara kan lösas genom avhopp. Om inte har den lokala förtroendemannen svårt att förverkliga en livsstil som innefattar lokalt engagemang därför att den procedurrättvisa som ligger inbakad i Resursfördelningsmodellen inte täcker det aktuella fallet. Här står två rättvisepprinciper mot varandra och den lokala förtroendemannen står symboliskt i skärningspunkten mellan Modernism och Postmodernism.

Lösningen är, tror jag, att lägga energi på att göra resursfördelningsmodellen till ett fungerande "gränsobjekt" ("boundary object", Star och Griesemer, 1989). Detta skulle innebära att gränsobjektet sätts upp som ett objekt mittemellan parterna, som de kan börja diskutera även om de har olika uppfattningar om vad det är (Jämför de två jägarna ovan som ser en älg och Petterson i samma figur bort i busken.). Genom att relatera sina argument till modellen och dess praktiska konsekvenser kan man via kommunikation reglera gränsprocessen och kanske om man har tur skapa en infrastruktur för kommunikationen över gränsen mellan det lokala och det centrala. För den lokala politikern gäller det då att försvara Resursfördelningsmodellens existens med de fördelar den ger, som en förutsättning för samtalet om skolans bristande resurser. Den engagerade föräldern behöver då en pedagogisk introduktion till modellen för att förstå att skolan, som allt annat, är en del av en större helhet. En svår uppgift som jag är övertygad om att en engagerad lokal politiker klarar. I diskussionen med den cen-

trala ledningen om de orättvisor mellan stadsdelarna som modellens nuvarande parametrar medför gäller samma sak fastän på nästa demokratinivå. Överhuvudtaget tycker jag att det är uppenbart att hanteringen av de flernivådemokratiska problem, från stadsdelsnämnd till EU-parlament, kräver för varje nivå lämpligt valda "gränsobjekt" för att underlätta kommunikation.

Referenser

- Alchain, Armen och Demetz, Harold, 1973
"The Property Rights Paradigm." *Journal of Economic History*, 33: 16-27.
- Bowker, Geoffrey C. och Susan Leigh Star, 1999
Sorting Things Out: Classification and its Consequences. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Brorström, Björn, 1982
Planeringspolitik eller Resultatpolitik. Lund: Doxa.
- Brunsson, Nils och Sten Jönsson, 1981
Beslut och Handling – om politikens inflytande på politiken. Malmö: Liber.
- Granovetter, Mark, 1985
"Economic Action and Social Structure: The problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology*, 91(3): 481-510.
- Inglehart, Ronald, 1997
Modernization and Postmodernization – Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies. Princeton: Princeton University Press.
- Jönsson, Sten, 1982
"Budgetary Behaviour in Local Government - A Case Study over 3 Years." *Accounting, Organizations and Society*, 7(3): 287-304.
- Jönsson, Sten, Lennart Nilsson, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl, 1997
Decentraliserad välfärdsstad – Demokrati, Effektivitet och Service. Stockholm: SNS Förlag.
- March, James G., 1994
A primer on decision making. How decisions happen. New York: The Free Press.
- Munro, Rolland, 2001
"Alignment and identity work: the study of accounts and accountability." I Munro, Rolland och Jan Mouritsen (red) *Accountability – Power, ethos & the technologies of managing*. London: Thomson.
- Putnam, Robert D., 1993
Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.
- Rawls, John, 1973
A theory of Justice. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, John, 2001
Justice as Fairness – A restatement. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Sen, Amartya, 1996
Inequality Re-examined. Boston: Harvard University Press.

Toulmin, Stephen, 1958

The Uses of Argument. Cambridge: Cambridge University Press.

Star, Susan Leigh och James R. Griesemer, 1989

"Institutional ecology, 'translations' and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology." *Social Studies of Science*, 19: 387-420.

Williamson, Oliver, 1975

Markets and Hierarchies. New York: Free Press.

Noter

¹ Notera att Darwin, i sitt klassiska arbete om evolutionsteori, "On the Origin of Species by means of natural selection, or Preservation of Favoured Races in the struggle for life" (1859) explicit refererar till Adam Smiths ekonomiska teori. Han argumenterade i det fortsatta försvaret av arbetet under resten av sitt liv för att analysen alltid måste ske på mikro-nivå. Det är individens kamp för tillvaron enligt vissa principer som får (oavsedda) effekter på andra nivåer. Arter uppkommer.

² Jag kan inte låta bli att påpeka att Smith i debatten med andra författare (särskilt Mandeville) kraftigt förnekar att den omdömesgillhet som följer av den naturliga strävan efter sympati och tillämpningen av "impartial spectator"-proceduren egentligen kan härledas ur själviskhet. Särskilt irriterad var han på Mandevilles "licentious system" som hävdade att det inte bara faktiskt förhöll sig så att människor är själviska, de bör vara själviska i sitt handlande.

³ Och i viss mån nyinstitutionell ekonomi a la Alchain och Demetz, (1973) och Williamson (1975).