

GRI-rapport 2006:4

Från planeringens "rena" förnuft till
upplevelse-erans "praktiska" förnuft
– den vingliga vägen över de senaste decennierna

Sten Jönsson
Scandinavian Management



Handelshögskolan
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET

© Gothenburg Research Institute
Allt mångfaldigande utan skriftligt tillstånd
förbjudet.

Gothenburg Research Institute
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
Box 600
405 30 Göteborg
Tel: 031 - 773 54 13
Fax: 031 - 773 56 19
E-post: förnamn.efternamn@gri.gu.se

ISSN 1400-4801

Layout: Lise-Lotte Olausson

Ett forskarprojekt

När man blickar tillbaka på de senaste decenniernas kommunala utveckling, vilket ju är naturligt i samband med jubileer, ser man mängder av kringelkrokar, men i huvudsak är väl mönstret en övergång från miljonprogrammets planeringsutopi, via en organiseringsrevolution 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 vid Handelshögskolan i Göteborg vid mitten av 1970-talet. Tidigare hade institutet IDAF bedrivit projektvis forskning kring kommunala rationaliseringsfrågor under Ulf af Trolles tid. Vi hade fått ett anslag från Byggnadsnämnden (i saligt åminne) för 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 drev fram. Vi kom in i en period av reflektion över hur det kunde bli så här. Den andra oljekrisen hade slagit till, programbudgetering denna planeringstänkandets oöverträffade juvel, var på väg att överges. Det rationella tänkandet (med hjälp av verktyg som PPBS) var tydligen inte den rätta vägen till välfärds-paradiset. 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.

Vi mötte tjänstemän i Göteborgs stad som berättade om hur de kommit att reflektera över hur det kom sig att man rotade uppe i Angeredsbergen (ett dyrt ställe att bygga en satellit-stad på 100.000 invånare på) när det fanns stora lättexploaterade områden på Hisingen. Holger Bergkvist berättade om sitt första fullmäktigesammanträde som industrikommunalsråd. Han hade två ärenden, turtätheten för färjan över älven och jätteprojektet att bygga Skandiahamnen ute i älvmyrningen; gissa vad det blev politisk debatt om! Vi fick höra om hur Arne Berggren fixade finansieringen av sopförbränningsanläggningen i Sävenäs vid sidan av alla budgetprocesser. Nej, det var politiken det var fel på! Här kunde man inte låta nämnderna hitta på en massa projekt och överlåta åt drätselmyndigheten att lösa finansieringen i efterhand. Riksbanken höll igen med att bevilja upptagande av lån – man fick bygga den nya brandstationen genom att Parkeringsbolaget (ett aktiebolag) lånade, byggde och hyrde ut till

kommunen! 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 (Lennart Ström, Holger Bergkvist, Björn Molin, folkpartister allihop) hade tagit över. Nästa steg var att vidareutveckla rambudgeteringen, som funnits sedan början av 60-talet. Att fastställa de ekonomiska ramarna först (Arne Berggrens ursprungsidé) skulle kompletteras med ett ordnat prioriteringsarbete. Frågan var bara om prioriteringen skulle ske inom respektive nämnd eller inom respektive parti. Socialdemokraterna prioriterar i partigruppen, borgerliga alliansen kompromissar i (anslutning till) resp. nämnd. Lösningen har ju avgörande betydelse för relationen mellan KS och nämnderna. Administrativt blir det krångligt med regimskifte – och det blev det ju i stort sett varje val. Dessutom tillkom ju det tilltagande medbestämmandet. De anställda hade verkligen goda förutsättningar att påverka inte minst i val genom sin numerär (närmare 50.000 anställda inklusive sjukvården – bäva månade skattebetalarna när pensionskulden dras fram i ljuset!), men nu också genom obligatoriskt samråd 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 bäst förstod budgetprocessen som ett spel där centrum ändrade reglerna när man inte längre tyckte sig ha kontroll. Det fanns ingen grund för att påstå att det blev bättre budgetar i någon mening. Arbetet i nämnderna var konsensusorienterat. Nils Brunsson och jag (Brunsson & 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 besluts mogen. 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. (Björn Brorström (1982) och Olov Olson (1983) gjorde avhandlingar om redovisningsbaserad styrning.

Utrymmet för politik var begränsat (eller också kan man säga att allt blivit politik) vid 80-talets början. Det fanns ett slags trötthet. Lösningen blev en radikalt ny styrstruktur med stadsdelreformen (1990). Flera olika former av decentraliserat ansvar och förankring bland invånarna prövades under 80-talet. Stadsdelsreformen valdes i Göteborg och Uppsala (våra favoritkommuner) och senare i de flesta storstäder. Utvärderingen (Jönsson et al 1997) i Göteborg var förutseende på det sättet att kommunen engagerade universitetet innan reformen sjuösattes så att vi forskare hade goda möjligheter att göra mätningar av olika slag före reformen. Den var 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 tror jag) känns det som om reformen inte fått den chans den förtjänar. I princip tror jag att sättet att fördela resurser vi 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 erbjuder detta ett utmärkt tillfälle att argumentera för de värden som ligger till grund för det. 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 lokaltidningen med kontor i centrum driva en rättvisekampanj.

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. Detta kan engagerade föräldrar sedan göra politik av med hänvisning till orättvisan. 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 kunskapsområdet (på Norra Älvstranden och annorstädes). Det

är som om staden och dess fysik/geografi kommit 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 en utveckling som på sitt sätt måste anses ha varit dramatisk.

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 till det "praktiska" förnuftet. Egentligen är det en övergång från Modernism till Postmodernism som skett, men jag vill här 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 Bs 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, s 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 vårt slutsatsdragande. De vetenskapliga metoder som bär upp vår tilltro till vetenskapen 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. Slutsatserna baserade därpå är tillförlitliga därför att de använder logik a la syllogism. Givet våra värden, 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 (1990) har skrivit en intressant bok om Descartes levnad och erfarenheter som sätter honom in i ett sammanhang. Vad skulle denne jesuit i Stockholm att göra egentligen? Vid den tiden? Toulmin (1958) har också 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. T.ex. 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; jfr. 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 jämföra det praktiska förnuftet med instrumentell rationalitet (i den meningen att man väljer det medel som bäst leder till det förutbestämda 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? 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 och inrättar mitt handlande i enlighet med medlemskapets förpliktelser (Munro, 1996) och detta innefattar användande av rätt vokabulär (Jag kan t.ex. 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 åstadkomma 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," dvs 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 ofta vaga och kräver olika tillämpning beroende på kontexten – i samhällets (community) 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.

Exempel:

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. 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 omständigheter?' 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.

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.

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* (1759) och *Wealth of Nations* (1776). Båda visar hur individers regelmässiga handlande leder till oavsiktligt goda konsekvenser på det kollektiva planet.¹ I *Wealth of*

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.

Nations är det sökandet efter egennytta i transaktioner med andra skapar en "onsynlig hand" som leder till en lämplig arbetsfördelning. I *Moral Sentiments* är det sökandet efter "sympathy" i relationer med andra som leder till att man överväger hur ens påtänkta handlingar skulle te sig ur de 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 egennytta? Den vanliga förklaringen till en början var att Smith ändrade uppfattning mellan TMS (1759) och WHN (1776) då han kommit under inflytande av Fysiokraterna (franska frihandelstänkare) 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 dem beror därför på graden av *familjäritet*. Men hur vet man vilka omdömen som är rätt in 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 handlande 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 dygdena: Rättvisa, välvilja, omdömesgillhet och självdisciplin. Men i båda

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.

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 själstdisciplin 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, p. 305f.) i och med att han inte systematiskt beaktar hur samhället skulle hantera avvikelser från det handlande som den opartiska observatören (vårt samvete) förordar. Smith tycks utgå från att onda "communities" helt enkelt inte kan uppstå utifrån 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 extrempunkterna på skalan. Översocialiserad gäller för de samhällsvetare som utgår från att sociala strukturer (klasstillhörighet, del av 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 eller generell moral som ligger till grund för förtroende i ekonomin, men påpekar sedan att det förtroende som personliga relationer skapar genom sin blotta existens 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 argumenterar sedan, via en kritik av Williamson (1975), vidare för en "embeddedness" –ansats med detaljerade studier av hur de sociala relationerna i vilka ekonomisk verksamhet är inbäddad påverkas av svepande sociokulturella förändringar (såsom Postmodernismen eller "globaliseringen").

Om vi nu tar övergången till Postmodernismen som kan sägas ha inträffat under 1980-90-talet (Inglehart, 1997 s. 74ff.) 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

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

tilltro till auktoriteter och individers strävan efter ökat välbefinnande och sin egen livsstil, så hamnar just frågan om rättvisa i centrum. Till följd av alla de dimensioner som kan rangeras in under uttrycket livsstil kommer t.ex. en film, bok eller skiva att få ett obegripligt högt värde, medan andra filmer etc. 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 toppchefer?) och frågan blir närmast hur mycket "orättvisa" vi kan tolerera och samtidigt vara lojala medlemmar av en gemenskap. Samtidigt uppstår frågan om användbarheten av "orättvisa" som politiskt argument under Postmodernismen.

Rättvisan

Det kanske viktigaste bidraget till ett sätt att förstå rättvisa kommer från Rawls (1973) som i sin "Theory of Justice" artikulerade "justice as fairness" i form av ett socialt kontrakt grundat i en bred liberal syn på individers rättigheter och där ekonomisk ojämlikhet endast kunde tolereras om det var till de sämst ställdas fördel. Arbetet, som någon har betecknat som det enda signifikanta bidraget till politisk filosofi från USA under 1900-talet, ledde förstås till filosofisk debatt och i ett senare arbete (2001) reformulerade Rawls sin teori med en klaggörande betoning av att teorin är en politisk (snarare) än en moralisk teori, vilket då krävde ett tydliggörande av att grunden för argumentation är idén om ett publikt förnuft och en publik motivering av omdömen (snarare än en universellt giltig doktrin). 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, p. 6):

1. Social samverkan orienterar sig (is guided by) efter allmänt accepterade regler och procedurer som medlemmarna anser "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 egennytta.

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"? Vad skall man referera till vid bedömning av "justice as fairness?" Först konstaterar Rawls att det är de som engagerar sig i frågan 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 etc. 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 överenskommelsens principer. Man skall 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 därefter.

Tillämpning på resursfördelningsmodellen

Stadsdelsnämndsreformen rättfärdigades både som en demokratireform och som en ekonomireform. Resurserna skulle fördelas bättre till lokalt angelägna ändamål om detta skedde lokalt, samtidigt skulle effektiviteten främjas om uppföljningen görs nära verksamheten. Utvärderingen av reformen (Jönsson et al 1997) visade väl närmast att ekonomistyrningen förstärktes, men på några håll ifrågasattes om demokratin förbättrats. Kontakten mellan medborgare och förtroendemän hade inte ökat så som man hoppats.

Organisatoriskt hade in Stadskontoret (kommunens centrala tjänstemannaorgan) en glansperiod under SDN-reformens första år, men efter hand arbetade stadsdelscheferna sig in på scenen och funnit vägar förbi de centrala tjänstemännen. Vi som deltog i utvärderingen imponerades av deras förmåga att framhäva de speciella omständigheter i den egna stadsdelen som talade för mer resurser. Resursfördelningsmodellen erbjöd en ny glansperiod eftersom den förutsatte en central policy-diskussion kring den behovs-orienterade delen av modellen. Stadsdelarna hade allt bättre argument i sina klagomål över orättvis resursfördelning och såg nytt hopp i en strikt "objektiv" modell.

Resursfördelningsmodellen, bestod av två delar. Den första delen (c.a 50 %) fördelade budgeten strikt på basis av antalet innevånare i olika åldersgrupper; samma belopp för varje 7-åring oberoende i vilken stadsdel vederbörande bor. Den andra delen fördelade budgetmedel på basis av behov; för varje 75-åring eller äldre som bor ensam tilldelas stadsdelen ett visst belopp (viss vikt), varje barn till arbetslös, ensamstående förälder genererar ett annat belopp etc. Man prövade 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 stadsdelar, 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 invandrare.

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!) och resultatet av den debatten kunde 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 enligt modellen. I den lokala stadsdelen kunde man sedan göra en annan prioritering 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 framförts klagomål på att den är alltför trög i sin anpassning till flyttningsströmmar. Det förekommer skillnader mellan olika kommuner som har använt modellen avseende hur stor andel av den totala fördelningen som sker på basis av "behov". Göteborg intar en extrem position i och med att en så stor andel som ungefär 50 % fördelas på detta kriterium, medan andra 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. Fullmäktige beslöt emot en uppdelning av kommunen.

Huvudargumentet för dem som agerat för utträde har uppenbarligen varit att kommundelen inte får en rättvis del av de samlade resurserna. För dem som gillar resursfördelningsmodellen är väl den egenskapen att den på ett automatiskt, objektivet och detaljerat sätt fördelar resurser till stadsdelarna på basis av befolkningens behov och sammansättning det mest attraktiva.

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 lyckats med det. Modernismen, med dess "generella välfärd," vilket i princip betyder likabehandling av alla enligt givna regler, tillgodoses genom det objektivet 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 "skevheter" 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 etc. (standardbelopp för alla)) så länge resonemanget hålls på ett allmänt plan (dvs. centralt).

När vi kommer över till den lokala prioriteringen efter lokala behov uppstår dock problem. Nu gäller det att applicera det som kallas "familjäritet" ovan (s. 11) i Adam Smiths modell över hur det civila samhället uppkommer och stärks genom strävan efter "ömsesidig sympati." Vi byter då logik från det rena förnuftets kalkylatoriska procedur 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 rättesnöret härvidlag får vi gå till Sen's (1996) mål att skapa frihet för var och en att förverkliga sin mänskliga potential. Men så familjär är förstås inte stadsdelspolitikern med det enskilda fallet (den bedömningen får överlämnas till tjänstemannen på fältet). För den lokala förtroendemannen gäller det att söka svaret på de tre delfrågor (March, 1994, s. 58, "logic of appropriateness") som hon behöver ta ställning till:

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

Redan på första frågan uppstår nu problem för den lokala politikern, just i det avseende som stadsdelsreformen kritiserats. Politikern behöver ta ställning till om identiteten knyts till partiet (centralt) eller stadsdelen (lokalt), och är ju inte direktvald i stadsdelen. Företräder man partilinjen eller stadsdelsborna och deras speciella omständigheter? Finns det en partilinje? Om demokratiaspekten på stadsdelsreformen förutsätter intensifierad dialog mellan lokala medborgare och förtroendemen (svår att organisera i praktiken) måste förstås lokala prioriteringar tillåtas slå igenom.

Den andra frågan gäller familjäriteten 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 t.ex. skolan, som en förälder har via andra kanaler än tjänstemännens redogörelser.

Hur handlar man, vilka regler gäller här, är frågan som man tar ställning till genom att välja mellan konkurrerande normer. Föräldrarna i Älvsborg 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 (så som i Gunnared). Identitetskrisen kanske bara kan lösas genom avhopp. Den lokala förtroendemannen kan inte förverkliga en livsstil som innebär lokalt engagemang därför att kommunen har ett procedur-rättvist sätt att fördela resurser mellan stadsdelarna. På detta sätt står två rättvisepprinciper mot varandra och den lokala förtroendemannen står symboliskt i skärningspunkten mellan Modernism och Postmodernism. Vågar man förutsäga fortsatta problem att rekrytera ledamöter till stadsdelsnämnderna?

Referenser

- Alchain, A. & Demetz, H. (1973). The Property Rights Paradigm. *Journal of Economic History*, Vol. 33 (mars) pp 16 – 27.
- Brorström, B. (1982). *Planeringspolitik eller Resultatpolitik*. Lund: Doxa.
- Brunsson, N. & Jönsson, S. (1981). *Beslut och Handling – om politikens inflytande på politiken*. Malmö: Liber
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, Vol. 91 (3), pp 481 -510.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization – Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Jönsson, S. (1982). Budgetary Behaviour in Local Government - A Case Study over 3 Years. *Accounting, Organizations and Society*, Vol 7. No. 3, pp 287-304.
- Jönsson, S., Nilsson, L., Rubenowitz, S., & Westerståhl, J. (1997). *Decentraliserad välfärdsstad – Demokrati, Effektivitet och Service*. Stockholm: SNS.
- March, J. G. (1994). *A primer on decision making. How decisions happen*. New York: The Free Press.
- Munro, R. (2001). Alignment and identity work: the study of accounts and accountability. In Munro, R. & Mouritsen, J. (eds.) *Accountability – Power, ethos & the technologies of managing*. London: Thomson.
- Olson, O. (1983). *Ansvar och Ändamål*. Lund: Doxa
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rawls, J. (1973). *A theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, John, (2001). *Justice as Fairness – A restatement*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Sen, A. (1996). *Inequality Re-examined*. Boston: Harvard University Press.
- Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.