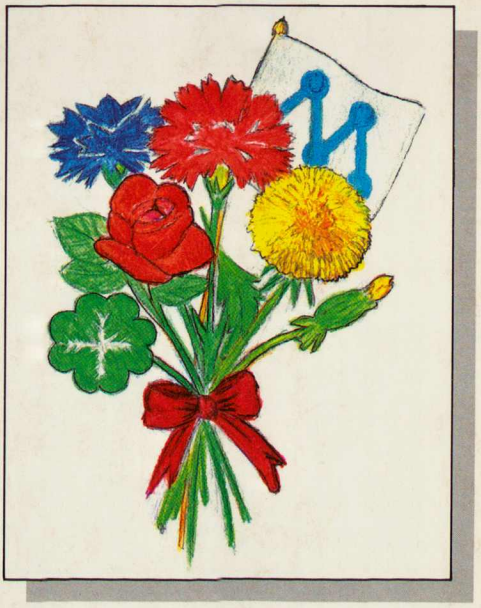
FÖRTROENDEVALD PÅ 90-TALET

Betänkande från förtroendeuppdragsutredningen

SOU 1989:108

FÖRTROENDEVALD PÅ 90-TALET



UTMANINGAR OCH MÖJLIGHETER

Betänkande från förtroendeuppdragsutredningen

SOU 1989:108

129

Statens offentliga utredningar
1989:108
Civildepartementet

Förtroendevald på 90-talet

Utmaningar och möjligheter

Betänkande av förtroendeuppdragsutredningen
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981–1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 Stockholm. Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 Stockholm
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8.10–12.00 (externt och internt)
08/763 10 05 12.00–16.00 (endast internt)

ISBN 91-38-10467-9
ISSN 0375-250X

Graphic Systems AB, Göteborg 1990

Till Statsrådet och chefen för civildepartementet

Regeringen bemyndigade den 25 februari 1988 chefen för civildepartementet att tillkalla en särskild utredare för att utreda frågorna om ersättning för förlorad arbetsförtjänst åt kommunalt förtroendevalda, utformning av det kommunala partistödet samt politikerrollen.

Samma dag förordnade chefen för civildepartementet fd kommunalrådet Carl Gerhard Sjölander att vara utredningsman. Utredningen har antagit namnet förtroendeuppdragsutredningen.

Som sakkunnig i den del av utredningen som avser politikerrollen har departementsrådet Carl Gunnar Peterson deltagit och som experter i samma del har departementssekreterarna Bengt Borgström och Jörgen Nilsson deltagit.

Till utredningen har under arbetet med politikerrollen varit knuten en referensgrupp, bestående av sektionschefen Stefan Carlsson, Svenska kommunförbundet; kommunalrådet Sven Lindgren, Linköping; avdelningschefen Sven-Inge Nylund, Landstingsförbundet; kommunalrådet Birger Petersson, Hagfors; förskolläraren Agneta Renne, Nödinge; sekreteraren Olle Schmidt, Malmö; riksdagsledamoten Karin Starrin, Edsbyn.

Som sekreterare förordnades den 1 maj 1988 leg. psykologen Annalill Ekman och den 15 augusti 1988 forskningsledaren Kai Kronvall. Journalisten Ingela Ström har medverkat i dokumentationen av utredningens konferenser. Utskrift av betänkandet har gjorts av assistenten Anita Olsson.

Utredningen har lämnat följande delbetänkanden:

Ds 1988:46	Pengar är inte allt men .... Ersättning för förlorad arbetsförtjänst för kommunalt förtroendevalda
SOU 1988:47	Kommunalt stöd till de politiska partierna
SOU 1988:67	Kommunalt stöd till ungdomsorganisationerna

Utredningen får härmed överlämna sitt sista betänkande, SOU 1989:108, Förtroendevald på 90-talet. Utmaningar och möjligheter.

Stockholm i december 1989

Carl Gerhard Sjölander

/Annalill Ekman
Kai Kronvall

Innehåll

BILAGOR

Tabeller

Sammanfattning

Utredningen har i denna avslutande del av sitt arbete haft i uppdrag att behandla politikerrollen från tre aspekter;

- rekrytering till förtroendeuppdragen
- avhopp från förtroendeuppdragen
- vad som kan göras för att förbättra de förtroendevaldas möjligheter att styra och leda verksamheterna.

Dessa huvudfrågor behandlas i kapitel 4 (rekrytering och avhopp) och i kapitel 6 (styra och leda).

Utredningen har som ett led i sitt arbete med att inhämta information om de förtroendevaldas aktuella situation genomfört en serie konferenser. Utredningen har också vänt sig till forskarvärlden för att få hjälp med att belysa vissa problemområden, bl a avseende rekrytering och avhopp samt kvinnors och ungdomars villkor i det politiska livet. Dessutom har utredningen låtit utarbeta ett förslag till forskningsprogram om kommuner och landsting med anknytning till den framtida utvecklingen av politikerrollen.

Det föreliggande betänkandet, som är det fjärde och sista, är ett diskussionsbetänkande. Det innebär dels att det inte innehåller förslag till lagstiftning, dels att det syftar till att användas i de politiska partiernas utbildningsverksamhet samt inom de kommunala förvaltningarna.

I *kapitel 2* behandlas den allmänna utvecklingen i kommuner och landsting under främst 1980-talet i olika avseenden.

Politikerrollen beskrivs med avseende på en rad aspekter eller relationer:

- relationen till medborgarna
- relationen till privatlivet (familj och arbete)
- relationen till massmedierna
- relationen till de politiska partierna
- relationen till förvaltningen
- de politiska besluts- och förvaltningsorganens struktur.

Det framhålles bl a att väljarkåren idag präglas av en betydande rörlighet och en mindre framträdande partiidentifikation. Partiernas grepp om väljarna har försvagats. Medborgarnas benägenhet att vända sig till partierna eller att kontakta politiker när de vill påverka samhället har också minskat.

I rollfördelningen mellan de förtroendevalda och massmedierna finns ett naturligt inslag av antagonism som hänger samman med mediernas dubbla roll: att förmedla partiernas budskap respektive att kritiskt granska besluts-

fattarna. De sistnämnda upplever ofta problem i umgänget med lokala medier. Mötet med en mera närgången, provokativ form av kritisk granskning, leder inte sällan till en kulturkrock. Aktuell forskning visar att medierna fått en ökad makt över de förtroendevalda.

Att sköta ett eller flera kommunala uppdrag tar relativt mycket tid från andra delar av tillvaron: hem/familj, fritid, arbetslivet. De förtroendevalda måste i de flesta fall välja bort något med anknytning till dessa andra delar. Barntillsyn under sammanträdestid är ett vanligt problem. Negativa konsekvenser för yrkeskarriär och ekonomisk förlust är exempel på problem i mötet mellan politik och förvärvsarbete.

De politiska partiernas situation framstår idag som problematisk i olika avseenden. Partierna är inte framgångsrika när det gäller att locka till sig vanligt folk. Varken formerna för eller innehållet i verksamheten är tillräckligt attraktiva. Aktuell forskning visar att de s k nya folkrörelserna (bl a freds- och miljörörelsen samt lokala aktivitetsgrupper) inte utgör några allvarliga konkurrenter till partierna.

Vad gäller relationen politik–förvaltning upplever både politiker och tjänstemän problem när de försöker tillämpa en mer övergripande styrning med mål och ramar. Politikerna kan inte bara intressera sig för övergripande frågor och tjänstemännen anser att politikerna "lägger sig i" driftfrågor och liknande. Dessa problem har i långa stycken sin förankring i övergången från ett system med lekmannaförvaltning i de gamla småkommunerna till ett system med lekmannastyre och en professionell förvaltning, en utveckling som hänger samman med både indelningsreformerna och den allmänna expansionen av den kommunala verksamheten.

Den kommunala organisationen har genomgått stora förändringar under 1980-talet. Ett 25-tal kommuner har idag lokala nämnder. Erfarenheterna av dessa är bl a att de till en del förmått bryta sektorstänkandet, att fler kvinnor och yngre rekryteras som ledamöter, att en delvis ny politikerroll skapats, att reformen lett till nya arbetsformer, att kostnaderna initialt blivit högre än beräknat och att de centralt placerade aktörerna är obenägna att minska sitt inflytande över de lokala. Utvärderingar har visat att de lokala nämnderna snarare blivit en effektivitets- än en demokratireform. En orsak till detta kan vara den pågående "managementrevolutionen" inom den offentliga sektorn. Även landstingens organisation har decentraliserats under 1980-talet, framför allt inom sjukvården, där basenheterna fått en betydande självständighet.

Den allmänna bild, som kommit fram vid utredningens regionala konferenser, visar att följande problemområden är de mest framträdande enligt de förtroendevalda:

- Allmänna arbetsvillkor, inte minst ersättningen för uppdraget
- Kontakterna med väljarna/allmänheten
- Massmediernas roll i lokalpolitiken
- Målstyrningen
- Enfrågepartier/gruppernas roll.

I *kapitel 3* sker en genomgång av den mångfassetterade polikerrollen. Här speglas följande aspekter:

- Skillnaden i villkor mellan att tillhöra majoriteten och minoriteten
- Heltids- kontra fritidspolitikern
- Fullmäktige- kontra nämndpolitikern
- Ordförande – ledamot – suppleant
- Rolltyper bland politikerna:
  - förtroendemannen
  - väljardelegaten
  - partiföreträdaren

Kapitel 4 behandlar rekrytering till och avhopp från förtroendeuppdragen.

Medborgarnas intresse för och vilja att ta på sig kommunala förtroendeuppdrag har inte ändrats på de senaste tio åren; ungefär var sjätte medborgare har en positiv attityd. Denna stabilitet över tiden tolkar utredningen närmast som en framgång för det politiska systemet. Skälen till att tacka nej till ett uppdrag är främst brist på intresse och otillräckliga kunskaper.

Avhoppen från förtroendeuppdragen har ökat under 1980-talet. Cirka var tredje kommun- eller landstingspolitiker lämnar sina uppdrag mellan två näraliggande valtillfällen. För tio år sedan var det en av fyra som hoppade av. Forskningen visar dock att omsättningen av politiker var hög även på 70-talet. När det gäller avhoppens fördelning på olika grupper är det främst de vanligtvis underrepresenterade grupperna, unga, kvinnor och privatanställda som är av intresse. Utredningen konstaterar att förhållandena inte förändrats på något dramatiskt sätt för någon av de nämnda grupperna under de senaste tio åren.

De viktigaste skälen till att man lämnar sitt uppdrag är att man varit med tillräckligt länge, åldersskäl samt förhållanden i arbetet eller i familjen. Samtliga skäl framstår som rimliga och respektabla.

Forskningsresultat visar att uppdragens status betyder en hel del för om den förtroendevalde vill ha kvar eller lämna sitt uppdrag. Varannan suppleant hoppade t ex av mellan valen 1985 och 1988, vilket generellt sett slår hårdare mot kvinnor än mot män.

Ungefär varannan avhoppare anser att de positiva erfarenheterna av uppdraget överväger de negativa, när de lämnat sitt uppdrag. Kunskaper och erfarenheter, möjligheten att påverka och gott kamratskap är vanligt förekommande positiva omdömen.

I Kapitel 5 behandlas underrepresenterade grupper i politiken, främst ungdomar, kvinnor och privatanställda.

Antalet ungdomar under 25 år som är medlemmar i de politiska ungdomsförbunden har minskat kraftigt under 1980-talet. 8 procent av ungdomar mellan 16 och 24 år är partimedlemmar, men 72 procent är medlemmar i andra typer av organisationer, framför allt idrotts- eller friluftsorganisationer eller fackliga organisationer. Aktuell forskning visar att ungdomars politiska intresse och aktivitet är hög och i ökande med undan-

tag för aktivitet i politiska partier. Nära hälften av dagens ungdom inser behovet av att sluta sig samman för att kunna utöva politisk påverkan. Även viljan att arbeta aktivt för en fråga man anser viktig är framträdande.

Vid utredningens konferens om ungdomars delaktighet i politiken framkom bl a att ett krångligt språk, stelnade arbetsformer och brist på respekt för de unga är de främsta orsakerna till oviljan att arbeta partipolitiskt. De unga som valt att engagera sig på traditionellt sätt i politiken önskar att moderpartierna tog till sig mer av ungdomars nytänkande och kritik. Nya verksamhetsformer i ungdomsförbunden är direkt aktion, konkret arbete, politiska exempel, en fråga i taget. Nya organisationsformer, baserade på tema eller projekt håller på att bryta fram.

Kvinnornas genombrott i kommunalpolitiken kom på 1970-talet, då deras andel fördubblades. Efter valet 1988 utgör kvinnorna 32 procent i de kommunala nämnderna och 39 procent av landstingsledamöterna. Internationellt ligger Sverige idag högst när det gäller kvinnorepresentation i politiken. Vid en jämförelse kvinnor – män präglas kommunalpolitiken fortfarande av en tydlig könsskillnad. Männen sitter på de flesta ledande uppdragen och kvinnor har främst uppdrag på det sociala och det kulturella området.

En jämn könsfördelning i politiken har enligt utredningen ett värde i sig och är viktig från rättvise- och demokratisynpunkt, från resurssynpunkt och från intressesynpunkt.

Den politiska kulturen är intimt förknippad med den traditionella manliga könsrollen med avseende på samarbetsformer, konflikter, debatteknik, språk och organisation. Både kvinnor och en ny generation unga män har svårt att anpassa sig till den mansdominerade politikerrollen.

Maktutredningens arbete är ett exempel på nytänkande ur jämställdhetssynpunkt, vilket bl a avspeglas i den jämna könsfördelningen i ledningsgruppen samt i valet av "medborgerliga situationer" i en vetenskaplig undersökning. Synen på vad som är politiska frågor har vidgats till att omfatta även områden som tidigare ansetts tillhöra den privata sfären. En slutsats som maktutredningen drar är att bilden av kvinnor som generellt mer passiva och underlägsna inte stämmer.

Vid utredningens konferens om kvinnor i politiken omvittnades att kvinnor till följd av männens dominans i olika avseenden är osynliggjorda i politiken. Kvinnor måste göras synliga inte bara för sin egen skull utan för politikens framtid, var en av slutsatserna. En annan slutsats var att det för ett mänskligare samhälle är nödvändigt att bereda vägen för kvinnor, att respektera deras kompetens och att acceptera att fler kvinnor i politiken betyder färre män.

Undersökningar under 1980-talet visar att privatanställda är klart underrepresenterade i kommunalpolitiken. Detta förhållande är enligt utredningens mening till nackdel både för politiken – som inte får del av de privatanställdas kunskaper och erfarenheter i tillräcklig omfattning – och för näringslivet, som går miste om de förtroendevaldas kontakt med samhällslivet. Ansvaret för en förbättring faller både på företagen och de politiska

partierna, anser utredningen. Attityden till politiskt arbete måste bli mera positiv. De som vill satsa på politiskt arbete bör tas emot och bemötas positivt av såväl arbetsgivare som politiska partier.

I *kapitel 6* redovisas i ett brett perspektiv hur utredningen ser på styrning och ledning av kommunal verksamhet. Offentlig verksamhet är unik med avseende på dels möjligheten till politisk och demokratisk kontroll, dels att fördelningen av servicen är behovsstyrd. Möjligheten till insyn och påverkan kräver en bra politikerroll och en effektiv politisk styrning.

Under de senaste åren har enligt utredningens mening effektivitetssträvandena fått ett försteg framför demokratiaspekten i arbetet med att utveckla styrformerna. Mer tid och resurser har också lagts ned på att utveckla den professionella organisationen jämfört med att utveckla den demokratiska delen av styrprocessen. Enligt utredningen är demokrati och effektivitet lika viktiga och väl förenliga.

I den pågående processen att utveckla nya styrsystem uppstår inte sällan problem i samspelet politiker–tjänstemän. Enligt utredningen bottnar dessa problem i stor utsträckning i bristande systemförståelse på båda sidor, dvs bristande förståelse, kunskap och respekt för politiken respektive förvaltningens villkor. I en sådan situation uppkommer lätt krav på en tydlig, formell gränsdragning mellan politik och förvaltning. Utredningen anser att god systemförståelse och en lokal dialog ersätter behovet av en lagreglerad gränsdragning.

I *kapitel 7* framför utredningen sina förslag och rekommendationer.

Underrepresenterade grupper

Jämnare fördelning mellan kön, åldersgrupper och yrkesgrupper bland de förtroendevalda bör eftersträvas. Detta är en uppgift främst för de politiska partierna i nomineringsarbetet. Även organisationerna på den privata arbetsmarknaden har här en stor uppgift. En mer positiv attityd till kvinnor och ungdomar efterlyses.

De politiska partierna

De politiska partierna bör genomgå en yttre och inre förnyelse; en yttre förnyelse vad gäller arbetet mot medborgarna/väljarna; en inre förnyelse vad gäller organisation, verksamhetsformer, medlemsvård etc. Partiernas förnyelse måste ske på deras eget initiativ och vara deras eget verk.

Bättre arbetsvillkor för de förtroendevalda

De förtroendevalda bör få en bra *grund- och vidareutbildning* för att klara sina uppgifter. Utredningen finner det motiverat att ägna frågan om de förtroendevaldas kompetensutveckling särskild uppmärksamhet. Dessa synpunkter återfinns under rubriken Kompetensutveckling för en ny politikerroll nedan.

Arbetsgivarnas och arbetskamraternas attityder till dem som har kommunala förtroendeuppdrag spelar en stor roll för såväl rekryteringen som möjligheterna att få dem som har uppdrag att stanna kvar. Utredningen menar att det är dags att ta upp en öppen debatt om de problem i arbetslivet som påverkar de förtroendevaldas situation. Utgångspunkten bör därvid vara att den förtroendevalde gör en viktig insats för samhället. Det bör inte tolereras att en förtroendevald diskrimineras i något avseende på sin arbetsplats eller i sin yrkeskarriär på grund av uppdraget.

Vad gäller *ersättningen för uppdraget* menar utredningen att arvodet, som är det allmännas erkänsla för en viktig samhällsinsats, skall stå i rimlig proportion till det nedlagda arbetet. Jämförelser med andra kommuner ger en viss vägledning härvidlag. Några normerande bestämmelser om arvodenas storlek anser utredningen inte lämpligt. Höjningen av arvoden kan enligt utredningens mening ske fortlöpande genom anknytning till något index eller den allmänna löneutvecklingen i samhället. Utredningen diskuterar även skattereglernas tillämpning i vissa fall för förtroendevalda.

När det gäller *arbetet i partigrupp, fullmäktige och nämnder* finner utredningen att integreringen mellan partiarbetet och arbetet i de politiska organen inte alltid är tillfredsställande. Inskolningen i nämndarbetet är en förutsättning för att en bra samverkan av detta slag skall komma till stånd. Det är enligt utredningens mening viktigt att man tar sig tid till diskussioner i nämndgrupperna för att utveckla politikerrollen. Det är också betydelsefullt att ordförandena/vice ordförandena i nämnderna har ett forum där man kan stämma av politiken.

Utvecklade massmedierelationer

Enligt utredningens mening beror problemen i relationerna mellan de förtroendevalda och massmedierna på bristande systemförståelse hos båda parter. Därför är det nödvändigt att vidta åtgärder för att höja kompetensen, att träna sig i umgänget med varandra och därigenom skapa förutsättningar för de förtroendevalda och journalisterna att utvecklas och växa i sina respektive roller. Utredningen lämnar förslag till ett utvecklingsprogram för såväl de förtroendevalda som journalisterna.

En decentraliserad kommunal organisation

Utredningen vill verka för en andra decentraliseringsvåg, där det skall bli lättare för kommunerna att inrätta lokala nämnder eller liknande. Såväl effektivitet som demokrati kan stärkas på detta sätt. Man bör enligt utredningens mening pröva alla de möjligheter som finns att bredda de lokala nämndernas ansvarsområden genom att låta t ex gatu- och markunderhåll, planerings- och trafikfrågor ingå. Ett viktigt återstående problem är attityden till lokala nämnder från den centrala nivån.

Fullmäktiges roll

Fullmäktige har under de senaste decennierna utvecklats till att bli den instans där de i praktiken redan fattade besluten registreras. Det leder till att fullmäktige blir mindre intressant både för allmänheten och för de förtroendevalda själva. Mot den bakgrunden finns det skäl att fundera över hur man kan vitalisera fullmäktige.

I en idépromemoria redovisas ett förslag om utvecklat majoritetsstyre, som skulle kunna bidra till en sådan vitalisering. Enligt förslaget knyts ett system av beredningsutskott till fullmäktige. Kommunstyrelsen och de centrala nämnderna väljs enligt majoritetsprincipen, medan kommundelsnämnderna väljs enligt nuvarande principer proportionellt.

En politisk styrning och politikerroll för 90-talet

De tankar om en delvis ny politisk styrning som utredningen för fram skall inte uppfattas som en rikslikare för utveckling av politikerrollen. Snarare är det en inventering av krav på framtidens politikerroll i de förtroendevaldas eget perspektiv. Huvudingredienserna i utredningens filosofi kring den politiska styrningen är följande:

- Samspel mellan politik och förvaltning, ömsesidigt förtroende och systemförståelse har en avgörande betydelse för utvecklingen av en ny politisk styrning.
- Ett bra samspel förutsätter god kompetens, politisk såväl som professionell.
- Målformulering, dialog mellan de förtroendevalda och förvaltningen och utvärdering är centrala element i utvecklingen av politisk styrning och en ny politikerroll.

Utredningen rekommenderar att förslagen från kommunallagsgruppen om lagändringar som underlättar införande av målstyrning som metod genomförs.

Kompetensutveckling för en ny politikerroll

En utveckling mot en ny politikerroll och en ny politisk styrning kräver både avlärande av gamla beteenden och nytt lärande för många förtroendevalda och tjänstemän. Därvid är det de många förtroendevaldas behov som har högsta prioritet.

Den kompetens som behövs för en framgångsrik politisk styrning finns ännu inte i någon utvecklad form hos de politiska partierna, som har huvudansvaret för att de förtroendevalda är försedda med rätt kunskap och verktyg. Även kommuner och landsting och de båda kommunförbunden har ett ansvar för en gynnsam utveckling. Likaså har civildepartement och forsknings- och utbildningsinstitutioner viktiga roller i sammanhanget.

Utredningen anser att kompetensutvecklingen måste ses som en integrerad del i utvecklingen av politikerrollen och den politiska styrningen, att

kompetensutvecklingen primärt bör ske lokalt och att det finns ett behov av centrala insatser för utveckling, erfarenhetsförmedling och utvecklingsstöd.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen ett utvecklat samarbete mellan de politiska partierna, kommun- och landstingsförbundet samt staten med syfte att bidra till utvecklingen av de demokratiska styrformerna. Det övergripande och långsiktiga syftet med verksamheten är att underlätta partiernas eget utvecklingsarbete.

Fortsatt forskning

Utredningen anser att det finns ett behov av fortsatta forskningsinsatser vad gäller frågor med betydelse för utvecklingen av den framtida politikerrollen. Ett förslag till ett forskningsprogram om kommuner och landsting läggs fram. Utredningen hemställer att medel för programmets genomförande ställs till forskningens förfogande.

1 Uppdraget m.m.

1.1 Direktiven

Enligt direktiven (Dir. 1988:5) består utredningsuppdraget av tre huvuddelar:

- Ersättning för förlorad arbetsförtjänst
- Det kommunala partistödet
- Politikerrollen

Frågan om *ersättning för förlorad arbetsförtjänst* avser i första hand att lämna förslag till hur ett system kan konstrueras där ersättningen täcker förlorad arbetsförtjänst till följd av att den förtroendevalde utövat sitt uppdrag. I denna del av utredningsuppdraget ingår även frågan om semesterreglernas tillämpning på kommunala förtroendeuppdrag samt de förtroendevaldas försäkringsskydd. Dessa uppdrag har redovisats i delbetänkandet (Ds 1988:46) Pengar är inte allt men... Ersättning för förlorad arbetsförtjänst till kommunalt förtroendevalda. Förslaget innebär att de förtroendevalda blir berättigade till ersättning för förlorad arbetsförtjänst som de går miste om på grund av uppdraget. Begreppet arbetsförtjänst föreslås även omfatta mistade pensionsförmåner, semesterförmåner och andra anställningsförmåner, huvudsakligen olika former av försäkringar. Förslaget bereds fn i civildepartementet.

Beträffande *det kommunala partistödet* består uppdraget i att redovisa och bedöma konsekvenserna av olika sätt att konstruera partistödet, att redovisa andra bidragsformer än det mandatbundna stödet, att belysa vilka ekonomiska och andra konsekvenser de olika bidragsmodellerna får samt att överväga om stödet till de politiska ungdomsorganisationerna behöver få ett klarare lagstöd. Denna del av utredningsuppdraget har redovisats i delbetänkandet (SOU 1988:47) Kommunalt stöd till de politiska partierna respektive delbetänkandet (SOU 1988:67) Kommunalt stöd till ungdomsorganisationerna.

Det förstnämnda betänkandet innehåller ett förslag om införande av kommunalt partigruppstöd, som avses täcka regleringen av såväl politiska sekreterare som andra former av stöd till partierna vid sidan om det kommunala partistödet. Det innehåller även ett förslag om utjämningsregler innebärande att ett parti, som förlorat mandat i det senaste valet, vid beräkning av det kommunala partistödet får tillgodoräkna sig det antal mandat partiet hade vid närmast föregående val under första året efter valet.

I betänkandet om ungdomsorganisationerna föreslås att en särskild lag införs som gör det möjligt för kommuner och landsting att ge bidrag till ungdomsorganisationerna utan krav på begränsningar i fråga om organisationernas verksamhet. Förslaget har remissbehandlats och regeringen har lagt fram en proposition 1989/90:23 till riksdagen.

Det föreliggande betänkandet, som är det sista delbetänkandet från utredningen, behandlar de frågor som tas upp under rubriken Politikerrollen i direktiven. De är i huvudsak följande:

- att belysa vad som kan göras för att förbättra de förtroendevaldas möjligheter att leda och styra verksamheterna;
- att ingående analysera orsakerna till varför många tvekar att ta på sig kommunala förtroendeuppdrag och varför förtroendevalda lämnar sina förtroendeuppdrag under pågående mandatperiod.

Vad gäller den första frågan är bakgrunden enligt direktiven följande:

"Den traditionella styrningen av förvaltningarna innebär att de förtroendevalda i alltför stor utsträckning tvingas ta ställning i detaljfrågor. En modernare ledning och styrning där större hänsyn tas till de förtroendevaldas förutsättningar att fylla sin roll i beslutsprocessen skulle enligt min mening underlätta de förtroendevaldas arbetssituation. Det är därför väsentligt att det skapas goda möjligheter för de förtroendevalda att fullgöra sin uppgift som ombud för medborgarna. Den politiska viljan måste få ett bättre genomslag i förvaltningarna. Det behövs enligt min mening därför en klarare fördelning mellan vad som är förvaltningsuppgifter och vad som är politiska uppgifter."

När det gäller rekryteringen till och avhoppen från förtroendeuppdragen framhåller direktiven att uppdragen kräver allt mer tid för sammanträden och förberedelser och att många därför finner det svårt att på ett tillfredsställande sätt kombinera yrkesarbete, familj och fritid med kommunala uppdrag, vilket speciellt gäller för kvinnorna. Vidare heter det:

"Många tvekar därför att ta på sig kommunala förtroendeuppdrag. Ett antal förtroendevalda lämnar också sina uppdrag under pågående mandatperiod. Medborgarnas intresse att ta på sig förtroendeuppdrag har enligt min mening i hög grad att göra med vilka möjligheter de förtroendevalda har att fullgöra sina uppgifter på ett sätt som är meningsfullt."

1.2 Tidigare utredningar inom området

Tidigare utredningar inom det kommunaldemokratiska området under 1970 och 1980-talet har i mycket begränsad omfattning behandlat politikerrollen speciellt.

Kommunaldemokratiutredningen tog i sitt huvudbetänkande (SOU 1975:41) Kommunaldemokrati upp frågor som på olika sätt har betydelse för de förtroendevaldas arbetsvillkor. Bland förslagen med detta innehåll kan nämnas rätt till ledighet från anställning för att fullgöra kommunala uppdrag, att ekonomisk ersättning skulle ges i sådan omfattning att ekonomiska skäl inte skulle utgöra hinder för uppdraget, att kommuner och landsting borde överväga att inrätta fler nämnder samtidigt som antalet

ledamöter skulle höjas i nämnder med få ledamöter och att suppleanter skulle finnas i alla nämnder. Utredningen föreslog även rätt för kommunerna att arvodera särskilda s k oppositionsföreträdare. Dessa förslag bifölls av riksdagen (rskr 1976/77:148).

Kommunaldemokratiska kommittén tog i sitt betänkande (SOU 1982:5) De förtroendevalda i kommuner och landsting kortfattat upp politikerrollen i ett särskilt avsnitt. På grundval av definitionen av politikerrollen – den roll de förtroendevalda spelar i kommunal- och landstingspolitiken – diskuterades olika sätt att öka kontakten med personal och klienter samt att förbättra de förtroendevaldas möjligheter att överblicka och styra verksamheterna. Härutöver tog kommittén upp förslag om förbättringar beträffande utbildning av och service åt de förtroendevalda samt alternativa sammanträdesformer. Det mest konkreta förslaget från kommittén avsåg möjligheten för kommunen att besluta om ersättning för förlorad arbetsförtjänst, som sedermera antogs av riksdagen.

1983 års demokratiberedning tog i sitt slutbetänkande (SOU 1985:28) Aktivt folkstyre i kommuner och landsting upp vissa aspekter av de aktuella frågorna kring politikerrollen. Det gäller särskilt frågan om styrning och ledning av den kommunala verksamheten, där beredningen sammanfattningsvis anför:

"De förtroendevaldas arbete måste i ökad utsträckning inriktas på att formulera mål för den kommunala verksamheten och följa upp att målen omsätts i den praktiska verksamheten.

Förhållandet mellan den politiska ledningen och förvaltningen bör präglas av följande rollfördelning: De förtroendevalda lägger fast målen för verksamheten. Förvaltningen väljer metoder och arbetsformer för att nå de uppsatta målen."

Vidare föreslog demokratiberedningen i ett särskilt betänkande (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag olika ändringar och tillägg i lagstiftningen med syfte att underlätta övergången till en målstyrd förvaltning i kommuner och landsting, bl a

- ökade möjligheter för fullmäktige att lämna s k finansbemyndiganden och därvid besluta om ramanslag samt större frihet att delegera ärenden;
- nya regler om delegering av belutanderätt inom nämnderna.

Dessutom föreslogs i betänkandet att de förtroendevaldas roll och uppgifter preciseras i kommunallagen till att gälla frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

1.3 Andra, pågående utredningar med anknytning till förtroendeuppdragsutredningen

1.3.1 Kommunallagskommittén

Betänkandet (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag har remissbehandlats och blivit föremål för en juridisk–teknisk bearbetning av en ar-

betsgrupp inom civildepartementet. Arbetet har resulterat i betänkandet (Ds 1988:52) Ny lag om kommuner och landsting. För det fortsatta beredningsarbetet har en kommitté tillsatts under hösten 1988 (Dir. 1988:50). Kommittén, som har parlamentarisk sammansättning, leds av förre bostadsministern, riksdagsledamoten Hans Gustafsson. Den har till uppgift att arbeta fram förslag till en ny kommunallag. Som grund för arbetet ligger bl a betänkanden från demokratiberedningen, stat/kommunberedningen och kommunallagsgruppen. Utredningsarbetet bör enligt direktiven bedrivas med sikte att förslaget till ny kommunallag skall presenteras senast den 1 februari 1990.

1.3.2 Storstadsutredningen

Hösten 1988 tillsattes också en särskild utredning, storstadsutredningen, om livsmiljö och politiskt deltagande i storstäderna. Utredningsman är statssekreterare Jan O. Karlsson. Den del av arbetet i utredningen, som är av intresse för förtroendeuppdragsutredningen gäller det politiska deltagandet i storstäderna.

I denna del framhåller direktiven (Dir. 1988:64) att det politiska intresset i Sverige generellt sett är högt, men att de som bor i storstäderna är mindre benägna än andra att engagera sig partipolitiskt. Det krävs enligt direktiven särskilda ansträngningar för att engagera medborgarna i storstadens samhällsliv, och en utveckling bör eftersträvas där medborgarna tar ett allt större ansvar för gemensamma angelägenheter och ökar delaktigheten. Utredningsuppgiften i denna del är sammanfattningsvis:

"Utredaren bör belysa vilka faktorer som ligger bakom det låga valdeltagandet i storstäderna samt överväga olika förslag att vidga det politiska deltagandet i storstadsområdena. Vidare bör utredaren föreslå åtgärder för att stimulera medborgarnas engagemang i samhällsarbetet. Det är särskilt viktigt att finna former för ungdomens medverkan i samhällsarbetet."

Arbetet skall i huvudsak vara avslutat den 1 maj 1990.

1.3.3 Stat/kommunberedningen

Stat/kommunberedningen spelar en viktig roll för att åstadkomma en ökad samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet. Beredningen fungerar i stor utsträckning som ett samverkansorgan i övergripande frågor. Ledamöter är representanter för regeringskansliet samt kommun och landstingsförbunden. En parlamentarikergrupp med representanter för riksdagspartierna är knuten till beredningen.

I det hittillsvarande förnyelsearbetet har strävan att vidga kommunernas och landstingens handlingsfrihet haft en framskjuten plats. Förslag om generella förändringar har lagts fram och i frikommunförsöket prövas frågor om ökat kommunalt ansvar inom olika områden. Stat/kommunberedningen har i uppdrag att driva detta arbete vidare i nära kontakt med kommuner och landsting. En viktig uppgift är att sprida erfarenheterna av de olika

försöken vidare till alla landets kommuner och landsting. Beredningen skall också vara en kontaktkanal för kommunsektorn när det gäller att initiera förändringar i uppgifts- och arbetsfördelningen mellan statlig och kommunal verksamhet.

Ett ökat brukarinflytande över den kommunala servicen är en viktig del i det utvecklingsarbete som pågår. En arbetsgrupp om brukarnas möjligheter till inflytande i kommuner och landsting har därför inrättats inom statkommunberedningen. Arbetsgruppen skall bl a utarbeta och sprida information om hur samråd med brukarna kan utformas. I utredningsuppdraget ingår också att följa och sprida kunskap om pågående försök med brukarinflytande i kommuner och landsting. Arbetsgruppen består av företrädare för regeringskansliet, kommunförbunden och de fackliga organisationerna.

En annan viktig uppgift för stat/kommunberedningen är att följa de försök som pågår med en decentraliserad nämnd- och förvaltningsorganisation. En fråga som därvid bör tas upp gäller statens sätt att organisera och utforma sin styrning i en helt ny och förändrad kommunal organisation. Dessa frågor behandlas i frikommunförsöket som följs och utvärderas i stat/kommunberedningen.

1.4 Utredningens arbetssätt

1.4.1 Referensgrupp

I utredningsarbetet har en referensgrupp medverkat bestående av aktiva kommunalpolitiker. En av medlemmarna är riksdagsledamot. Kommun- och landstingsförbundet har haft var sin representant på tjänstemannanivå. Sammantaget besitter referensgruppen en betydande kompetens och representerar en bred erfarenhet från mycket varierande politiska miljöer.

På denna grund har referensgruppen kunnat bidra med värdefulla synpunkter på utredningsarbetet och betänkandet. För innehållet och ställningstagandena svarar dock utredningen själv.

1.4.2 Konferenser

I syfte att förankra utredningsarbetet på ett bra sätt har utredningen genomfört en serie konferenser under 1989. Konferenserna har varit av två slag: regionala konferenser och temakonferenser.

Våren 1989 genomfördes tre *regionala konferenser* i Stockholms län (Tynningö), Älvsborgs län (Vargön) samt i Jämtlands län (Östersund). Modellen för konferenserna var att samla representanter för landstinget samt tre kommuner i respektive län. I Tynningökonferensen deltog förtroendevalda från Järfälla, Södertälje och Vaxholms kommuner. I konferensen i Vargön medverkade Bohuslandstinget samt Ale, Dals-Eds och Trollhättans kommuner. I Östersund kom deltagarna från Jämtlands läns landsting, Bräcke,

Härjedalens och Östersunds kommuner. De cirka 25 deltagarna vid varje konferens var utvalda så att samtliga nivåer inom den politiska organisationen var representerade. Vid urvalet togs även hänsyn till krav på allsidig politisk representation liksom att båda könen skulle vara någorlunda lika representerade.

Programmet, som varierade något mellan konferenserna, gick i huvudsak ut på att låta deltagarna redovisa dels sina egna erfarenheter av att framför allt styra och leda kommunal verksamhet samt hur man kan utveckla politikerrollen, dels lämna synpunkter på vilka problem utredningen i främsta rummet borde ägna sig åt.

Utöver de regionala konferenserna, som alltså fokuserade politikerrollen i allmänhet, genomfördes två *temakonferenser*. Den ena konferensen hade temat Ungdomars delaktighet i politiken. Den tog sin utgångspunkt i det faktum att det finns en klyfta mellan ungdomars intresse för samhällsfrågor och politik å ena sidan och deras obenägenhet att engagera sig partipolitiskt å den andra sidan. Till denna konferens inbjöds representanter för de politiska ungdomsförbunden samt olika andra organisationer, som vänder sig till ungdomar, till exempel fackliga organisationer, Kyrkans ungdom, Unga synskadade samt musik-, freds- och miljörörelsen.

Det främsta syftet med konferensen var att, mot bakgrunden av de omvittnade svårigheterna att rekrytera unga människor till politiska förtroendeuppdrag, få en uppfattning om hur organisationerna ser på möjligheten att öka ungdomars politiska engagemang och delaktighet och därmed bredda rekryteringen till de politiska uppdragen.

Den andra konferensen hade som tema Kvinnor och politik. Den genomfördes under hösten 1989.

Mot bakgrund av att kvinnorepresentationen ökat kraftigt under 70- och 80-talet ville utredningen veta mer om kvinnors situation i det politiska arbetet. Representanter för samtliga riksdagspartier samt KDS bjöds in. Även de fackliga organisationernas, kyrkans och idrottsrörelsens representanter gav sin syn på kvinnors arbetsförutsättningar inom sina respektive organisationer.

De sammanlagt fem konferenserna, som genomförts i utredningens regi bildar ett allmänt underlag för utredningsarbetet. I den fortsatta framställningen kommer vi därför att i olika sammanhang referera till konferenserna.

1.4.3 Andra externa kontakter

Under utredningsarbetets gång har representanter för utredningen medverkat i en mängd konferenser, seminarier och informella överläggningar med företrädare för olika organisationer. Vi har också i betydande utsträckning medverkat i utbildning och vidareutbildning i de politiska partiernas regi. Dessa kontakter har varit värdefulla från utredningens synpunkt och bidragit till att bredda och fördjupa utredningsmaterialet.

1.4.4 Utredningsarbetets anknytning till forskning

För att kunna lösa några av uppgifterna i direktiven har det varit nödvändigt för utredningen att ta initiativ till ny eller uppföljande forskning. Detta har skett på två huvudområden: dels i fråga om rekrytering till uppdragen, dels i fråga om avhopp från uppdragen.

När det gäller rekrytering till uppdragen har vi uppdragit åt forskare vid statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet att göra en studie av omsättningen av kommunalt förtroendevalda över en längre tidsperiod i 25 kommuner. Dessa forskare har även gjort en enkätundersökning avseende de förtroendevaldas allmänna arbetsvillkor i samma kommunurval. Den sistnämnda undersökningen kan relateras till en liknande, som genomfördes cirka tio år tidigare.

För att ta reda på medborgarnas allmänna benägenhet att ta på sig kommunala förtroendeuppdrag har Statistiska centralbyrån, SCB, haft i uppdrag att ta in uppgifter om de aktuella förhållandena. Även dessa data kan relateras till tidigare forskning på området.

När det gäller avhoppen från uppdragen har forskare vid statsvetenskapliga institutionerna vid Umeå universitet och högskolan i Örebro gjort en uppföljande enkätundersökning om omfattningen av avhopp och orsakerna till dessa på det primärkommunala området. Denna forskargrupp har också haft i uppgift att särskilt studera kvinnornas och de ungas villkor i det politiska livet. Avhoppen från uppdragen inom landstingen har utredningen studerat i egen regi med hjälp av landstingsförbundet, som administrerat en uppföljande enkätundersökning.

På området styra och leda har vi valt att nära följa ett par forskningsprojekt med direkt intresse för utredningsarbetet. Det ena projektet, som avser en studie av olika styrmedel och deras konsekvenser inom kommuner och landsting, pågår vid statsvetenskapliga institutionen i Umeå. Utredningen har till en del bidragit till finansieringen av projektet. Det andra projektet, som är ett doktorandarbete vid pedagogiska institutionen i Uppsala, är inriktat på styrning på skolans område.

Resultaten av dessa forskningsinsatser ligger till viss del till grund för redovisningarna i detta betänkande. Projekten kommer i sin helhet att dokumenteras i särskilda rapporter som publiceras under 1990.

Mot bakgrund av att det i Sverige finns en internationellt högtstående forskning om lokalpolitiska förhållanden, inte minst om de förtroendevalda, och en tradition att knyta samman forskning och utredningsarbete om den kommunala demokratin, har utredningen uppdragit åt professor Gunnel Gustafsson vid Umeå universitet att utarbeta ett förslag till ett forskningsprogram om kommuner och landsting. Gustafssons förslag, Svenska primärkommuner och landsting i samspel med sin omgivning – en undersökning om det lokala välfärdssamhället, redovisas i särskild bilaga.

1.5 Betänkandets karaktär och innehåll

Detta avslutande delbetänkande har karaktären av ett diskussionsbetänkande. Det har under arbetets gång framstått som naturligt, med tanke på utredningsuppgifternas allmänna karaktär, att lägga fram resultatet av utredningen i denna form. Betänkandet innehåller inga förslag till ändringar eller tillägg till den aktuella lagstiftningen. På det område där det i och för sig kunde varit motiverat med lagförslag, nämligen politisk styrning av den kommunala verksamheten, finns det enligt vår mening redan sedan tidigare förslag som är tillfyllest från de synpunkter vi har haft att beakta. Dessa förslag behandlas av 1988 års kommunallagskommitté.

I det föreliggande betänkandet kommer vi därför att redovisa dels de olika sakförhållanden som råder på de huvudområden, som direktiven pekat ut: rekryteringen till och avhoppen från förtroendeuppdragen, styrning och ledning av kommunal verksamhet samt ungdomar och kvinnor i politiken; dels principiella överväganden utifrån dessa beskrivningar; dels också slutsatser som kan dras av dessa förhållanden och/eller förslag eller rekommendationer.

Avsikten och förhoppningen med det material vi här lägger fram är att det skall kunna användas direkt eller i bearbetad form i de politiska partiernas utbildningsverksamhet, i nämndgrupperna i kommun och landsting och inom förvaltningsorganisationen. Det är också en förhoppning att studieförbunden och de fackliga organisationerna finner innehållet intressant och att de på olika sätt medverkar till att föra ut dessa frågor till den breda allmänheten respektive till de olika grupper som är verksamma i kommun och landsting. Det är också en förhoppning att betänkandet kan stimulera till debatt om politikerrollen på 1990-talet.

2 Utvecklingen i kommuner och landsting: problem, utmaningar, möjligheter

2.1 Ändrade förhållanden för kommunalpolitiken och de förtroendevalda – från lekmannaförvaltning till lekmannastyre

Utvecklingen av den kommunala sektorn har under hela efterkrigstiden varit synnerligen dynamisk. Särskilt kommunerna men även landstingen har fått allt mer omfattande uppgifter i fråga om samhällsservicen. Det är ett resultat av dels beslut av statsmakterna, dels att kommuner och landsting frivilligt tagit på sig vidgade uppgifter.

Från strukturell synpunkt har primärkommunerna genomgått något av en revolution under loppet av de senaste årtiondena. Under denna period genomfördes en serie indelningsreformer, som mellan 1952 och 1974 medförde att antalet kommuner reducerades från knappt 2.500 till mindre än 300; antalet kommuner är i dag 284. Denna dramatiska strukturomvandling tillsammans med den allmänna expansionen av den kommunala verksamheten har medfört att dagens kommuner i allt väsentligt har få likheter med tidigare generationers kommuner.

Landstingen har inte på samma genomgripande sätt förändrats strukturellt. Den mest påtagliga förändringen av detta slag är bildandet av det s k storlandstinget i Stockholms län i början av 1970-talet. Stockholms stad/kommun gick då in i landstinget som också gavs vidgade uppgifter.

Inom såväl kommuner som landsting har den inre organisationen särskilt under de senaste 10 åren förändrats en hel del till följd av den allmänna decentraliseringsvåg som sköljt över Sverige under denna tid. På den kommunala sidan har man således på sina håll genomfört en långtgående decentralisering genom inrättandet av lokala nämnder, kommundelsnämnder, med ett övergripande förvaltningsansvar för skola, social verksamhet, fritid och kultur inom sina respektive geografiska områden. På landstingssidan har man främst inom sjukvården decentraliserat förvaltningen till s k primärvårdsnämnder, lokala sjukhusstyrelser etc.

Den forskningsgrupp, som i slutet av 1970-talet tog på sig uppgiften att undersöka kommunindelningsreformernas konsekvenser, sammanfattade sina resultat i fyra punkter:

- Expansion
- Partipolitisering

- Professionalisering
- Organisationsinflytande

Det är främst partipolitiseringen och professionaliseringen som har intresse, när det gäller ändrade villkor för de förtroendevalda och för utvecklingen av politikerrollen i ett längre perspektiv.

Partipolitiseringen kan i starkt sammanpressad form sägas innebära, att det kommunala politiska systemet utvecklats från ett föga politiserat system på de gamla småkommunernas tid till ett i de allra flesta avseenden politiserat system, där de lokala politiska partierna spelar en ledande roll.

Professionaliseringen har två sidor; dels utvecklingen "från förtroendeman till kommunalpolitiker", dels utvecklingen "från lekmanna- till tjänstemannaförvaltning". Den förstnämnda utvecklingen innebär att uppdragen fram till 1950-talet hade karaktären av personliga förtroendeuppdrag; från denna tid blev de i ökande omfattning partimandat. Som en direkt följd av sammanläggningarna minskade antalet ordinarie uppdrag i kommunerna från cirka 120.000 i mitten av 1960-talet till 42.000 år 1974. (1989 finns det totalt 83.421 uppdrag i kommunerna, varav 45.500 ordinarie och 37.921 suppleantuppdrag. De förtroendevalda i kommunerna hade 1980 i genomsnitt 1,4 uppdrag per person. Översatt till dagens siffror betyder det att det finns cirka 60.000 personer med kommunala uppdrag). Ett långt mindre antal förtroendevalda fick alltså ta hand om en i de flesta fall väsentligt större och ständigt växande verksamhet. Utvecklingen mot en tjänstemannaförvaltning blev en naturlig konsekvens av de tidigare nämnda tendenserna. Antalet tjänstemän ökade från cirka 60.000 till 116.000 mellan 1965 och 1979.[1] I stark sammanfattning kan utvecklingen beskrivas på följande sätt: lekmannaförvaltningen – som innebar att de förtroendevalda själva svarade för beredning, beslut och verkställighet i den mest renodlade formen – har definitivt ersatts med en professionell tjänstemannaförvaltning där tjänstemännen övertagit inte endast verkställighetsfunktioner utan också väsentliga beredningsfunktioner från politikernivån i alla kommuner.

Sammantaget innebär utvecklingen inom den kommunala sektorn, att förtroendeuppdragen har ett helt annat innehåll och ställer helt andra krav på sina innehavare än vad som var fallet för ett par årtionden sedan.

2.2 Politikerrollen – vilka relationer och problem finns det?

Vilken betydelse som skall läggas i begreppet politikerrollen är å ena sidan alldeles självklart men kräver å den andra sidan en viss eftertanke. I sin enklaste form är naturligtvis politikerrollen liktydig med den roll som de förtroendevalda spelar i kommunal- och landstingspolitiken. Så resonerade man t ex i kommunaldemokratiska kommitténs betänkande (SOU 1982:5)

[1] Strömberg-Norell, 1982; Strömberg-Westerstål, 1983; Kommunförbundet, 1989.

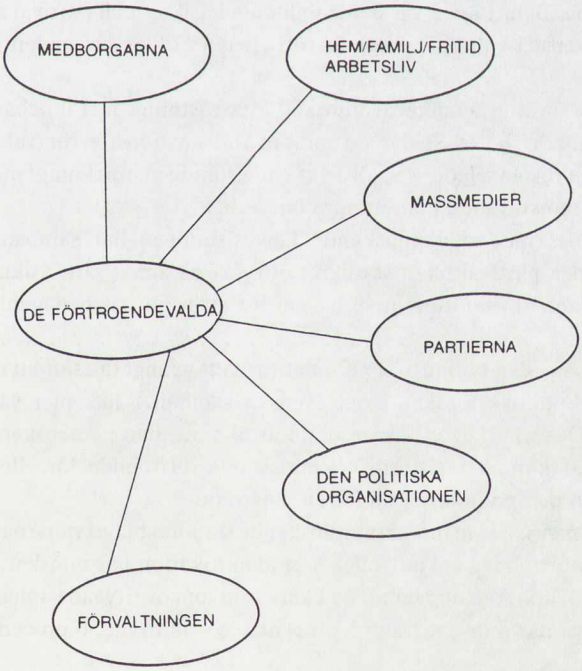
på sin tid. Ett sådant betraktelsesätt fokuserar medvetet eller omedvetet på beslutsfattarrollen, dvs en viktig funktion i den kommunala apparaten.

Men de förtroendevalda vistas inte i denna roll i ett socialt vakuum. Tvärtom är han eller hon som beslutsfattare en produkt av de olika delar av tillvaron som omger eller interagerar med den offentliga politiken. Det faller sig därför naturligt att beskriva politikerrollen med avseende på en rad aspekter eller relationer:

- Relationen till medborgarna, som bl a har att göra med rekryteringen till uppdragen och representativiteten, dvs hur väl de valda avspeglar väljarkåren socialt eller åsiktsmässigt;
- Familjen och arbetslivet, en mer privat aspekt som berör bl a de förtroendevaldas tidsbudget och därmed ett konkurrensförhållande mellan uppdraget och privatlivet;
- Relationen till massmedierna, som spelar en viktig roll för de förtroendevaldas möjligheter att delta i opininsbildningsprocessen;
- Relationen till de politiska partierna, som bl a bestämmer de förtroendevaldas politiska förankring;
- Relationen till förvaltningen/byråkratin, som bl a säger något om de förtroendevaldas möjligheter att styra och leda verksamheterna;
- Den organisatoriska aspekten: de politiska besluts- och förvaltningsorganen som utgör ramen för det politiska inflytandet.

Relationerna mellan den förtroendevalde och omgivningen illustreras i figur 1.

Figur 1. Relationen mellan de förtroendevalda och omgivningen



Vi kommer i det följande att närmare utveckla vad som ryms i de nämnda relationerna i fråga om aktuella förändringstendenser och problem för de förtroendevalda eller det politiska systemet.

2.2.1 Relationen till medborgarna

Alla som har politiska förtroendeuppdrag är också samhällsmedborgare, men det är bara ungefär var sjätte medborgare som är villig att ta på sig uppdrag och ännu färre som faktiskt får uppdrag. Det är ett resultat av att medborgarna har en relativt låg benägenhet att ta på sig uppdrag i kombination med den konkurrens som råder inom partierna i fråga om nomineringarna till uppdragen. Dessutom är vissa grupper svårare att rekrytera än andra, t ex kvinnor, ungdomar, privatanställda, särskilt arbetare. Det medför att dessa grupper är underrepresenterade i de flesta politiska församlingar.

En annan aspekt på relationen medborgare–förtroendevalda är i vad mån deras åsikter i politiska frågor stämmer överens. Här är variationerna ganska stora, dels om man ser utvecklingen över tiden, dels om man ser till enskilda partiers politiker och deras väljare. Av valforskningen framgår att betydande förskjutningar har skett i båda dessa avseenden sedan slutet av 1960-talet. Då låg de förtroendevalda i samtliga partier åsiktsmässigt till vänster om sina respektive väljare. I mitten av 1980-talet hade spännvidden mellan partierna ökat, dvs polariseringen höger–vänster var större, samtidigt som partierna till höger på ett tydligt sätt låg till höger om sina väljare. Se figur 2!

Den svenska väljarkåren beter sig i dag på ett annat sätt än för ett par, tre årtioden sedan. Länge var det stabiliteten i åsikter och partival som präglade de svenska väljarna. I dag är rörligheten i olika avseenden mera framträdande.

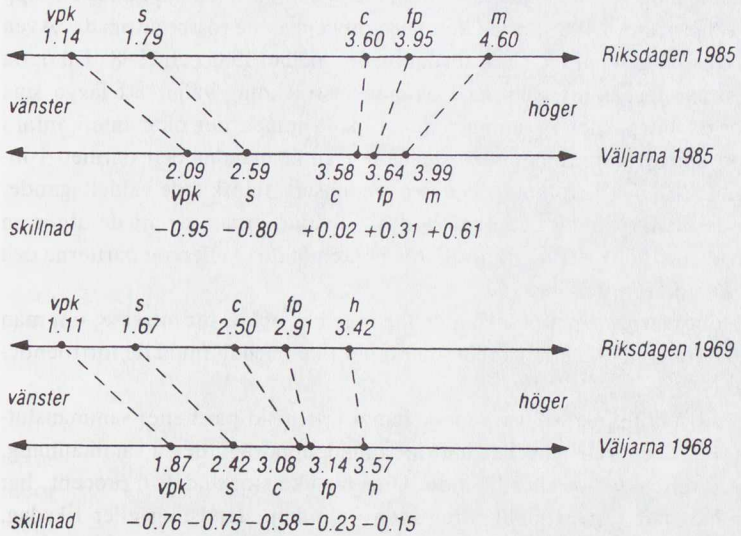
En förändringstendens är minskad klassröstning. Det innebär att socialgruppstillhörigheten spelar en mindre roll än tidigare för valet av parti. Arbetare röstar således socialistiskt i minskande utsträckning; medelklassen röstar i motsvarande mån mindre borgerligt.

Jämsides med den minskande klassröstningen har sambandet mellan åsikter och partival blivit starkare; uttryckt på annat sätt: åsiktsröstningen ökar. Denna förändring medför i sin tur att väljarnas benägenhet att byta parti ökar.

Det har sedan början av 1970-talet varit ett vanligt talesätt att det finns ett utbrett "politikerförakt" i det svenska samhället liksom i västvärlden i övrigt. Det som ligger bakom detta är bl a att man i vetenskapliga undersökningar kunnat registrera ett minskande förtroende för eller tilltro till politiken och politikerna under en längre tid.

En annan sak som indikerar minskande stabiltet bland väljarna är att deras känsla av "anhängarskap" eller partiidentifikation har minskat. Den andel av väljarkåren som uppger att de känner sig som övertygade anhängare av ett visst parti har minskat från 65 procent 1965 till drygt 50 procent 1985.

Figur 2. Vänster-högerposition–Riksdagsmän och väljare 1968/69 och 1985 (medeltal på attitydindex)



Kommentar: Resultaten bygger på två vänster-högerindex konstruerade utifrån 12 (1985) respektive 15 (1968/69) sakfrågor där riksdagspartiernas åsiktsmedeltal uppvisade ett vänster-högermönster. Två av frågorna är desamma vid båda undersökningstillfällena. Övriga är olika. Indexen kan variera mellan 1.00 (vänster) och 5.00 (höger). Resultaten för 1968/69 har hämtats från Holmberg (1974) s. 87. De 12 vänster-högerfrågorna 1985 var: marknadsekonomiskt samhälle, socialistiskt samhälle, löntagarinflytande samhälle, offentliga sektorns storlek, privatiserad sjukvård, löntagarfonder, samhällsinflytande över det privata näringslivet, sociala bidrag, försvarsutgifterna, reklam i TV, barndaghem och sextimmars arbetsdag.

Källa: Holmberg–Esaiasson, 1988

Den gemensamma valdagen från 1970 har gett ökat utrymme för s k röstsplittring, dvs att väljarna röstar på olika partier i de tre samtidiga valen. I början utnyttjade väljarna denna möjlighet i liten omfattning, men röstsplittringen har ökat successivt och i 1985 års val var det 16 procent som delade sina röster mellan partierna.

Tidpunkten då väljaren träffar sitt val mellan de konkurrerande partierna har förskjutits allt närmare valdagen. I mitten av 1960-talet var det 18 procent av väljarna som träffade sitt partival de sista veckorna före valet. 1985 hade den andelen ökat till 39 procent. Att beslutet om vilket parti man skall stödja kommer sent under valrörelsen medför att benägenheten att byta parti ökar. Det sena partibytet har ökat från 5 procent 1956 till 12 procent 1985.

Sammanfattningsvis kan man säga om de här beskrivna förändringarna inom den svenska väljarkåren:

"Den ökade väljarrörligheten på många områden visar att de etablerade partiernas grepp om väljarna har försvagats. Svenska väljare har långsamt förändrats från trogna klassväljare till rörliga åsiktsröstare." [2]

[2] Holmberg-Gilliam, 1987

När det gäller väljarnas politiska beteende förtjänar det också framhållas att valdeltagandet visar en sjunkande tendens sedan 1976, då det nådde en topp på 91.8 procent. I 1988 års val deltog 86 procent av de röstberättigade. Även blankröstningen har ökat och fördubblades mellan 1985 och 1988. Till detta kan också läggas att väljarna i ökande utsträckning väljer att lägga sina röster på småpartier i kommunvalet. Lokala småpartier ökar inte i antal i någon större omfattning, men de ökar i antal mandat och därmed i inflytande. En möjlig tolkning av dessa tendenser – minskande valdeltagande, ökande blankröstning och ökat stöd till småpartierna – är att de utgör en form av missnöjesyttring från väljarna gentemot de etablerade partierna och deras valda företrädare.

Medborgarnas egna politiska deltagande har också sitt intresse, om man ytterligare vill belysa deras relation till politiken och därmed de förtroendevalda.

15 procent uppger sig vara medlemmar i politiskt parti eller sammanslutning. 5 procent har eller har haft förtroendeuppdrag i dessa sammanhang, som styrelseledamot eller likande. Ungefär lika stor andel, 6 procent, har eller har haft förtroendeuppdrag inom kommun, landsting eller riksdag. Andra indikatorer visar följande bild av medborgarnas politiska deltagande:

- en av 10 har varit på ett politiskt möte eller sammankomst under det senaste året;
- två av 10 har någon gång skrivit en insändare eller artikel i en tidning eller tidskrift;
- tre av 10 har någon gång deltagit i en demonstration;
- fyra av 10 har någon gång talat inför ett möte i en förening eller organisation.

Om man jämför måtten på medlemskap, aktivitet och uppdrag i politiska partier med deltagande i opinionsbildande aktiviteter i allmänhet, finner man att de förstnämnda aktiviteterna över tiden kännetecknas av stagnation, medan insändarskrivande, anförande vid möten och deltagande i demonstration ökat kraftigt. Mellan 1968 och 1987 ökade dessa aktiviteter på följande sätt:

- Skriva insändare: från 10 till 20 procent
- Anförande: från 24 till 41 procent
- Demonstrationsdeltagande: från 14 till 30 procent.

Till detta kan läggas att medborgarnas förmåga att umgås med myndigheter på ett formellt sätt, t ex att författa skrivelser och överklaga beslut ökat på ett markant sätt de senaste 20 åren. I dag uppger mer än två tredjedelar att de besitter denna "administrativa kompetens".

En annan aspekt av politiskt deltagande är vilka vägar och metoder man väljer för att påverka samhället i olika avseenden. De vanligaste sätten att påverka är att ge ekonomsikt bidrag, skriva under namninsamling eller kontakta tjänstemän i stat eller kommun. Långt mindre vanligt är att kontakta politiker eller att arbeta i ett politiskt parti.[3]

[3] Petersson m fl, 1989

2.2.2 Relationen till massmedierna

I förhållande till politiken och de förtroendevalda har massmedierna en dubbel, delvis motstridig roll. Dels utgör de kanaler för partiernas kommunikation med allmänheten/väljarna. Dels skall de kritiskt granska beslutsfattarna inom politiken. I rollfördelningen mellan de förtroendevalda och massmedia finns alltså ett inslag av antagonism.

Den svenska dagspressen utvecklades tidigt till en "partipress" i den meningen att nästan alla tidningar anslöt sig åsiktmässigt till ett politiskt parti eller en huvudriktning inom politiken. Detta är det mest långtgående uttryck för mediernas roll som språkrör för partierna som vi känner i de västliga demokratierna. Denna nära knytning till partierna har under de senaste 10 – 15 åren tenderat att tunnas ut. Dagstidningarna uppträder numera i mindre utsträckning som partitrogna organ.

Bakom denna utveckling ligger dels marknadsmässiga överväganden, dels professionella strävanden hos journalistkåren. I förlängningen av denna utveckling har massmedierna generellt sett kommit att spela en delvis ny, mera självständig roll i politiken. Ett uttryck för detta är att medierna i ökad utsträckning bestämmer vilka politiska frågor som kommer upp på dagordningen.

Ser man till tillgången på massmedier lokalt, saknar många kommuner och/eller centralorter i dag helt och hållet egna pressmedia. Det gör det svårt för partier och förtroendevalda att nå ut till väljarna. Utbyggnaden av lokalradion i slutet av 1970-talet och tillkomsten av närradion på senare år har i viss mån kompenserat detta handikapp. Närradion har genom sin karaktär av föreningsradio blivit en viktig tillgång för partierna lokalt, kanske främst som medium för den interna kommunikationen.

En allmän tendens sedan slutet av 1970-talet är att massmediernas totala utbud av information om lokalpolitiken ökat kraftigt, dels till följd av att ortspressen ökat sin bevakning, dels till följd av de nya medierna lokal- och närradion.

Samtidigt med att uppmärksamheten för lokalpolitiken ökat i massmedierna har en delvis ny journalistik uppstått, som har sin förebild i riksmedierna. Den nya journalistiken innebär att kommun- och landstingspolitikerna blir utsatta för en mera närgången, kritiskt granskande journalistik, som de inte alltid uppskattar.

Inte minst besparingspolitiken under 1980-talet har varit grunden för en tuffare rapportering och ökande motsättningar mellan granskarna och de granskade.

Vid de regionala konferenser som utredningen genomfört våren 1989 har de medverkande politikerna ombetts att tala om vilka problem de möter som förtroendevalda. Bland de vanligaste problemen finner man svårigheter i umgänget med lokala massmedier.

De förhållanden som konferensdeltagarna framhållit är främst följande:

- Journalisternas kunskaper om politikens villkor är i vissa fall otillräckliga. Detta i kombination med att de ofta arbetar under tidspress medför

att redovisningen av lokalpolitiken inte sällan blir missvisande: rena sakfel, missuppfattningar, att fel saker betonas etc.

- Många journalister använder delvis nya grepp och metoder: en mera närgången, provokativ form av kritisk granskning, som enligt politikernas mening inte har relevans för de rådande förhållandena inom lokalpolitiken.
- Inte sällan presenteras stoffet på ett braskande, "säljande" sätt, som kännetecknas av s k vinkling, personfixering, ibland rena personförföljelser av framför allt ledande politiker.
- De förtroendevalda upplever ett dilemma i sitt förhållande till massmedierna. Å ena sidan anser de sig illa behandlade, å andra sidan är de beroende av att bli uppmärksammade i de lokala medierna. "Det värsta som kan hända är att de struntar i oss helt och hållet", som en av konferensdeltagarna uttryckte saken.
- Kommun- och landstingspolitikerna vittnar också om att de inte alltid har det rätta handlaget med journalisterna. De antar att detta kan ha att göra med att de inte är så väl insatta i vilka allmänna villkor och professionella normer som gäller för nyhetsförmedlingen.

"Den nya journalistiken" med rötterna i den s k skjutjärnsjournalistiken och den undersökande journalistiken, som utvecklades under 1960- och 1970-talet, har under 1980-talet mött lokalpolitiken och dess företrädare. Detta möte är något av en kulturkrock. Lokalpolitikerna förefaller hamna i ett kunskapsmässigt och känslomässigt underläge. De känner inte till utvecklingen inom medierna och journalistiken alldeles väl, och de tolkar ofta den nya journalistikens frukter i den egna kommunen eller landstinget som uttryck för okunnighet, illvilja och storstadsmanér.

Massmedieforskningens aktuella syn på förhållandet mellan politik/politiker och massmedia kan beskrivas med hjälp av uttrycket "politikens medialisering". Innebörden av detta är att politikerna har en benägenhet att anpassa sig till mediernas villkor. Medierna har fått en ökad makt över politikerna i deras egenskap av informationskällor, och politkerna har blivit allt mer beroende av uppmärksamhet från mediernas sida. Detta har viktiga konsekvenser för journalistikens praxis, vilket i sin tur påverkar politiken och dess villkor.

Denna påverkan tar sig bl a följande uttryck:

- politiken personifieras
- politikerna anpassar sig till medierna
- debatten koncentreras på konfliktladdade frågor
- debatten blir fragmentariserad och utan koppling till ideologi.[4]

2.2.3 Privatlivet/familjen och arbetslivet

Uppdragen som förtroendevald i kommun och landsting kräver olika slag av uppoffringar. Den viktigaste uppoffringen har med tid att göra. Den som

[4] Asp, 1986

väljer att engagera sig i politiken måste vara beredd att välja bort något annat med anknytning till hem/familj, fritid eller förvärvslivet, eftersom det går åt förhållandevis mycket tid sammantaget att sköta ett eller flera kommunala uppdrag.

Det är inte bara tiden kring sammanträdesbordet i nämnden eller i fullmäktigesalen som bestämmer tidsåtgången utan även alla de aktiviteter som finns runt omkring det offentliga uppdraget.

Med den ställning de politiska partierna har i Sverige och med den långa tradition av nära samband mellan partiernas verksamhet och det offentliga politiska livet som vi har, är det självklart att man räknar verksamhet i den egna partiorganisationen som en del av det kommunala förtroendeuppdraget. För dem som är engagerade i politiken i hög grad – som det i de allra flesta fall är med dem som har offentliga uppdrag – är det många typer av partiaktiviteter man förväntas delta i: styrelseuppdrag, studie- och utbildningsverksamhet, konferenser och kongresser, mötesverksamhet, utåtriktad verksamhet etc. De som är politiskt aktiva har inte sällan ett mer eller mindre omfattande engagemang i andra typer av föreningar än politiska, t ex idrottsföreningar, religiösa och kulturella föreningar, fackliga organisationer, föreningar för boende, kooperativa föreningar etc. Nära knutna till det kommunala förtroendeuppdraget är andra samhällsuppdrag på lokal, regional eller central nivå, t ex inom den regionala statsförvaltningen, riksdagen, kommun eller landstingsförbundets styrelser eller delegationer.

När det gäller det kommunala förtroendeuppdraget som sådant, måste en hel del kringaktiviteter räknas in i tiden för uppdragets fullgörande, t ex:

- förberedelser för sammanträdet i form av inläsning, kontakter med organisationer eller enskilda, med förvaltningspersonal eller verksamhetsansvariga;
- resa till och från sammanträdet, vilket i glesbygdsområdena kan vara synnerligen tidskrävande;
- gruppmöten, presidieöverläggningar, möten i olika slags samordningsgrupper;
- eventuella förrättningar i anslutning till sammanträdet i form av protokolljustering samt andra typer av uppföljningar.

En undersökning bland ett representativt urval kommunalt förtroendevalda 1979 visade att den totala tidsåtgången för att fullgöra olika slags samhällsuppdrag uppgick till mellan cirka 20 timmar per månad för suppleanter och cirka 200 timmar för kommunalråd.[5]

Denna uppoffring av tid, som i många fall är omfattande, går ut över sådant som har med privatlivet att göra i olika avseenden: familj/hem/fritid repektive yrkeslivet/förvärvsarbetet.

Det förhållande inom familjen, som påverkas mest av ett politiskt engagemang, är om det finns barn i familjen och i så fall hur många de är och hur gamla de är. Mest problematisk är situationen för familjer med förskolebarn

[5] Wallin m fl, 1981

där båda föräldrarna förvärvsarbetar. Här är problemet främst att ordna tillsyn av barnet eller barnen när en ensamstående förälder eller den ena av föräldrarna skall delta i politisk verksamhet på t ex kvällstid i situationer när den andre föräldern är upptagen av sitt arbete eller föreningsaktivitet. Enligt tidigare undersökningar är det vanligt att småbarnsföräldrar som har politiska förtroendeuppdrag är missnöjda med sättet på vilket de ordnar sin barntillsyn på sammanträdestid.[6]

När det gäller förtroendeuppdragets påverkan på förvärvsarbetetet, är det främst konsekvenserna för yrkeskarriären och eventuella ekonomiska förluster till följd av förlorad arbetsförtjänst som är av intresse. Beträffande påverkan på yrkeskarriären har tidpunkten för sammanträdena betydelse. Det är naturligtvis lättare för en förtroendevald med "normal" arbetstid att ta på sig ett uppdrag, om sammanträdena ligger på kvällstid. Det blir emellertid allt vanligare med dagsammanträden både inom kommunerna och landstingen. Därför blir kollisionerna med förvärvsarbetet också vanligare för de allra flesta förtroendevalda.

När det politiska uppdraget i stor utsträckning måste utföras på arbetstid, uppstår en konflikt mellan möjligheten att göra en fullgod insats i jobbet och att ta på sig ett uppdrag i samhällets intresse, något som är vanligt förekommande bland de förtroendevalda. Hur svårartad konflikten är bestäms självfallet av uppdragets omfattning, dvs hur omfattande frånvaron från jobbet är, möjligheten att sätta in vikarie eller delegera arbetsuppgifterna etc. Det är svårt att bortse från risken att fullgörande av ett politiskt uppdrag som inkräktar på förvärvsarbetet i en viss omfattning inte räknas som en merit när det gäller yrkeskarriär, löneutveckling och andra former av belöningar.

Den andra aspekten av påverkan på förvärvsarbetet gäller om den förtroendevalde gör en ekonomisk förlust på grund av förlorad arbetsförtjänst, som arvodet inte kan kompensera fullt ut. Det problemet är aktuellt främst för dem som är privatanställda. De får i de allra flesta fall vidkännas fullt avdrag på lönen vid frånvaro för att fullgöra ett offentligt uppdrag. De offentligt anställda, särskilt statligt anställda har i allmänhet mer förmånliga villkor i detta avseende.

Sedan 1983 är det möjligt för kommuner och landsting att ersätta förtroendevalda som förlorat hela eller en del av sin arbetsförtjänst till följd av uppdragets fullgörande. Ungefär hälften av kommunerna har infört denna ordning. Bl a mot den bakgrunden fick förtroendeuppdragsutredningen i uppgift att finna en mer rättvis lösning på problemet med ersättningen. Resultatet av detta arbete har redovisats i betänkandet (Ds 1988:46) Pengar är inte allt men..., där det föreslås att kommuner och landsting ålägges att införa ersättning för förlorad arbetsförtjänst för de förtroendevalda.

De uppoffringar i form av tid, pengar och annat som förtroendeuppdragen medför i varierande grad ger upphov till konfliktsituationer för de förtroendevalda. En undersökning i slutet av 1970-talet visade t ex att två

[6] Wallin m fl, 1981

kommunpolitiker av tre sade sig uppleva en eller flera konflikter mellan rollen som politiker och sådant som hem och fritid, arbetet etc. Dessa upplevelser av konflikter av olika slag har i sin tur ett klart samband med avhoppen från politiken. Studier av orsakerna till avhoppen visar att förhållanden i förvärvsarbetet och/eller familjeförhållanden tillhör de vanligaste angivna skälen till att man lämnar politiska uppdrag.[7] Se vidare avsnitt 4.3 angående de aktuella förhållandena.

2.2.4 Relationen till partierna

I avsnitt 2.2.1 har vi redovisat en del data om medborgarnas förhållningssätt till politiken i form av olika mått på politisk aktivitet: kontakter, manifestationer, protester, partiaktiviteter och röstning. Det konstaterades att de tre förstnämnda aktiviteterna har ökat under de senaste årtiondena, medan de två sistnämnda har stagnerat eller minskat.

En vanlig föreställning när man diskuterar de politiska partiernas problem är att de "nya rörelserna" har tagit över partiernas roll att aktivera medborgarna i för dem viktiga och aktuella frågor. Maktutredningen har dock i en av sina rapporter nyanserat denna bild. Med den nya rörelserna brukar man mena främst freds-, miljö- och kvinnorörelsen samt lokala aktionsgrupper, som riktar sig direkt till de etablerade maktgrupperna och använder utomparlamentariska metoder och okonventionella kanaler för opinionsbildning. Utredningen finner att ingen av de nämnda rörelserna förmår att mobilisera, dvs aktivt engagera mer än högst en procent av befolkningen. Den sammanfattande bedömningen är att "de nya folkrörelserna" har stort inflytande, men få aktiva.[8]

Bland andra har statsvetaren Benny Hjern under senare år framfört stark kritik mot de svenska politiska partiernas sätt att fungera. Han menar i stark sammanfattning att partierna håller på att falla sönder och att de inte längre är krafter för folklig mobilisering utan organ inom staten. När partierna bildades fångade de upp krav från folket och mobiliserade folket underifrån i ett försök att påverka staten. I dag är partierna inte längre beroende av sina medlemmar, eftersom de finansierar sin verksamhet med offentliga medel – partistödet. Folkrörelsemodellen av partierna fungerar inte längre, menar Hjern. En viktig poäng i vad Hjern hävdar, sett från utredningens synpunkt, är att bl a målstyrning kräver aktiva partier på lokal nivå, vilket vi i dag enligt Hjerns mening saknar.

Utan att i detalj ta ställning till denna kritik kan man dock beträffande partistödet hävda, att det spelat en viktig roll i utvecklingen av partiernas lokala och regionala organisation. Utan partistödet skulle de politiska partierna sannolikt stått betydligt svagare än de gör idag, organisatoriskt och verksamhetsmässigt. Genom det offentliga stödet har partierna också sluppit ifrån beroendet av bidrag från enskilda personer, organisationer och företag, vilket allmänt anses gagna demokratin.

[7] Wallin m fl, 1981; Kronvall-Sköldborg, 1981
[8] Petersson m fl, 1989

De lokala partiorganisationerna har genomgått en i vissa stycken dramatisk utveckling under de senaste årtiondena. Kort uttryckt har följande hänt:

- Till följd av framför allt kommunindelningsreformerna har partierna i dag nästan genomgående en organisation som anknyter till den kommunala indelningen.
- Genom partistödets införande har partierna fått kraftigt ökade ekonomiska resurser. Till detta kommer en omfattande flora av andra former av stöd, t ex ersättning för utbildningsinsatser, administrativ hjälp, politiska sekreterare.
- Partiernas kommunorganisationer har i dag i ganska stor omfattning en professionell organisation till sitt förfogande i form av anställda ombudsmän och kanslipersonal.
- Partierna litar betydligt mer än förut till tryckt informationsmaterial i sina kontakter med väljarna, medan den uppsökande verksamheten minskat drastiskt.

Det framstår som allt mer tydligt att de politiska partierna har svårigheter att upprätthålla sin lokala verksamhet på det sätt som kännetecknar folkrörelser i verklig mening. Detta är illavarslande, eftersom de lokala partiorganisationerna är grundbultarna i hela partisystemet. Det bör dock framhållas att det finns regionala skillnader; problemen är större i storstadsområdena än i landet i övrigt.

Vittnesbörden om problemen kommer från partiernas företrädare och forskare. Grundproblemet förefaller vara att partiverksamheten i allt mindre grad förmår locka vanligt folk till att delta och engagera sig. Orsakerna till det bristande intresset ligger troligen både i formerna för och innehållet i verksamheten.

Det finns uppenbart en allvarlig klyfta mellan medlemmarna och den organiserade partiverksamheten. Medlemmarna vänder i stor utsträckning de lokala partiaktiviteterna ryggen, eftersom de inte svarar mot deras förväntningar eller önskemål. De lokala partiföreningarnas verksamhet blir därigenom en angelägenhet för några få, ofta styrelsen och en liten krets utanför denna. Därigenom upphör föreningarnas förmåga att uppfylla vissa grundläggande funktioner: att mobilisera medlemmarna; att kanalisera medlemmarnas synpunkter, önskemål och krav på politiken; att vara forum för lokal politisk debatt; att vara ett instrument för förankring av partiets lokal och rikspolitik.

Man kan med fog fråga sig om en organisation med de nämnda egenskaperna har en rimlig chans att fånga upp det politiska intresse som finns bland vanligt folk ute i kommundelar och bostadsområden, det vill säga på de ställen där partiernas grundorganisationer borde vara på en och samma gång politikens bas och spjutspets. Som nämnts ovan väljer medborgarna ofta andra kanaler än partierna när de vill ta upp en fråga med politiskt innehåll. De väljer till exempel att engagera sig i aktionsgrupper eller att kontakta tjänstemän i kommunalhuset.

Mot denna bakgrund är det inte särskilt djärvt att hävda att utvecklingen under 1980-talet vad gäller sjunkande valdeltagande, framgångar för lokala och andra typer av småpartier, minskande tilltro till etablerade partier och politiker egentligen är ganska logisk. Dåligt förankrade lokala handlingsprogram, smal bas för agitation inom de lokala partierna, indirekta metoder för kommunikation med väljarna skapar låg motivation och lågt deltagande hos dessa. Man kan fråga sig om de avstår från att rösta, därför att de anser att partierna egentligen bara är intresserade av deras röster, inte deras problem, behov eller önskemål.

Till detta kommer att det finns en klyfta mellan den vanlige medlemmen och de partiaktiva som har förtroendeuppdrag i kommun eller landsting. De sistnämnda anses – och anser kanske själva – vara lite förmer än de meniga i partiet. Orsakerna till detta kan skifta. Något som förmodligen spelar roll är att den som fått ett eller flera offentliga uppdrag efter ett tag inte längre orkar med eller finner det meningsfullt att jobba i basorganisationen. En annan sak som berörts ovan är att medlemmarna uppfattar att det inte är på den lägsta nivån som de avgörande besluten om politiken fattas – det är i stället i fullmäktige- eller nämndgrupperna. Båda sakerna bidrar till att sänka statusen hos partiföreningarna och deras verksamhet.

2.2.5 Relationen till förvaltningen

Som framgått ovan är en av utredningens huvuduppgifter att belysa hur de förtroendevaldas möjligheter att leda och styra verksamheterna kan förbättras.

Enligt den klassiska demokratiteorin fungerar den politiska styrningen i korta drag på följande sätt. De förtroendevalda fångar upp medborgarnas krav, behov och önskemål om politiska åtgärder. I de politiska partierna omvandlas kraven etc. till politiska program; princip-, val- eller handlingsprogram. På basis av dessa skaffar partierna stöd från väljarna och försöker därefter genomföra sin politik i praktisk handling. Därvid har politikerna till sin hjälp en professionell organisation, som tolkar de av politikerna uppsatta målen och omvandlar dem till barnomsorg, hälso- och sjukvård och teknisk service etc. Det viktigaste styrinstrumentet är budgeten, som är kopplad till de politiska målen för verksamheterna.

För några årtionden sedan var styrning av den kommunala verksamheten inget större problem. Före kommunindelningsreformerna hade de förtroendevalda i de många småkommunerna praktiskt taget hela verksamheten i sin hand. De svarade för såväl beredning och beslut som i många fall även verkställighet. De förtroendevalda bestämde i verklig mening ganska exakt och i detalj inte bara vad som skulle göras utan även hur. De små enheterna som kommunerna då i de flesta fall utgjorde och den mycket begränsade verksamhet som de bedrev ställde inga avancerade krav på styrning och ledning. Det var inte heller fallet med de större städernas eller landstingens förvaltningar. Landstingens begränsade verksamhet motiverade att landstingsmötet sammanträdde endast ett par dagar eller under en vecka per år.

Den markanta expansionen av kommunernas och landstingens verksamhet under framför allt 1960- och 1970-talet medförde inledningsvis inga större problem i styrningshänseende. Under denna period byggdes en omfattande apparat för serviceproduktion upp med hjälp av ständigt ökande resurser. För att klara denna uppbyggnad krävdes en mängd specialister, administratörer och verksamhetspersonal.

Det var först med den ekonomiska nedgången i slutet av 1970-talet som problemen med styrning gav sig till känna. Efter en historiskt sett unik tillväxt blev det nödvändigt att först minska ökningstakten och att därefter dra ner på verksamhetens volym och kostnader.

Under det sena 1970- och det tidiga 1980-talet var det åtskilliga "koncept" för bl a nya budgettekniker som såg dagens ljus. Nollbasbudgetering var ett exempel på detta. Det uppenbarades relativt snabbt att politisk styrning med hjälp av budgeten inte är särskilt effektivt.[9] De förtroendevalda blev allt mer missnöjda med vad de fick ut av de pengar de skaffade fram. Detta förhållande fäste uppmärksamheten på behovet av nya system för uppföljning och utvärdering.

Den kraftiga reduceringen av antalet förtroendevalda i kommunerna i kombination med den stora expansionen av verksamheten ledde till en dramatisk omfördelning av uppgifter från de förtroendevalda till den professionella organisationen. I kort form kan det sägas att vi upplevde ett systemskifte i den meningen att den gamla lekmannaförvaltningen ersattes av en lekmannastyrelse och en professionell förvaltning. Politikernas roll reducerades till beslutsfattare. Tjänstemännen svarar för beredning och verkställighet.

Parallellt med denna utveckling har det skett en förskjutning i den politiska styrningens innehåll. Den ursprungliga detaljstyrningen har successivt övergetts till förmån för en mera övergripande styrning med mål och ramar. Denna utveckling är en naturlig konsekvens av dels verksamhetens omfattning och komplexitet, dels den ökande kompetensen inom förvaltningen.

Både politikerna och tjänstmännen upplever problem i den nya situation som övergången till målstyrning innebär. Ett problem för politikernas del är att de inte anser det möjligt att enbart intressera sig för de övergripande frågorna; om inte för annat så kräver väljarna besked i detaljfrågor. Tjänstemännen anser att politikerna "lägger sig i" detaljer, som det är förvaltningens uppgift att ta hand om. Sammanfattningsvis är rollfördelningen oklar i de nya styrsystemen, och relationen politiker–tjänstemän är komplicerad.

Dessvärre finns det inte mycket till teoribildning att falla tillbaka på, bortsett från den klassiska demokratiteorin, som i detta fall är helt otillräcklig. Dock finns utvecklingsbara teoriansatser.[10] Denna brist har sannolikt medverkat till att ledarskapsidéer från de privata företagens värld fått

[9] Rombach, 1986
[10] T ex Stewart, 1988

ett påtagligt genomslag på den offentliga sektorn under 1980-talet.[11] Efterhand som dessa koncept kommit att tillämpas på kommunal verksamhet har insikten ökat att de kanske inte till alla delar är relevanta för en verksamhet som har välfärd som sitt yttersta mål i stället för vinstmaximering.

Slutsatsen av detta är att det behövs en särskild teoribildning för den offentliga verksamhetens styrning, som utgår från dess särdrag, något som förutsätter en omfattande empirisk forskning.

I väntan på ett sådant vetenskapligt stöd framstår det som naturligt att de förtroendevalda själva anstränger sig för att finna metoder för styrning, som är i samklang med tidens – och framtidens – nya krav.

2.2.6 Den kommunala organisationen

Lagen om lokala organ trädde i kraft 1980, och ett tjugotal kommuner startade försök med *lokala nämnder.*

Ett av motiven för försöken och lagstiftningen var en strävan att vitalisera den kommunala demokratin. Genom områdesstyrelser i kommunerna skulle fler medborgare aktivt kunna delta i kommunalpolitiken, fler skulle få förtroendeposter. Den ökade närheten mellan medborgare och politiker skulle leda till bättre kontakter och därmed bättre beslutsunderlag.

Ett annat motiv var en önskan att effektivisera den kommunala förvaltningen. Den politiska styrningen av förvaltningen skulle stärkas genom fler aktiva politiker i styrelser och nämnder. Större effektivitet skulle uppnås genom samordning och sambruk och verksamheten skulle riktas till servicetagarna efter individuella behov.

Regeringen lade i maj 1987 fram propositionen (prop. 1986/87:91) om aktivt folkstyre, där en av huvudvägarna var att den kommunala organisationen borde decentraliseras. I propositionen föreslogs bl a en i princip fri nämndorganisation för kommuner, som inrättat lokala nämnder i hela kommunen. Riksdagen beslöt att i stället för att anta förslaget till ny lag om lokala nämnder låta ytterligare kommuner bedriva försöksverksamhet med bl a friare nämndorganisation inom ramen för frikommunsförsöket, vilket förlängdes till utgången av år 1991.

Erfarenheter

Det har nu gått knappt tio år sedan de första kommundelsnämnderna (KDN) inrättades. Antalet kommuner som har lokala nämnder är i dag 25. Nya inslag de senaste åren är intresset från storstadskommunerna Göteborg, som inför en organisation med 21 stadsdelsnämnder, Stockholm och Malmö. I övrigt dominerar kommuner med mer än 50.000 invånare.

När KDN-reformen planerades i slutet på 70-talet, som ett komplement till kommunsammanläggningarna, var det främsta motivet ökad demokrati. Reformen har sedan genomförts i ett betydligt kärvare ekonomiskt läge

[11] Eriksson, 1987

under 80-talet. Därför har den ursprungliga avsikten, ökad demokrati, förskjutits till ökad effektivitet. KDN-reformen har mer blivit ett redskap för besparing och omprioritering för kommunerna medan demokratimotivet ännu inte fått det avsedda utrymmet.

I kunskapsöversikten "Lokala nämnder"[12] görs en sammanställning av interna och externa utvärderingar. Följande faktorer diskuteras:

- Sektorstänkandet på väg att brytas?

En bärande tanke med lokala nämnder är en önskan att bryta sektorstänkandet till förmån för en områdesbaserad organisation. I olika kommuner finns mängder av exempel på hur effektiviteten ökat genom samordning, sambruk och flexibilitet mellan sektorerna. Detta sker i det lokala vardagsarbetet utifrån goda kunskaper om medborgarnas behov. Närheten och den geografiska samhörigheten gör att de decentraliserade förvaltningarna skapar nya arbetssätt och arbetsformer.

- Fler kvinnor och fler yngre

Andra viktiga erfarenheter är att den områdesbaserade organistionen lockar fler yngre medborgare och fler kvinnor till de politiska uppdragen. Under det senaste årtiondet har medvetenheten om snedrekryteringen till de politiska uppdragen ökat. Detta förhållande samt att det är lättare att göra en avvägd rekrytering till nybildade nämnder och styrelser har gett bättre balans mellan kvinnor och män, äldre och yngre.

I vissa kommuner har man också mycket medvetet rekryterat hälften kvinnor och hälften män till de nya tjänsterna som områdeschef. Det är lättare att tänka nytt när man inte samtidigt måste ta hänsyn till det gamla!

Den förväntade ökningen av medborgarnas aktiviteter har hitintills dock till stor del uteblivit. Många medborgare uppger att de inte känner till KDN och få har deltagit i öppna sammanträden och informationsmöten.

- Ny politikerroll

En tredje erfarenhet av områdesstyrelser är att närheten tvingat fram en ny politikerroll, där de förtroendevalda blir mer synliga för medborgare och personal. De lokala politikerna får på ett helt annat sätt stå till svars för politiska beslut i direktkontakt med medborgarna. De har också genom närheten lättare att fånga upp medborgarnas behov och lokala opinioner. Behoven förs sedan vidare från nämnderna till kommunens övergripande organ och blir därmed föremål för avvägningar utifrån en helhetssyn.

Flera ledamöter och ordförande i de lokala nämnderna vittnar om att närheten och avsaknaden av byråkratiska mellanled påverkar politikerrollen positivt. Det är viktigt att verksamhetsföreträdarna ser de förtroendevalda som representanter och företrädare för allmänheten och slutar kräva expertkunskaper av dem. När den kunskap och de erfarenheter från allmänheten som de förtroendevalda bär med sig sammanvägs med den expertkunskap som finns i organisationen kan man tillsammans uträtta något positivt för medborgarna.

[12] Eklund-Ekman, 1987

- Nya arbetsformer

Omorganisationen har också som reslutat gett ett experimenterande med olika sammanträdesformer. Ofta förläggs sammanträdena ute i verksamheten. Därvid skapas bättre kontakter mellan nämnd och baspersonal. Temadiskussioner skapar tillfälle till resonemang kring verksamheterna som sedan kan leda till att frågor aktualiseras som ärenden. Detta arbetssätt ger nämnden också möjlighet att aktivt arbeta med uppföljningsmomentet.

I samband med den lokala nämndens budget och verksamhetsplan formuleras de övergripande målen. Genom närheten och de nya arbetsformerna, som ger de förtroendevalda möjlighet att ställa direkta frågor till baspersonalen, kan de förtroendevalda mer aktivt arbeta för att målen verkligen tränger ut i och blir styrande för verksamheten. De lokala politikerna kommer tidigt in i beslutsprocessen, ofta i initieringsskedet när ett problem formuleras. De blir inte längre defensiva granskare.

Svårigheter som behöver bearbetas uppstår i stället i relation till den centrala nämnden eller förvaltningen.

- Eniga politiker är en förutsättning

Ytterligare en erfarenhet är att lokala nämnder inte går att införa framgångsrikt, om det inte råder politisk enighet i frågan i kommunen. Det är en lång och mödosam process att genomföra områdesstyrelser. Processen präglas av ett nästan omättligt informationsbehov. Det krävs en mycket stark och enig politisk ledning för att effektivt genomföra en omorganisation till lokala nämnder.

- Kostnader

Den inledande verksamheten med lokala nämnder har i en del kommuner visat sig bli dyrare än beräknat. I en översikt över lokala organ i Norden menar forskaren Kerstin Kolam[13] att de höga kostnaderna under åren närmast efter införandet av lokala organ med stor sannolikhet fått flera kommuner att avstå från att införa sådana.

Det är emellertid viktigt att skilja mellan de kortsiktiga och de långsiktiga effekterna på ekonomin. Det är enligt Kolam svårt, att med stöd av den forskning som hittills bedrivits, finna entydiga belägg för att lokala organ verkligen belastar den kommunala budgeten. Ökade kostnader kan nämligen också betraktas som en effekt av den traditionella förvaltningsapparatens kanske tillfälliga motstånd i rädsla att bli överflödig.

- Dragkamp centralt – lokalt

Ett stort hinder i några kommuner har visat sig vara de centrala förvaltningarna som inte kan "släppa greppet" om de decentraliserade förvaltningarna.

En slutsats av utvärderingarna är således att demokratin alltid måste erövras på nytt, dvs att de lokala nämnderna och förvaltningarna tvingas kräva ökat handlingsutrymme och mindre styrning från centralt håll. Det

[13] Kolam, 1987

betyder en ständig kamp som faktiskt vitaliserar demokratin i en kommun, under förutsättning att de lokala politikerna och tjänstemännen är tillräckligt starka och tydliga.

Många kommunledningar har sökt andra vägar för att förändra den kommunala organisationen. Genom kontaktpolitiker eller fadderpolitiker försöker man skapa närhet till verksamheten. Genom långtgående delegering kombinerad med målstyrning och brukarinflytande försöker man skapa effektivare service till medborgarna. Med hjälp av olika projekt försöker man nå samordningsvinster. Fler kommuner har varit framgångsrika i detta arbete, men har inte lika effektivt kunnat angripa sektorstänkandet och skapa en bättre rekrytering till förtroendeuppdragen.

Nuläget

Den första decentraliseringsvågen i form av lokala nämnder kom i slutet av 70-talet och under 80-talets första del. Därefter har ett femtiotal kommuner utrett frågan utan att fatta beslut om en reform. Även inom flera landsting sker decentralisering inom såväl de administrativa som de politiska nivåerna. Inom den privata sektorn har länge funnits en trend att divisionalisera, dvs. etablera mindre, relativt självständiga enheter.

Ett av skälen till att KDN/områdesstyrelser är de mest intressanta bland de subkommunala nämnderna är att KDN innebär ett helt nytt sätt att formellt organisera det politiska ansvaret. KDN är ett lokalt organ med sektorsövergripande lokalt ansvar och ger möjligheter till långtgående befogenheter och ansvar visavi de centrala facknämnderna; ett slags subkommunala kommunstyrelser, om man så vill.

Utvärderingar hitintills har visat att KDN/områdesstyrelser i första hand löst effektivitetsproblem i vid mening, dvs. att finna lämpliga besparingsobjekt, samordning av resurser m.m. Det finns bl a följande förklaringar enligt Montin till att KDN ännu inte blivit en demokratireform.[14]

- Demokratisering tar tid, KDN-reformen har inte verkat tillräckligt lång tid ännu. Det är fel att utvärdera efter endast 2 – 3 år.
- Demokratisering har i praktiken underordnats effektivitet. Det har under de senaste åren varit viktigare att åstadkomma bättre utnyttjande av resurserna än att odla medborgarkontakter.
- Det behövs andra mätmetoder för att kartlägga KDN-reformens faktiska betydelse.

En annan förklaring till att KDN ännu inte genomförts i fler kommuner i landet är att det i Sverige liksom på andra håll i världen pågår en "managementrevolution" inom den offentliga sektorn.

Managementrörelsen handlar om både administrativt och politiskt ledarskap. Det satsas utbildningsresurser för ledarskapsutveckling och antalet ledarskapskonsulter ökar. Varje kommun med självaktning försöker ut-

[14] Montin, 1989

veckla en ledarskapsfilosofi som skall genomsyra arbetet på alla nivåer i organisationen; från kommundirektören till daghemsföreståndaren.

Även den politiska organisationen ingår i denna managementrevolution. Det finns uppenbarligen förväntningar på ett nytt politiskt ledarskap över förvaltning och verksamhet.

Men allt eftersom ledarskapskraven ökar finns en tendens till "teknokratisering"; att politik handlar om att leda förvaltning och verksamhet på ett effektivt sätt. Risken med denna "marknadsorienterade förvaltningspolitik" är att demokratifrågorna kommer än mer i skymundan:

"Om medborgarna ska ha mer att säga till om, är det sista de behöver karismatiska ledare: de må vara politiker (som borde vara inriktade på att spegla behov och inte att diktera dem) eller tjänstemän (som borde vara effektiva tjänare och inte regera över själarna)."

Montin ställer i sin artikel följande viktiga fråga: Kan det vara så att ju mer intressanta ledarskaps- och effektivitetsfrågor blir för kommunerna, desto mindre blir intresset för de traditionella politiska problemen, dvs mobilisering av krav och behov, medborgardeltagande etc?

Organisationsförändringar i landstingen

Tendensen under 1980-talet har varit att också landstingen sökt decentralisera såväl tjänstemannaorganisationen som den politiska organisationen. Processen pågår i samtliga landsting, men arbetstakten och utgångspunkterna för organisationsutvecklingen varierar.

Bakom förändringarna ligger bl a följande omständigheter.

- Insikten att personalens engagemang och kreativitet inte tas tillvara i en centraliserad organsiation
- Sjukvårdens möjligheter att i framtiden tilldelas större resurser är begränsade.
- Den medicinsk/tekniska utvecklingen möjliggör behandling av allt fler svåra sjukdomar,
- Vårdens arbetssätt och organisation kritiseras från allt fler håll och i allt häftigare ordalag.
- En decentraliserad organisation antas reagera snabbare och flexiblare på omvärldsförändringar.

Nedanstående beskrivning är ett försök att sammanfatta bärande tankar i landstingens decentraliseringsprocess.

Den längsta nivån i den decentraliserade förvaltningsorganisationen utgörs i regel av en sk *basenhet*. Denna kan t ex vara en klinik eller en vårdcentral. Där skall befogenheter och ansvar i görligaste mån ligga, eftersom det är på denna nivå som kostnader uppstår och kan påverkas.

Vad innebär då detta konkret?

- Basenheten får en egen budget. Den tilldelas en klumpsumma som den sedan – inom de ramar som överordnade organ ställt upp i form av mål och riktlinjer – får disponera efter eget skön. Budgetöverskridanden räknas ofta av på nästa års anslag, medan medel som blir över får disponeras, helt eller delvis, följande år.
- Basenheten ansvarar för planeringen av den egna verksamheten och organiserar arbetet. Det kan t ex gälla ledighetsplanering och bemanningsreserv.

- De administrativa göromålen skall i görligaste mån vara förlagda till basenheten. Kvarvarande centrala organ skall ha en stödfunktion och en konsultroll. Tanken är att det skall råda en principiell ansvarsfördelning mellan central och lokal förvaltning.

På det politiska området har den nya hälso- och sjukvårdslagen medfört ökade möjligheter till decentralisering genom att landstingen getts rätt att inrätta primärvårdsnämnder. Flera landsting har också utnyttjat denna rätt. Rätten utvidgades 1985 genom en lag som medger att särskilda organ skapas. Dessa får ges uppgifter får både viss del av den landstingskommunala verksamheten och för verksamhet som enbart avser ett geografiskt avgränsat område. De särskilda organen får även ges uppgifter som griper över flera nämnders ansvarsområden. Nästa steg i processen har varit att ge nämnder utvidgad beslutanderätt beträffande budget, personalpolitiska frågor, utveckling av patientdemokratin mm.

Decentraliseringen är ett led i strävan att ersätta regelstyrning med målstyrning. Från landstingens sida har man understrukit nödvändigheten att utbilda både politiker och chefer i den nya styrningstekniken, som kräver att såväl politikerroll som tjänstemannaroll definieras tydligare. Vidare har det ansetts nödvändigt att konstruera mätbara mål och införa en kontiuerlig uppföljning av basenheters arbete.

2.3 Politikernas problembild

Vid utredningens regionala konferenser (se ovan 1.4) gav de cirka 70 deltagarna från nio kommuner och två landsting sin bild av vilka problem man upplever som förtroendevald. I stora drag var det följande teman som framträdde:

- Allmänna arbetsvillkor, inklusive ersättningsfrågan
- Väljarkontakter, kontakter med allmänheten
- Massmediernas roll i lokalpolitiken
- Styrning och ledning av verksamheten
- Enfrågegrupper/partier

Att kombinera yrkesliv, familjeliv och förtroendeuppdrag är mycket svårt, så svårt att många kommunalpolitiker tycker att priset för det politiska engagemanget är väl högt. Ändå vill man inte ha en utveckling mot fler heltidspolitiker; tvärtom betonade konferensdeltagarna betydelsen av att människor från olika yrken och med fast förankring i ett "vanligt" liv företräder medborgarna i de politiska församlingarna.

Samtidigt underströk man att det är svårare och svårare att vara fritids- eller deltidspolitiker eftersom de frågor man har att ta ställning till blir allt fler och mer komplicerade.

Det faktum att yrkesliv–familjeliv–förtroendeuppdrag är så svåra att kombinera på ett tillfredsställande sätt föranledde en konferensdeltagare att föreslå en fackförening för politiker. Även om förslaget kanske

inte var helt allvarligt menat, så speglar det det förhållandet att ingen yrkesgrupp skulle acceptera de villkor som i dag gäller för de kommunalt förtroendevalda.

Frågan om ersättning diskuterades ingående. Betydelsen av en rimlig ersättning ligger på flera plan. För en del yrkesgrupper är ersättning en förutsättning för att man alls skall kunna ta på sig ett uppdrag. För andra och rent allmänt handlar det om rättvisa; ingen skall förlora på det politiska åtagandet, som är en förutsättning för vår demokrati och som ändå kräver att man försakar andra aktiviteter på sin fritid. Ingen skall heller förlora på att vara förtroendevald i en viss kommun, vilket fallet är i dag på grund av de stora variationerna i ersättningssystemet.

Ersättningsfrågorna har också indirekt betydelse för nyrekryteringen, menade många. Hur rekrytera nya i allmänhet och från underrepresenterade grupper i synnerhet, om de förutsätts arbeta näst intill ideellt och ändå är bundna av tider och mötesplatser och förutsätts ha läst in en hel del material i förväg? Inte minst ungdomar har många aktiviteter som konkurrerar om deras tid och intressen. Man ska inte underskatta deras erfarenhet av att arbete som ställer vissa krav också bör ge en skälig ersättning.

"En bra kommunalpolitiker behöver en timme för att gå över stans torg", sade en av konferensdeltagarna, när kontakten mellan förtroendevalda och väljare diskuterades. Den kontakten varierar från kommun till kommun, oberoende av hur hur aktiva de förtroendevalda själva är.

Annars spelar det naturligtvis en stor roll hur mycket tid politikern kan lägga ned på att vara ute bland folk. En del menade att det inte är på informationsmöten, som politikerna kallat till, som man träffar särskilt många kommuninvånare, däremot genom att man själv syns på olika aktiviteter på orten och därmed gör sig känd. Andra ansåg att man måste finna nya och "säkra" vägar för att nå ut med frågor och få del av lokalbefolkningens synpunkter och behov och föreslog att byalag, kvartersorganisationer, intresseföreningar av olika slag etc helt enkelt skulle bli remissinstanser i kommunala frågor.

För det mesta har människor ingen annan kontakt med politiker än genom massmedia. Därför fungerar massmedia som en förlängning av den demokratiska processen eller skulle kunna göra det. Samtliga konferensdeltagare var nämligen överens om att massmediernas politiska bevakning ofta är bristfällig och att begreppet "politikerförakt" uppfunnits och hålls vid liv av massmedia.

De flesta kunde ge exempel på hur fakta förvrängs eller förkortas till den grad att de inte kände igen sig själva eller en händelse när de läst om det i tidningen. Om det berodde på okunnighet eller tidsbrist från journalisternas sida lät man vara osagt. Helt säkert skulle i varje fall det sanna skeendet eller de verkligen sagda orden inte ha givit lika stora rubriker. Detta förhållande kopplat till massmediernas personfixering

gör att läsaren eller tittaren tvingas bedöma politiker och politiskt arbete på allt annat än objektiva grunder.

"Vi måste se till att den kommunala kakan räcker åt alla. Vi måste ständigt prioritera och vi måste ibland välja att lägga mer resurser på ett ställe än ett annat, även om vi tycker att det andra behöver mer pengar. När så massmedia skall berätta om det hela så väljer de givetvis att skildra den part som inte fick mer resurser. Inte väljer man att berätta om något som blivit bättre...".

Så uttryckte en av deltagarna massmediernas negativa sätt att välja vad man skriver om.

Konferensdeltagarna var noga med att understryka att man inte vill ha en press som är politikernas redskap; det är viktigt med en fri press i en demokrati. Kritik skall fram när det finns skäl att kritisera, men när kritiken sker på osakliga grunder eller blir personförföljelse tjänar den inga andra syften än att höja upplagan.

En fri debatt skulle stimulera alla parter, menade många, men som journalister ofta beter sig i dag så stryps debatten innan den ens kommit igång. Man vaktar hellre sin tunga än att missförstås i spalterna. Därigenom kommer många problem eller förslag aldrig till en konstruktiv debatt.

"Massmediernas förenklade och oseriösa bevakning av kommunalpolitik bidrar till att folk inte vill eller vågar ta på sig förtroendeuppdrag. Därför är detta ett allvarligt problem som behöver diskuteras på en högre nivå än att vi är kritiska mot massmedia för att vi inte tål kritik",

som en av konferensdeltagarna uttryckte saken.

Många förtroendevalda känner att målen drunknar i detaljer när det gäller den politiska styrningen. Så många och komplicerade är de frågor som måste lösas här och nu att man inte hinner arbeta målmedvetet för det samhälle man vill ha i framtiden.

"Vi politiker måste göra någon slags revolution", utbrast en av konferensdeltagarna. "Vi går under i detaljer, men det är vi som har skapat den här krångliga tågordningen. Vi måste knuffa ner beslutsprocessen så att vi får tid att vara politiker."

Att styra och leda verksamheten i stället för att fastna i detaljer diskuterades ingående med större eller mindre självkritik. I flera kommuner är förändringsarbetet igång, i andra, mindre kommuner kände man inget behov av några genomgripande förändringar. Samarbetet med tjänstemännen fungerade bra och folk kommer upp på kommunalkontoret när de är missnöjda med något. Här är problemen snarare att få folk till alla förtroendeuppdrag eller att hålla alla kommunens vägar i farbart skick.

Det faktum att alla kommunalpolitiker måste få alla samhällets pusselbitar att gå ihop gör det svårt att formulera en tydlig målsättning som engagerar och därmed lockar folk till förtroendeuppdrag. Därför, menade konferensdeltagarna, engagerar sig folk hellre i så kallade en-

frågegrupper eller intresseorganisationer. Medan partipolitiskt engagemang kräver att man "köper hela paketet" så kan man i en enfrågegrupp arbeta för just det som känns viktigt för en själv. Man såg utvecklingen mot enfrågepartier som ett hot mot demokratin.

I kommunalpolitikerns roll ligger en svårighet inbyggd: man ska vara rikspolitikens förlängda arm samtidigt som man ska se till sin lokalbefolknings bästa. Detta kopplat till att distansen ökat mellan rikspolitiker och kommunalpolitiker, vilket flera av deltagarna kände, gör att man önskar en förändringens vind i de politiska partiernas inre struktur. Att det rent av är en förutsättning om politikerrollen ska kunna förändras.

"De förändringar som behövs motverkas av stora ämbetsverk och sektorisering. Lägg därtill en föråldrad partistruktur i våra politiska partier och var och en förstår att den enskilde politikern kan göra mycket litet för att påverka sin roll."

3 Det finns många politikerroller!

"Att vara kommunalpolitiker är en märklig blandning av makt och maktlöshet." (Konferensdeltagare).

När Bojan i Ankarvattnet ska åka på möte i Östersund blir hon borta två dagar. För att utnyttja tiden ordnar hon så många besök hon kan för att informera sig för sitt politiska arbete – hon måste ju ändå stanna över natten.

När Rolf i Jakobsberg ska på ett möte kan han cykla. Men som ensamstående pappa måste han alltid ordna barnvakt. Han kan inte vara med på allt som partiet önskar; han får koncentrera sig på de möten som är nödvändiga för hans förtroendeuppdrag.

Bojan och Rolf har kanske många saker gemensamt men helt säkert en – de vill absolut vara med om att bygga samhället och hävda de intressen som de tycker är viktiga i sina respektive kommuner. Hade Bojan småbarn skulle hon inte kunna ha ett förtroendeuppdrag, hade Rolf längre avstånd fick han också tacka nej.

De förtroendevalda är medborgarnas företrädare. De väljs av medborgarna och deras främsta uppgift är att skaffa sig en god bild av medborgarnas krav och behov. I en rad beslutande församlingar i kommuner och landsting skall de förtroendevalda bevaka medborgarnas rättigheter. De skall också kunna stå till svars inför medborgarna och kanske pedagogiskt förklara beslut utifrån en helhetssyn, beslut som för vissa särintressen kanske ter sig "fel".

För att kunna fullgöra förtroendeuppdraget måste de politiska partierna skapa goda arbetsförutsättningar för de förtroendevalda.

3.1 Utgångspunkter

De förtroendevalda kvinnorna eller männen har olika uppgifter och roller på många områden inom kommuner och landsting. För att tydliggöra olikheterna och spännvidden i politikerrollen väljer vi följande utgångspunkter:

- rollerna som majoritets- och oppositionspolitiker
- hur mycket tid som den förtroendevalde lägger ned på sitt uppdrag
- vilken organisatorisk nivå den förtroendevalde befinner sig på
- vilken roll den förtroendevalde har i nämnden/styrelsen
- vilken huvuduppgift den förtroendevalde har i organisationen.

Mellan rollerna finns det stora skillnader och därigenom skapas spänningar mellan olika ytterligheter även inom samma parti.

Låt oss se närmare på vilka möjligheter och svårigheter som kan finnas.

3.2 Majoritetspolitiker – oppositionspolitiker

Att vara i majoritet eller i opposition påverkar i grunden politikerrollen.

Kommunalpolitiken har länge präglats av samförstånd mellan de politiska partierna. De frågor som hanterades i de tidigare småkommunerna var i mycket liten utsträckning partipolitiskt skiljande. Den politiska uppgiften var att i samförstånd på bästa sätt skapa service till kommunmedlemmarna.

Kommunindelningsreformerna och den starka expansionen av den kommunala verksamheten har inneburit en allt tydligare politisering och partipolitisering av kommunalpolitiken. Denna utveckling har i de flesta kommuner medfört ett tydligt majoritetsstyre. Ur detta majoritetsstyre har också majoritets- och oppositionsrollerna utvecklats.

Rollerna påverkas även av hur starka eller svaga majoriteterna är. Inte minst det senaste valet 1988 har gett upphov till nya inslag i politikerrollen. Oklara majoriteter och vågmästarpartier innebär bl a att förhandlingsinslaget i politiken blivit allt tydligare. Skiftena mellan majoritets och oppositionsrollen går nu snabbare än tidigare.

Nya former för den politiska styrningen påverkar också majoritets- respektive oppositionsrollen. Vad är t ex oppositionspolitikerns roll i en målstyrd verksamhet? Vilken roll spelar en oppositionspolitiker i dialogen och uppföljningen av majoritetens mål? Hur kan majoriteten "bjuda in" oppositionen i detta arbete?

3.3 Heltidspolitiker – fritidspolitiker

Indelningsreformerna och den växande verksamheten har motiverat införandet av politiker som på heltid eller kanske mer än så – ägnar sig åt att styra och leda verksamheten: kommunal- och landstingsråd. Men den helt dominerande delen av de förtroendevalda är fortfarande fritidspolitiker, som vid sidan av sitt yrkesarbete ägnar sig åt partiarbete, nämndsammanträden, förberedelser m.m.

Mellan dessa ytterligheter finns det en mängd varianter på uppdrag som tar större eller mindre del av den förtroendevaldes tid.

De mycket olika tidsmässiga möjligheterna/begränsningarna att utöva sina uppgifter som förtroendevald skapar helt naturligt spänningar men ger också möjligheter. Dessa spänningar och möjligheter finns dels i realtionen mellan de olika förtroendevalda, dels i relationen med den professionella organisationen.

Kommunal- och landstingsrådsrollen har odiskutabelt skapat en ökad stadga i de politiska ledningsuppgifterna. Politiker kan nu skapa en kontinuitet i den politiska styrningen. De heltidsengagerade politikerna är också

en viktig drivkraft i arbetet med att hålla ihop de förtroendevaldas arbete. En ytterligare viktig uppgift är att i komplicerade majoritetsförhållanden skapa förhandlingslösningar.

Kommunal- och landstingsrådsrollen kräver dock en stor känslighet för vilka drivkrafterna är i en positiv kommunaldemokratisk utveckling. Positiva roller för de många förtroendevalda påverkas i hög grad av kommun/landstingsledningens och kommunal/landstingsrådets agerande. Detta agerande bygger på insikten att de många förtroendevalda behövs för att en bra och demokratiskt styrd verksamhet skall komma till stånd. *Ett bra kommunal- eller landstingsråd agerar så att också suppleanten i kulturnämnden oberoende av kön och ålder känner sitt värde och sin plats i helheten.*

Det finns alltför många exempel på s k starka kommun- och landstingspolitiker som tar på sig ett slags ställföreträdande ansvar för sitt partis alla förtroendevalda. Kommunal- eller landstingsrådet blir något av en verkställande direktör som med stor självständighet styr kommunen/landstinget. Arbetet i facknämnderna blir därigenom allt mer ointressant. För personalen och allmänheten blir kommunen/landstinget synonymt med sin främste politiske företrädare.

I en sådan utveckling ligger också en tendens att de heltidsengagerade växer ihop med förvaltningsorganisationen och blir en ny förvaltningsnivå. Att vända sig till denna nivå blir ett sätt att komma fram till snabba beslut. Förvaltningschefer går förbi sin nämnd och får klartecken för sitt agerande direkt från kommunal- eller landstingsrådet. Ett sådant system undergräver intresset hos och rollen för de förtroendevalda i facknämnderna.

Dagens decentraliserade organisationer i kommuner och landsting behöver starka ledningar med några få heltidsengagerade politiker, som tillsammans med de förtroendevalda i fullmäktige/landstinget och kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet tar ett tydligt ansvar för helheten. De styr verksamheten genom att ange målen men de delegerar sedan det politiska ansvaret till nämnder och styrelser. Det behövs kommunal- och landstingsråd som får sitt mandat från partiet och som inte främst lierar sig med den professionella organisationen.

Men den kommunala verksamheten och demokratin behöver framför allt utveckla en bra roll för alla de *fritidspolitiker* som finns i landet. Utredningen vill arbeta för att skapa en politikerroll som utövar lockelse och ger utmaningar för medborgarna, en politikerroll som är personligt, ekonomiskt och tidsmässigt möjlig, en roll som lockar till politiskt arbete på alla nivåer och som attraherar inte minst ungdomar.

3.4 Fullmäktigepolitiker – nämndpolitiker

Den kommunala organisationen är ur ett styrperspektiv indelad i flera nivåer. De förtroendevalda befinner sig ibland på flera nivåer samtidigt i denna nämndhierarki. Vi talar därför ofta om mångsyssleri, något som har både positiva och negativa förtecken.

Det negativa ligger framför allt i att ett utbrett mångsyssleri begränsar möjligheterna att förnya kåren av förtroendevalda. Alltför många unga ledsnar på att år efter år stå på tillväxt för olika uppdrag. *Det behövs en tuffare prövning i nomineringsarbetet för att råda bot på detta.*

Mångsyssleriet leder också till att de förtroendevalda "sitter på flera stolar". Problemet är exempelvis att en ledamot i kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet som också sitter i en nämnd, i den sistnämnda rollen skall uppfylla mål som han/hon tidigare varit med och ställt upp i en annan position och roll. Denna situation kan naturligtvis skapa dubbla lojaliteter och en uppfattning att den demokatiska styrprocessen är trög.

Mångsyssleriet har också andra, positiva förtecken. Genom att de förtroendevalda är representerade på olika nivåer nås vissa samordningseffekter inom organisationen. Denna samordning kan dock också leda till en maktkoncentration som inte gynnar demokratins utveckling.

Kanske är det så att nämndpolitikerna fått för stort inflytande i förhållande till fullmäktigepolitikern. Fullmäktiges/landstingsmötets strategiska roll har reducerats och istället får man i dessa församlingar agera "röstboskap", vilket gör arbetet och debatterna tämligen meningslösa och ointressanta. Vi återkommer till fullmäktiges roll under 7.2.6.

3.5 Ordförande – ledamot – suppleant

Naturligtvis har de förtroendevalda även i den enskilda nämnden eller styrelsen olika roller. Ordföranden har ett ansvar och därmed roll som till stor del avviker från de övriga. Ordföranden har ofta mer tid till sitt förfogande och därmed större möjligheter att bl a ha kontakt med förvaltningen.

Den politikerroll som skapas i nämnden eller styrelsen är ofta en spegling av ordförandens sätt att arbeta. En bra ordförande bör agera så att enskilda ledamöter och suppleanter känner sitt uppdrag meningsfullt. Att till en del avstå från det traditionella sammanträdandet till förmån för arbete i arbetsgrupper för vissa frågor är ett sätt att få med alla i arbetet.

Under vårt utredningsarbete har vi kommmit i kontakt med alternativa sätt att bedriva nämndarbete. Alternativen har sprungit fram ur öppna diskussioner om brister och missförhållanden. Det är således av stor vikt att nämndarbetet utvärderas och att olika modeller prövas.

I den alltmer decentraliserade kommunala organisationen har uppgifterna delats upp beroende på var man befinner sig i nämndhierarkin. Uppdelningen är tydligast i kommuner med kommundelsnämndsorganisation. Men samma förhållande kan också sägas råda i en sektorsorganisation där kommunstyrelserollen renodlats i förhållande till facknämnderna.

Visst behövs politiker som har tid och möjlighet att tänka i strategiska termer, men detta kräver en mycket medveten rollutveckling så att man inte får en uppdelning i strategi- och genomförandepolitiker. De förtroendeval-

da på alla nivåer måste utifrån medborgarnas behov vara med och dra upp strategier och riktlinjer för framtiden.

Kommunstyrelsepolitikerna måste aktivt fånga upp impulser från medborgarna och partiorganisationerna. Detta arbete är en förutsättning för att kommunstyrelsens kontakter med verksamheten på lokal nivå skall kunna upprätthållas. Om inte denna kontakt upprätthålls, kan vi få en kommuntotal planering som inte är förankrad i medborgarnas behov.

Bristande kontakter i organisationen leder till att orealistiska styrsignaler sänds ut från fullmäktige och kommunstyrelsen. Det helt nödvändiga förtroendet mellan olika nämndnivåer försvagas. Sektors- och bypolitiken förstärks på bekostnad av en sammanhållen politisk styrning.

Rollen som kommunstyrelsepolitiker bör alltså till stor del utvecklas i kontakten med medborgarna och partiorganisationen. Trots en utåtriktad och aktiv kommunstyrelseroll måste planeringen på central nivå ske i ett direkt samarbete mellan centrala och lokala politiker. Detta samarbete garanteras främst genom partiorganisationen.

På samma sätt som kommunstyrelsepolitiker behöver utveckla sin roll i kontakt med verksamheten, så bör politikerna i facknämnder och kommundelsnämnder ha utrymme för planering inom sin egen sektor eller område samt även ges en aktiv roll i den totala kommunala planeringen.

Politikerrollen i kommundelnsnämnderna bör utvecklas utifrån uppgiften att förverkliga de mål som fullmäktige lägger fast i kombination med de lokala behoven i området.

Den närhet till medborgaren som denna organisation innebär och den direkta serviceproduktionen medför att den politiska styrningen till en del alltid kommer att innehålla detaljbeslut.

I några kommuner försöker man också fånga upp medborgarnas behov genom s.k. *kontaktpolitiker,* som dels är verksamma i någon nämnd och dels deltar i vissa aktiviteter i någon kommunal verksamhet. Erfarenheterna har visat att deras roller måste klargöras såväl inom partiet, i respektive nämnd som för medborgarna. Att träffa en politiker väcker alltid förhoppningar och förväntningar hos personal och brukare. Därför bör kontaktpolitikernas befogenheter och ansvar diskuteras och klargöras.

3.6 Rolltyper bland de förtroendevalda

Inom den demokratiska normdebatten delar man in politikerna i tre välkända rolltyper: förtroendemannen, väljardelegaten och partiföreträdaren.

Förtroendemannarollen, där den valde efter egen övertygelse har att fatta beslut inom den allmänna ram som gavs vid valtillfället.

Väljardelegatrollen, där den valde är mer lyhörd för medborgarnas krav och ser sig som allmänhetens representant.

Partiföreträdarrollen, där det är ståndpunkter utformade i det egna partiets olika instanser som anses böra styra den enskilda förtroendevaldas agerande.

Den kommunaldemokratiska forskningsgruppen fann att dessa tre rolluppfattningar fördelade sig jämnt i fullmäktigekåren i början av 1980-talet. En jämförelse med slutet av 1960-talet visar en klar ökning av andelen partiföreträdare.[1] Enligt studier under senare delen av 80-talet finns en tendens till att andelen väljardelegater är mer representerade hos förtroendevalda som tillhör gruppen unga män och kvinnor.[2]

[1] Wallin m fl, 1981
[2] Hedlund, kommande avhandling

4 Rekrytering till och avhopp från förtroendeuppdragen

4.1 Rekryteringsfaktorer

Bland de faktorer, som har betydelse för rekryteringen till politiska uppdrag, brukar man nämna individens

- resurser, t ex social position, tid att disponera
- motiv eller drivkrafter
- utsikter att klara gallringsprocessen.

Dessa förhållanden påverkas av olika faktorer i omgivningen, som fungerar stödjande respektive ställer krav. Till dem som stöder räknas partierna, olika icke-politiska organisationer, enskilda personer och massmedia. Dessa söker påverka enskilda medborgare att ställa sig till förfogande. De som är beredda att gå igenom rekryterings- och nomineringsprocessen ställs inför vissa krav. Partiernas krav kan liknas vid ett filter, som bestämmer vilka som ska gå vidare till nomineringsfasen.

Bland de faktorer, som vi här kallar resurser, finns sådant som kön, ålder, antal barn, inkomst, utbildning, anställningsförhållanden och bosättning inom kommunen. I nästa avsnitt redovisas uppgifter om hur dessa egenskaper hos befolkningen i stort hänger ihop med villigheten eller intresset att ta på sig uppdrag. Dessa uppgifter bygger på en enkät som SCB på utredningens uppdrag genomfört i slutet av 1988 och början av 1989. Resultaten jämförs med en liknande undersökning från 1979.[1]

4.2 Uppdragsbenägenhet och uppdragsattityd hos medborgarna

Undersökningen genomfördes på ett representativt urval ur befolkningen bestående av 1.211 personer i åldern 18–74 år.[2] De fick svara på frågor om sin inställning till kommunala förtroendeuppdrag samt ett tiotal frågor med anknytning till detta.

Genom att ställa resultaten från den aktuella undersökningen mot den som genomfördes cirka 10 år tidigare kan vi säga om det inträffat några

[1] Wallin m fl, 1981
[2] Teknisk rapport för omibuss 885; SCB, 1989

förändringar i bl a den s k uppdragsattityden under 1980-talet. Det är ett sätt att tackla problemet med rekryteringen till förtroendeuppdragen i enlighet med direktiven. En svårighet med jämförelsen över tiden är att 1988/89 års undersökning baseras på ett betydligt mindre urval än den förra. Det leder till en större osäkerhet i data, när man tittar på delpopulationer som t ex olika åldersgrupper, vilket i sin tur gör jämförelser över tiden vanskliga. De skillnader som redovisas är sådana som är statistiskt signifikanta, dvs inte missvisande till följd av slumppåverkan o dyl.

Inledningsvis ställdes följande fråga:

Om Du av något parti som Du sympatiserar med skulle erbjudas att bli ledamot i kommunfullmäktige eller någon kommunal nämnd/styrelse skulle Du då kunna tänka Dig att tacka ja?

Svaren utföll som framgår av tabell 4.1

Tabell 4.1 Medborgarnas uppdragsattityd 1979 och 1988/89

Uppdragsattityd	1988/89	1979
Har uppdrag	1.3	2
Ja, både i fullmäktige och nämnd	2.8	10
Ja, i fullmäktige	11	1
Ja, i nämnd	2.6	4
Nej eller tveksam	82.3	83
	100.0	100
	n=1.211	n=2.695

Som framgår av tabellen är andelen som är villig att ta på sig uppdrag, dvs alla som svarat ja, lika stor i dag som för 10 år sedan. De uppgår till cirka 16 procent mot 15 år 1979. Ungefär var sjätte medborgare är alltså uppdragsvillig.

Däremot har fördelningen på de olika ja-svaren ändrats en hel del. De som föredrar enbart fullmäktigeuppdrag har ökat med 10 procentenheter, medan de som kan tänka sig både fullmäktige och nämnder minskat med 7 enheter.

Tolkningen av detta utfall är inte självklar. KF-uppdraget har uppenbart ökat i popularitet medan nämnduppdrag minskat i motsvarande mån. Orsakerna vet vi ingenting med säkerhet om. En tänkbar förklaring är att nämnduppdragen – inte utan fog – uppfattas som mera betungande i dag, jämfört med hur det var för tio år sedan. KF-uppdraget framstår med denna tolkning som mindre betungande jämfört med nämnduppdragen.

I fortsättningen redovisas alla ja-svarande, oavsett det exakta innehållet i svaren, som "uppdragsvilliga". De som är tveksamma eller svarat nej redovisas tillsammans för enkelhets skull.

Eftersom kvinnorna är en erkänt svårrekryterad grupp, är det av intresse att se hur deras uppdragsattityd förhåller sig till männens, nu och över tid.

Tabell 4.2 Uppdragsattityd, män och kvinnor, 1979 och 1988/89

Uppdragsattityd	Män		Kvinnor	
	1988/89	1979	1988/89	1979
Har uppdrag	2.2	3	0.6	2
Ja	20.1	18	13.3	12
Nej + tveksam	77.8	79	86.1	87
	100.1	100	100.0	100

Som framgår av tabellen finns det en klar skillnad mellan män och kvinnor i storleksordningen 6 – 7 procentenheter som står sig över tiden. Övriga skillnader är obetydliga.

Vad gäller *ålderns* inverkan på uppdragsattityden är det svårt att dra några säkra slutsatser om vare sig fördelningen på åldersklasserna nu eller jämförelser över tiden pga de små talen. Bland 18 – 24 åringarna är cirka 15 procent positiva; i gruppen 25 – 40 år siffrorna 20 – 25 %. I gruppen 40 – 49 är är andelen positiva cirka 10 procentenheter lägre än den nyss nämnda gruppen och gruppen 50 – 59 år. Grupperna över 60 år visar en överraskande hög uppdragsbenägenhet, cirka 10 % . I endast ett fall finns en säker skillnad över tid att redovisa: bland 40 – 49 åringarna, dvs de s k fyrtitalisterna, har andelen positiva minskat i jämförelse med samma kategori för 10 år sedan.

Av 1979 års undersökning framgick med all önskvärd tydlighet att *förekomsten av barn* i en familj inte spelar någon större roll för uppdragsvilligheten; familjer med eller utan barn respektive med barn i olika åldrar har ungefär samma intresse för politiska uppdrag. Samma mönster går igen i 1988/89 års undersökning. I tabell 4.3 redovisas data från båda undersökningarna tillsammans.

Tabell 4.3 Uppdragsattityd (ja-svar) fördelat på förekomst av barn 1988 och 1979.

Barnsituation	1988/89	1979
Inga barn	13.3	13
End.förskolebarn (0 – 6 år)	30.6	18
End.skolbarn (7 – 17 år)	17.7	21
Både förskole- och skolbarn	19	16
	n=198	n=408

Tabellen visar de små variationerna dels mellan de fyra kategorierna " inga barn" etc, dels vid jämförelse över tiden, med ett undantag. Familjer med förskolebarn är numera mer uppdragsbenägna än de som har enbart skolbarn respektive både förskole- och skolbarn. Ökningen från 1979 är statistiskt säkerställd. Det bör framhållas att kategorin "inga barn" troligen innehåller en del äldre personer med barn över 17 år, vilket drar ner uppdragsbenägenheten en del; äldre personer har ju som framgått ovan generellt en lägre uppdragsbenägenhet.

Vad gäller *inkomst* och *utbildning*, så är hög inkomst och hög utbildning positivt relaterade till en högre beredskap att ta på sig uppdrag. Detta

framgick i 1979 års undersökning, där man också kunde konstatera att utbildningsnivån hade en relativt kraftigare påverkan än inkomsten. En direkt jämförelse med 1988/89 års siffror är av tekniska skäl inte möjlig, men huvudtendensen är densamma. Uppdragsvilligheten hos de högskoleutbildade är tre gånger så hög som för dem med endast obligatorisk skolutbildning. Skillnaden mellan de högsta och de lägsta inkomstgrupperna är avsevärt mindre.

På frågor om det var *någon i familjen eller den närmaste omgivningen som var politiskt engagerade* eller hade kommunalt uppdrag svarade ungefär en femtedel ja (23 %), 73 procent nej och 11 procent "minns ej". Bland dem som svarade ja, hade cirka 30 procent en positiv uppdragsattityd mot drygt 10 procent bland nej-svararna. Skillnaden är statistiskt säkerställd, och den står sig även över tiden (sedan 1979). Personlig bekantskap med politiskt aktiva påverkar uppenbart uppdragsvilligheten, i positiv riktning.

I 1979 års undersökning konstateras att ett antaget samband mellan en längre tids *boende i kommunen* och ett intresse att vara med och styra kommunen inte kunde spåras. Det visade sig att de som bott i kommunen mer än 20 år var mindre uppdragsvilliga än de som bott kortare tid. Denna tendens kvarstår i huvudsak i 1988/89 års material, även om skillnaderna är något mindre och materialet bräckligt. De som flyttat in i kommunen och varit bosatta mellan två och 10 år förefaller relativt mest uppdragsvilliga. I 1979 års material fann man att de senare inflyttade är yngre, har högre utbildning och tillhör en högre socialgrupp än de som bott länge i kommunen. Med kontroll för dessa variabler försvann sambandet mellan inflyttningsår och uppdragsvillighet. Föreställningen om att "urinnevånarna" är särskilt villiga att delta i den kommunala självstyrelsen bedömdes emellertid ha fått ett grundskott.

En annan fråga med anknytning till boendet, som kan antas ha betydelse för uppdragsvilligheten, är *avståndet till centralorten*, där de kommunala sammanträdena oftast äger rum. I 1979 års undersökning visade sig avståndet, mätt som den tid det tog att förflytta sig till centralorten, i stort sett saknade betydelse. I 1988/89 års någorlunda jämförbara data finns en tendens till en något tydligare uppdelning mellan dem som bor i centralorten (mer positiva till uppdrag) och dem som har mer än 45 minuters väg (mindre positiva), även om skillnaderna ryms inom felmarginalen.

Partiengagemangets betydelse för uppdragsattityden är enligt 1979 års undersökning viktig: Ju högre grad av partiengagemang, mätt som medlemskap, mötesbesök och aktivt deltagande i möte (att yttra sig), desto större uppdragsvillighet. Denna huvudtendens finns också i 1988/89 års data. Skillnaderna över tid är små och i inget fall statistiskt signifikanta.

Kommunstorlekens betydelse för kommuninvånarnas villighet att ta på sig uppdrag är oklar i 1988/89 års undersökning. Av denna framgår att av dem som bor i de tre storstäderna respektive i kommuner med mindre än 90.000 invånare är var femte villig att ta på sig uppdrag. De som bor i kommuner med mer än 90.000 invånare men ej i de tre storstäderna ligger på en något lägre nivå. Skillnaderna är dock inte statistiskt signifikanta.

1979 års undersökning visade på ett svagt samband mellan ökad uppdragsbenägenhet och ökad kommunstorlek.

Den som svarade nej på den inledande frågan om sitt allmänna intresse för kommunala uppdrag fick ange skälen till sitt svar. Svarens fördelning på de 11 alternativ som gavs framgår av tabell 4.4, som även visar fördelningen i 1979 års undersökning.

Tabell 4.4 Uppgivna skäl att inte åta sig uppdrag, rangordnade efter frekvens 1988/89.

Rangordning, uppgivna skäl:	1988/89	1979	Diff
1. Jag är inte tillräckligt intresserad av kommunalpol.	48.8	43	+ 5.8
2. Jag är inte tillräckligt kunnig	40.0	49	– 9
3. Jag är för gammal	18.3	21	– 2.7
4. Jag kan inte för mitt arbete	10.9	14	– 3.1
5. Jag vill inte binda mig vid ett visst parti	9.8	9	– 0.8
6. Annat skäl	9.4	9	+ 0.4
7. Jag kan inte av familjeskäl	8.4	8	+ 0.4
8. Förtroendeuppdrag är otacksamma, man får bara kritik	6.0	4	+ 2.0
9. Förtroendeuppdrag är meningslösa, man får 9. ändå inget verkligt inflytande	4.9	3	+ 1.9
10. Jag kan inte pga mitt föreningsengagemang	1.6	4	– 2.4
11. Jag kan inte av ekonomiska skäl	1.0	0	+ 1.0
	n=997	n=2.397	

Av tabellen framgår att stabiliteten i fråga om fördelningen av uppgivna skäl är påfallande hög över tiden. Den största förändringen finns i kategorin "inte tillräckligt kunnig", som minskat med nära 10 procentenheter sedan 1979 och därmed förvisats till andra platsen i rangordningen. Bristande intresse är numera det vanligaste skälet, som anförs av nära hälften av alla nej-svarare, en uppgång med cirka 6 procentenheter. Både ålder och arbete spelar en något mindre roll nu jämfört med 1979. Övriga svarskategorier visar små förändringar över tiden; de behåller också med få undantag sina positioner jämfört med 1979.

Ser man till bakgrundsfaktorer, såsom ålder, inkomst, kön etc. och deras samband med svaren, finner man följande mönster beträffande de fyra mest frekventa svaren.

- *Bristande intresse*: anförs mindre ofta av personer över 60 år, höginkomsttagare och "flitiga mötesbesökare", dvs de som besöker politiska möten ofta, samt ickeförvärvsarbetande.
- Inte tillräckligt kunnig: anförs mindre ofta av personer över 60 år, höginkomsttagare, flitiga mötesbesökare.
- För gammal: anförs oftare av personer över 60 år, lågutbildade, ej förvärvsarbetande samt personer utan barn.
- Arbetet: anförs oftare av höginkomsttagare; mindre ofta av personer i åldern 60 – 69 år.

Knappast några av de redovisade sambanden avviker från vad man har anledning att förvänta sig.

Av de anförda skälen till att man tackar nej till erbjudande om uppdrag kan skälen 1,2,5,8 och 9 i tabellen räknas till "politiska skäl", övriga till "privata skäl". De politiska skälen är som synes nästan dubbelt så vanliga som de privata. Av de politiska dominerar ointresse och bristande kunnighet eftertryckligt. Båda skälen får väl ses som ett uttryck för bristande politiskt engagemang. Var tionde uppger att man inte vill binda sig vid ett visst parti, dvs man avvisar ett av de mest framträdande dragen i det kommunalpolitiska systemet. I mycket begränsad utsträckning uttrycker man missnöje med det politiska systemets sätt att fungera (skäl 8 och 9). En slutsats av detta är att det är bristande engagemang och inte avståndstagande från systemet som sådant som är den viktigaste grunden till svårigheterna att rekrytera folk till förtroendeuppdragen.[3]

4.3 Avgång från förtroendeuppdragen

4.3.1 Landstingen

Nära var tredje – 31.5 procent – landstingsledamot 1985 återkom inte i de nyvalda landstingen efter 1988 års val. Det är en ökning med 6.5 procentenheter jämfört med 1980, då avhoppsfrekvensen i landstingen senast undersöktes.[4] Som jämförelse kan nämnas att omsättningen av landstingsledamöter i samband med valen 1982 och 1985 var 28 respektive 29 procent.

Utredningen har i samarbete med landstingsförbundet genomfört en enkätundersökning, som riktats till alla de 546 personer som lämnat sina uppdrag som landstingsledamöter mellan 1985 och 1988. Av dessa svarade 77 procent på enkäten.

Av de svarande var var fjärde beredd att ta på sig förnyat uppdrag men blev utslagen i den interna partikonkurrensen eller till följd av att det egna partiet inte var tillräckligt framgångsrikt. Det är en betydligt större andel än efter 1979 års val, då ungefär en tiondel försvann på det angivna sättet.

De resterande 317 personerna avgick frivilligt, dvs de var inte beredda att kandidera inför 1988 års val. Dessa kan betraktas som "genuina avhoppare", och det är dessa personer som undersökningen koncentreras på.

Om de 124 personer, som inte svarat på enkäten, fördelar sig i samma proportioner mellan frivilligt och ofrivilligt avgångna, skulle antalet frivilligt avgångna – avhoppare i egentlig mening – uppgå till drygt 400 totalt. 77 procent av de frivilligt avgångna hade dock ett eller flera andra förtroendeuppdrag än ledamotskapet i landstinget efter valet 1988. Översatt till hela populationen innebär detta att cirka var femte landstingsledamot 1985 så att säga ramlat ur det landstingskommunala systemet mellan 1985 och 1988.

[3] Jfr Wallin m fl, 1981 s 85
[4] Kronvall-Sköldborg, 1982

Avhopparna har följande socioekonomiska profil:

- De yngsta – upp till 35 år – utgör en mycket liten andel, cirka 3 procent. Mellangruppen 36–55 år utgör drygt 40 procent. Gruppen 55 år och däröver svarar mot 55 procent.
- Ungefär varannan avhoppare fick sitt uppdrag i samband med valet 1982 eller 1985. De har alltså suttit en eller två mandatperioder före avhoppet. Den andra halvan har haft sitt uppdrag i tre mandatperioder eller längre. Ungefär var tredje totalt har så mycket som fem eller fler mandatperioder bakom sig.
- Avhopparna har en hög utbildningsnivå, och nära 60 procent har mer än två års utbildning utöver den obligatoriska.
- 85 procent är gifta eller samboende.
- 65 procent är män, 35 procent kvinnor. Fördelningen stämmer väl överens med landstingsledamöterna 1985, 63 respektive 37 procent.
- Två av tre är förvärvsarbetande. Bland de icke-förvärvsarbetande är praktiskt taget alla pensionärer.
- Anställda–företagare fördelar sig i proportionerna 4 till 1 (cirka 80 respektive 20 procent). Två tredjedelar av dem som är anställda arbetar heltid. Drygt två av tre är fackligt organiserade i TCO eller SACO/SR. 60 procent av alla är högre tjänstemän eller tjänstemän på mellannivån. Arbetare och lägre tjänstemän utgör knappt en fjärdedel tillsammans. Lantbrukare är den största gruppen egenföretagare. Bland anställda dominerar de med anställning inom den offentliga sektorn med 60 procent. 23 procent är anställda i organisationer och 17 procent inom den privata sektorn.

I nedanstående tabell redovisas hur stor andel som svarat ja på frågan, om de utöver landstingskommunala förtroendeuppdrag har eller har haft några offentliga uppdrag under perioden 1986–88 respektive för närvarande.

Tabell 4.5 Andel (%) avhoppare med andra offentliga uppdrag än landstingskommunala 1986–88 respektive 1989.

Uppdragsnivå	1986-88	1989
Lokal	54	32
Regional	39	26
Central	12	7

De som lämnat sina uppdrag ombads att tala om i vad mån de upplevt konflikter mellan sina förtroendeuppdrag och andra sysselsättningar. Ungefär var fjärde avhoppare – 26 procent – uppgav att man inte upplevde någon konflikt av det slaget, vilket är en något högre andel än i undersökningen 1980, då mindre än var femte uppgav att de inte upplevde någon konflikt. Svarsfördelningen framgår av tabell 4.6.

Tabell 4.6 Upplevda konflikter mellan olika sysselsättningsalternativ hos landstingsledamöter som lämnat sina uppdrag inför 1988 års val.

Typ av konflikt	Antal svar	Procent
Mellan förvärvsarbetet och landstingskommunala uppdrag	158	41.4
Mellan hem och fritid och landstingskommunala uppdrag	82	21.5
Mellan hem och fritid och partiarbete	46	12
Mellan förvärvsarbete och partiarbete	28	7.3
Mellan landstingskommunala uppdrag och partiarbete	20	5.2
Annan konflikt	48	12.6
	382	100.0

Som framgår av tabellen är det konflikter mellan förtroendeuppdraget eller uppdragen i landstinget och förvärvsarbetet respektive hem och fritid som dominerar. Konflikter mellan partiarbete och andra sysselsättningar är mindre än hälften så vanliga.

I jämförelse med förhållandena 1980 är rangordningen mellan de olika typerna av konflikter oförändrad, men de relativa andelarna är i vissa fall förändrade. I 1980 års undersökning var andelen som uppgivit kombinationen hem och fritid/landstingsuppdrag respektive hem och fritid/partiarbete avsevärt större.

De som lämnat sina uppdrag tillfrågades om orsakerna till avhoppet. De fick därvid ta ställning till en lista med privata skäl och en lista med politiska skäl. De fick också svara på annat sätt om så önskades. Svaren framgår av tabell 4.7.

Tabell 4.7 Uppgivna orsaker till avhopp från landstingsuppdrag (Po = politiska skäl; Pr = privata skäl.) n = 317

Avhoppsorsak	Antal svar	Procent
Har varit med länge – dags att lämna över till andra (Po)	131	16.9
Ålderskäl (Pr)	118	15.3
Förhållanden i förvärvsarbetet (Pr)	112	14.5
Familjeförhållanden (Pr)	58	7.5
För mycket partilinjer (Po)	48	6.2
Uppdraget tog mer tid än beräknat (Po)	46	6
Prioriterar uppdrag i andra organ (Po)	41	5.3
Brist på personligt inflytande (Po)	39	5
Hälsoskäl (Pr)	30	3.9
Otillfredsställd med den egna insatsen (Po)	27	3.5
Landstinget ofta överspelat (Po)	20	2.6
Förestående avflyttning (Pr)	14	1.8
Bristande förtroende för egen person (Po)	12	1.6
Otacksamt uppdrag p.g.a. kritik (Po)	9	1.2
Andra skäl	78	8.8
	773	100.1

Tabellen visar att det är tre skäl till avhopp som är de mest framträdande, varav de två högst rankade är nära besläktade med varandra: att man varit med länge samt åldersskäl. Det tredje huvudskälet är förhållanden i förvärvsarbetet. Dessa tre skäl svarar tillsammans med familjeförhållanden för mer än hälften av alla uppgivna skäl till avhopp.

Privata och politiska skäl har ungefär samma tyngd i avhopparnas svar, om man ser till fördelningen i tabellen: knappt 400 respektive drygt 400 fall. När de avhoppade emellertid tillfrågades om vilka skäl som haft störst betydelse för avhoppet, angav i det närmaste två av tre att de privata skälen haft störst betydelse. Den resterande tredjedelen fördelades ungefär jämnt mellan svarsalternativen politiska skäl respektive att privata och politiska skäl haft lika stor betydelse.

I flera fall, 35 när det gäller privata skäl respektive 87 när det gäller politiska skäl, har de drygt 300 avhopparna svarat "inget skäl" i enkäten. Om denna typ av svar skulle redovisats i tabellen, hade det hamnat bland de två, tre högst rankade svarskategorierna av alla.

En jämförelse mellan de upplevda konflikterna och skälen till avhopp visar en god överensstämmelse. De två vanligaste konfliktanledningarna – mellan landstingsuppdraget och förvärvsarbetet respektive mellan landstingsuppdraget och hem och fritid – avspeglas i de tredje och fjärderankade avhoppsorsakerna "förhållanden i förvärvsarbetet" samt "familjeförhållanden".

De två vanligaste skälen till avhopp – att man varit med länge respektive åldersskäl – finner sin förklaring i det faktum att mer än hälften (55 %) av de frivilliga avhopparna är 56 år eller äldre.

De som lämnat sina uppdrag tillfrågades också om vilket utbyte uppdraget gett dem, positivt eller negativt. Mer än hälften av svaren, 56 procent, hade ett positivt innehåll.

Det som oftast betonas när det gäller positiva erfarenheter är de kunskaper och erfarenheter som uppdraget fört med sig. Möjligheten att påverka, sociala aspekter (ökade kontaktytor, kamratskap) samt att uppdraget givit intellektuell stimulans och/eller utvecklat personligheten är var för sig ungefär hälften så vanligt förekommande som kunskaper och erfarenheter.

När det gäller negativa erfarenheter, dominerar brister eller missförhållanden i arbetet med att genomföra politiken. Bland de vanligaste enskilda bristerna nämns främst problem med beslutsprocessen (t ex tidsödande/trög, alltför partipolitisk); därnäst bristen på ekonomiska resurser i landstinget samt landstingsmötenas utformning. Den näst största kategorin negativa erfarenheter berör förutsättningarna för uppdraget, främst att det är för tids- och arbetskrävande. Tredje störst är kategorin besvikelser över uppdraget eller kollegerna. Som problematiskt, men i mindre utsträckning, framstår sådant som massmediebevakning, omgivningens reaktioner och svårigheterna att greppa om landstingets versamhet.

4.3.2 Kommunerna[5]

Förändringar 1973–88

Efter valet 1988 är de förtroendevalda 3 procent färre än efter valet 1985. Det är ingen dramatisk förändring, men den antyder både ett avgångs- och ett rekryteringsproblem. Avhopp är dock ingen ny företeelse. Omsättningen var hög också under 1970-talet.

Från perioden 1973–76 till idag har antalet politiker i en del kommuner minskat betydligt, mest i kommuner som tycks ha haft många politiker för att klara kranskommunernas representation efter sammanläggningarna. Successivt har en avtrappning skett. Andra kommuner med t ex kommundelsnämnder har ökat politikerkåren.

Hur stor är då omsättningen? Ofta sägs att en av tre lämnar politiken efter varje val. Enligt Wallin m fl, 1981, var den totala avhoppsfrekvensen för fullmäktige 1979 26 procent. Mer än 40 procent av avhopparna hade varit med länge. Avhoppen i KF-populationen är mindre omfattande än i kåren i sin helhet. Vid det dramatiska valet 1976 avgick t ex 39 procent av dem som varit aktiva 1973–76. Kommunmedelvärdet var dock bara 33 procent. Spridningen var betydande mellan kommunerna; nästan var tredje kommun hade en avgång på cirka 45 procent, men i cirka 15 procent av kommunerna var avgången endast 20 procent.

En totalbild av omsättningen bland kommunpolitikerna perioden 1973–88 ges i tabell 4.8.

Tabell 4.8 Andel (%) avgående förtroendevalda 1976 av dem som var med 1973, 1979 av dem som var med 1976, 1988 av dem som var med 1985, i 25 kommuner.

	1976	1979	1988
Genomsnitt	36.5	33.9	37.7
Max.värde	55	50	48
Min.värde	19	21	27

Av tabellen framgår att genomsnittsvärdet är påfallande stabilt över tiden, dvs att cirka en tredjedel försvinner mellan två närliggande val. Observera dock att skillnaden mellan kommunerna minskar under den studerade perioden.

Bakom variationerna mellan kommunerna ligger olika orsaker. Ett par framträdande sådana är kommunstorlek och politisk stabilitet. Små kommuner (upp till 11.000 invånare) har betydligt lägre omsättning än stora kommuner (27.000 invånare och däröver); skillnaderna har dock minskat mellan 1976 och 1988. Kommuner med stabila majoritetsförhållanden har lägre omsättning än politiskt instabila kommuner.

Totalt sett avgår cirka 15 procent efter endast en mandatperiod. Här är kvinnorna klart överrepresenterade. Cirka 10 procent stannar två perioder, och cirka 30 procent stannar minst fyra mandatperioder.

[5] Detta avsnitt bygger på opublicerade data från en undersökning utförd av fil.dr Håkan Magnusson m fl

Som jämförelse kan nämnas att omsättningen av kommunalpolitiker i Danmark i samband med valet 1985 låg på 38 procent. Inför 1989 års kommunalval föredrog ungefär var fjärde att inte ställa upp till omval. I Norge är omsättningen betydligt högre. Man räknar där med att mer än hälften byts ut vart fjärde år. I en fjärdedel av kommunerna är omsättningen mellan 70 och 100 procent; i mer än hälften av kommunerna är siffran 50–70 procent.[6]

Under 1970-talet ökade andelen kvinnor i kommunalpolitiken. Många nya kvinnor kom in, men många försvann också. Efter valet 1976 var andelen avgående kvinnor cirka 36 procent; spridningen låg mellan 20 procent och 50 procent. Endast i en av fem kommuner var andelen kvinnor (av kvinnliga politiker) som avgick större än andelen avgående män (av manliga politiker). Omsättningen i politikerkåren var således betydande redan för 15 år sedan.

Av bl a kommunförbundets redovisningar framgår att kvinnorna blivit fler i politiken. I själva verket har de snarare blivit färre, åtminstone i åtskilliga kommuner. I absoluta tal minskar antalet kvinnor i ungefär 1/3 av kommunerna. I 40 procent av kommunerna ökar andelen, mer på grund av männens minskande antal än på ett ökat antal kvinnor. Den största reella ökningen finns i små kommuner med ett tidigare lågt antal förtroendevalda.

Bland de faktorer som påverkar avgångsbenägenheten finns också positionen i organisationen. Tre av fyra ledamöter i kommunstyrelsen och två av tre i "viktigare" facknämnder stannade kvar efter 1985 års val mot endast varannan i övriga nämnder. Något liknande gäller vid jämförelsen mellan personer med ordinarie uppdrag och suppleanter. Varannan av de sistnämnda avgick mellan 1985 och 1988. Det är något illavarslande inför valet 1991 eftersom hälften av alla nyvalda placerats enbart som suppleanter. Tabell 4.9 visar tydligt deras karaktär av riskgrupp.

Tabell 4.9 Fördelningen (%) på uppdragsinnehavare i olika positioner 1985 och 1988 samt avgångna 1988.

	Ord och suppl 1985	Endast ord 1985	Endast suppl 1985
Ord och suppl 1988	36	10	8
Endast ord 1988	32	49	11
Endast suppl 1988	9	7	32
Avgått	23	34	50

En nyligen gjord undersökning i Malmö visar att mellan 10 och 20 procent av dem som inte var med 1985–88 men väl 1988 hade faktiskt en tidigare kommunalpolitisk karriär. Det förefaller vara männen som gör comeback i större utsträckning än kvinnor, som mer definitivt drar sig ur.

[6] Tidskriften Danske kommuner 34/1989

1988 års avhoppare

Den undersökning som här åberopas är en enkät med dem som lämnat sina uppdrag mellan valen 1985 och 1988. Urvalet har gjorts från det s k 25-urvalet av kommuner som kommunaldemokratiska forskningsgruppen konstruerade och omfattar primärt samtliga med uppdrag i dessa kommuner. Som avhoppare har definierats de som lämnat sitt eller sina uppdrag och inte har kvar något uppdrag längre inom kommunen överhuvudtaget. Denna definition skiljer sig från vad som hittills varit brukligt; jämför t ex Wallin m fl, 1981, samt Kronvall & Sköldborg, 1982, som enbart studerar avhoppare från fullmäktige respektive landstinget, oavsett om de avhoppade har kvar något uppdrag eller inte. Konsekvenserna av detta är att data från 1989 års undersökning inte är direkt jämförbara med vare sig tidigare undersökningar på det kommunala området eller den ovan redovisade beträffande avhoppare från landstinget 1985–88. Det bör även omtalas att bortfallet varit ovanligt stort i enkäten, cirka 50 procent, vilket gör data osäkra.

Avhopparnas socioekonomiska profil är följande:

Den åldersmässiga fördelningen visar att cirka 10 procent är högst 35 år, drygt hälften är mellan 36 och 55 och drygt en tredjedel är 56 år eller äldre.

Ungefär en tredjedel fick sina uppdrag i samband med valen 1982 och 1985. Två tredjedelar har haft sina uppdrag i tre eller fler mandatperioder. Drygt 40 procent har haft uppdrag i fem eller fler mandatperioder. I denna grupp dominerar männen.

I fråga om utbildning har två tredjedelar minst två års utbildning utöver den obligatoriska.

Drygt 80 procent är gifta eller samboende.

Könsfördelningen är 38 procent kvinnor, 62 procent män. Observera att urvalet är viktat till kvinnornas fördel av undersökningstekniska skäl.

86 procent är förvärvsarbetande. Flertalet icke förvärvsarbetande män är pensionärer, medan huvudgruppen av icke förvärvsarbetande kvinnor är studerande. Av de förvärvsarbetande är 86 procent anställda och 14 procent egna företagare. 80 procent av de förvärvsarbetande arbetar heltid. 94 procent av de förvärvsarbetande männen arbetar heltid mot 62 procent av kvinnorna.

Arbetare/lägre tjänstemän respektive tjänstemän på mellan och högre nivå utgör vardera 43 procent. 5 procent är lantbrukare. 60 procent av de anställda arbetar inom den offentliga sektorn. En mycket hög andel av kvinnorna arbetar här medan männen fördelar sig jämnare mellan privat och offentlig arbetsgivare. 31 procent arbetar inom den privata sektorn och 9 procent är anställda i organisationer.

Skälen till avhopp framgår av tabell 4.10. Endast var tionde svarande uppgav att inga privata skäl hade betydelse medan ungefär dubbelt så många uppgav att politiska skäl inte hade betydelse för avhoppet.

Tabell 4.10 Uppgivna skäl till avgång från kommunala uppdrag. po = politiska skäl, pr = privata skäl.

Skäl till avgång	Antal svar	Procent
Förhållanden i förvärvsarb (pr)	40	13,9
Dags att lämna sin plats (po)	32	11,1
Familjeförhållanden (pr)	30	10,5
Ålder (pr)	25	8,7
Uppdr tog mer tid än beräknat (po)	21	7,3
Beslut överspelade av andra org (po)	20	7,0
Partilinjer i st f sakdisk (po)	17	5,9
Otillfredsställd m egen insats (po)	15	5,2
Partiet saknar inflytande (po)	13	4,5
Hård/aggressiv debatt (po)	12	4,2
Bristande pers inflytande (po)	10	3,5
Andra privata skäl	33	11,5
Andra politiska skäl	19	6,6
SUMMA	287	99,8

Som framgår av tabellen utgör de fem högst rankade typerna av skäl 51,5 procent av de angivna skälen. En jämförelse mellan 1979 och 1989 års data visar en påfallande stabilitet över tiden. De fyra högst rankade skälen 1979 är identiska med rangordningen 1989, dock att ordningsföljden mellan de enskilda skälen är något förändrad.

I de allra flesta fall har de personer som angett ålder som skäl också angett att de tyckte det var dags att ställa sin plats till förfogande. Här finns emellertid viktiga könsskillnader, vilket framkom även i 1979 års undersökning. Som skäl till avgång ligger de nämnda typerna av skäl på andra och tredje plats hos männen vid båda mättillfällena. För kvinnorna kommer de först på femte och elfte plats 1989 och på sjunde och åttonde plats 1979.

Vid en granskning av åldersfördelningen på de avgående ledamöterna framgår vidare att en betydligt högre andel kvinnor i åldersgruppen 36–55 år lämnar politiken än män i denna åldersgrupp. Det omvända gäller för den högsta åldersgruppen men skillnaden är något mindre.

Kopplingen mellan ålder och "dags att lämna" är inte heller lika självklar för kvinnorna som den tycks vara för männen. En större andel kvinnor anger att de tycker att det är dags att lämna uppdraget utan att ange ålder.

Sammantaget tycks följande föreligga:

- Männen avgår i betydligt större utsträckning än kvinnorna av åldersskäl; det finns ett starkare samband mellan ålder och att man varit med länge bland männen än bland kvinnorna.
- Andra skäl än ålder och att det är dags att avgå är väsentligare för kvinnorna än för männen.
- Kvinnor i åldersgruppen 36–55 år avgår betydligt oftare än män i denna åldersgrupp; detta gäller i första hand gruppen 50–59 år. En större andel kvinnor än män lämnar sina platser innan de anser sig vara för gamla för politiken.

På frågan om vilket utbyte de avgångna politikerna ansåg att uppdragen gett dem svarade ungefär hälften att det positiva utbytet övervägde uppoff-

ringarna. En något högre andel av männen jämfört med kvinnorna angav detta. 15 procent menade att uppoffringarna varit större än utbytet.

Det som oftast betonas när det gäller positiva erfarenheter är de kunskaper och erfarenheter som det politiska arbetet medfört. Betydligt fler kvinnor anför detta medan det omvända gäller beträffande möjligheten att påverka. Goda relationer till både partikamrater och över partigränserna förekommer också relativt ofta.

När det gäller negativa erfarenheter dominerar bland männen brister eller missförhållanden i arbetet med att genomföra politiken, t ex trögheten i systemet, partibundenhet och ohederlighet. För en stor del av kvinnorna är de negativa erfarenheterna kopplade till bristen på tid och ork; att man försummar barnen, känslan av att inte ha någon fritid utan att alla krafter går åt till att få arbete, hem och barn och politiken att gå ihop.

Ett annat område som förekommer bland de kvinnliga avhopparnas negativa erfarenheter men som helt saknas bland männens kommentarer har med sammanträdenas form och innehåll att göra. Exempel på kritiska synpunkter är att sammanträdena är tråkiga med långa eller onödiga inlägg. Kvinnorna menar också att de har svårt att göra sig hörda bland männen. De menar mötena blir mindre formella om det finns fler kvinnor med och att kvinnor och män uppträder olika i kommunalpolitiken.

4.4 Slutsatser om rekrytering och avhopp

Den undersökning om *medborgarnas uppdragsbenägenhet*, som utredningen genomfört, visar en förbluffande stabilitet över tiden. Andelen uppdragsvilliga är exakt lika stor som för tio år sedan. Ungefär var sjätte medborgare skulle tacka ja till ett kommunalt uppdrag. Männen är nu som då mer positiva till uppdrag än kvinnorna. En påfallande förändring, om man ser till olika åldersgrupper, är att personer mellan 40 och 50 år har ett klart minskat intresse för politiska uppdrag jämfört med samma åldersgrupp för tio år sedan. Småbarnsföräldrar och äldre är överraskande positiva till uppdrag. Den allmänna tendensen att uppdragsbenägenheten är oförändrad ter sig något oväntad, om man ser till det minskande intresset för partipolitik som beskrivits i kapitel 2. Utfallet får närmast tolkas som en framgång för tilltron till det politiska systemet i Sverige.

Bristande intresse och otillräckliga kunskaper nämns i främsta rummet bland skälen till att tacka nej till uppdrag. Intressant är att dessa båda orsaker bytt plats under loppet av 1980-talet; bristande intresse är vanligare och bristande kunskaper mindre vanligt nu. I övrigt är mönstret av skäl att tacka nej till uppdrag påfallande stabilt över tiden. En allmän slutsats är att det är bristen på engagemang och inte avståndstagande till det politiska systemet som är den viktigaste grunden till rekryteringssvårigheterna.

Omsättningen bland de förtroendevalda är en naturlig och i viss mån önskvärd företeelse. Omsorgen om den kommunala demokratin motiverar

dock att vi noga följer utvecklingen och är observanta på förändringar som kan tänkas skada det politiska systemet.

Vi kan konstatera att avhoppsbenägenheten bland de förtroendevalda har ökat under 1980-talet, från omkring var fjärde till ungefär var tredje. Till detta bör läggas två saker. Omsättningen var hög även under 1970-talet; perioden 1973–76 är ett exempel på detta. Endast en mindre del av avhopparna försvinner helt från de politiska uppdragen; dessutom är det inte ovanligt att man kommer igen efter en viss tid.

En viktig aspekt på avhoppen är hur de fördelar sig mellan olika grupper av förtroendevalda. Framför allt är det de notoriskt underrepresenterade: unga, kvinnor och privatanställda som är av intresse. De redovisade undersökningarna medger tyvärr inga säkra jämförelser mellan de förtroendevalda generellt och/eller medborgarna och avhopparna. De jämförelser som dock är möjliga om än bristfälliga tyder inte på några dramatiska förändringar under den senaste tioårsperioden för någon av de underrepresenterade grupperna.

När det gäller orsakerna till avhoppen är stabiliteten även här påfallande, liksom fallet var med skälen att tacka nej till uppdrag. De viktigaste skälen är att man varit med tillräckligt länge, åldersskäl samt förhållanden i arbetslivet eller i familjen. För både landstingsledamöterna och kommunpolitikerna täcker dessa skäl drygt hälften av alla uppgivna skäl. Samtliga dessa skäl framstår som rimliga och respektabla, om man betänker att det politiska uppdraget är ett frivilligt åtagande vid sidan om och i konkurrens med ett "vanligt" civilt liv.

En analys av alla slag av uppdrag, ordinarie såväl som suppleantuppdrag och statusen hos uppdragen, visar på ett speciellt problem, nämligen att de som befinner sig i en mindre framträdande roll riskerar att försvinna relativt snabbt. Ungefär varannan suppleant i kommunala nämnder lämnar uppdraget mellan två valtillfällen. Eftersom kvinnor har marginella positioner i större utsträckning än män, riskerar de att försvinna förhållandevis snabbare. Även andra skillnader mellan könen i liknande hänseende bör beaktas. Som exempel kan nämnas att kvinnor i åldern 50–59 år tenderar att avgå betydligt oftare än sina manliga kolleger i samma ålder. De lämnar i högre grad politiken innan de anser sig för gamla.

Kvinnornas svårigheter i politiken avspeglas också i det att de något mindre positivt än männen bedömer sina erfarenheter av politiken, när de lämnar sitt uppdrag. Generellt sett är det dock ungefär hälften av avhopparna som anser att de positiva erfarenheterna överväger. Bland dessa är det de kunskaper och erfarenheter man vunnit, möjligheten att påverka politiken och samhället samt sociala aspekter, t ex gott kamratskap, som oftast framhålles. Bland negativa erfarenheter är de mest framträdande brister eller missförhållanden med att genomföra politiken, brister i fråga om förutsättningar för uppdraget – främst att de är tids- och arbetskrävande – samt besvikelser över uppdraget eller kollegerna.

5 Underrepresenterade grupper i politiken

Den svenska folkstyrelsen karaktäriseras på olika organisationsnivåer av åsiktsrepresentation förmedlad genom partierna. Inom denna ram finns skilda strävanden beträffande urvalet av de personer som skall företräda väljarna. Duglighet och erfarenhet är en bedömningsgrund. En annan grund för bedömningar har korporatistiska förtecken; grupper och organisationer som företräder särskilda intressen anses ha rätt att representera i de politiska organen. En tredje bedömningsgrund är den sociala sammansättningen som kön och ålder.

Bakom kraven på grupp- och social representativitet finns föreställningar och värderingar av olika slag. Ökad grupp- och social representativitet anses t ex leda till

- ökad åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda
- förbättrade medborgarkontakter
- stärkt legitimitet för det rådande styrelsesystemet
- ökad jämställdhet

I kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökning för mandatperioden 1979 – 82 var bl a följande grupper klart underrepresenterade: kvinnor, privatanställda och ungdomar.

Beträffande gruppen invandrare vet vi genom valforskarna att invandrarnas valdeltagande successivt sjunkit sedan 1976 samt att de har en försvinnande liten representation i kommunala nämnder och styrelser. Samtidigt ökar invandringen till Sverige och gruppen invandrare kommer i framtiden att utgöra en stor rekryteringsgrupp för politiskt deltagande.

I detta kapitel för vi främst diskussioner kring ungdomar, kvinnor och privatanställda.

5.1 Ungdomar i politiken

"Nya friska vindar behövs i de politiska församlingarna och en annan inställning till vilka krav som är rimliga att ställa på de förtroendevalda". (Konferensdeltagare)

5.1.1 Allmänna data[1]

Det finns en standarduppfattning om ungdomars förhållande till politik som går ut på att de i stor utsträckning tappat intresset för politiken och att de vänder partipolitiken ryggen. Det finns också en uppfattning om att 80-talets högervåg uppammat individualism och materialism bland unga människor. Om man studerar tillgängliga data av olika slag, får man emellertid en mera nyanserad och delvis annorlunda bild.

Medlemsantalet i de politiska ungdomsförbunden är ett mått på ungdomars intresse för politik på ett allmänt plan. Dessa siffror visar på en nedåtgående tendens under 1980-talet. Antalet medlemmar under 25 års ålder sjönk mellan 1980 och 1987 från 204.000 till 128.000.

Ett annat mått på intresset för politik är valdeltagandet. Detta har mellan valen 1982 och 1988 minskat med cirka 8 procentenheter för ungdomarnas del.

Enligt en undersökning som Statens ungdomsråd genomfört 1987/88 var 8 procent av alla ungdomar mellan 16 och 24 år medlemmar i ett politiskt parti. Det är något lägre än värdet för hela befolkningen, vilket uppgår till 15 procent.[2] Enligt samma undersökning var 72 procent av ungdomarna medlemmar i någon form av organisation, framför allt idrotts eller friluftsorganisation (38 %), facklig (32 %) eller sakpolitisk organisation, t ex Greenpeace, Non Fighting Generation (7 %).

Aktuell forskning om ungdomar och politisk åsiktsbildning visar att det inte finns något belägg för att ungdomars intresse för samhällsfrågor skulle ha försvagats sedan slutet av 1960-talet. Det finns tvärtom mycket som tyder på att deras politiska aktivitet ökat, dock med ett undantag: aktiviteten i och genom politiska partier håller sig på en i stort sett oförändrad nivå. Enligt maktutredningen ligger yngre personers partiaktivitet på 6–8 procent under hela perioden 1968–87. Andra uttryck för politisk aktivitet visar däremot en uppåtgående tendens, t ex deltagande i demonstrationer och individuell opinionsbildning (hålla anförande vid möte, skriva insändare).

Den tidigare åberopade undersökningen av Statens ungdomsråd visar att nästan varannan ungdom i åldern 16–24 år – 47 procent – anser att "man måste sluta sig samman med likasinnade för att kunna påverka sådant som är av betydelse för en själv, för ens närmaste och för alla andra". 40 procent ansåg att det räcker med att delta i allmänna val.

Av samma undersökning framgår att det också finns en vilja till uppoffring eller aktivt arbete för en fråga som man anser viktig. Vanligast är viljan att bära ett märke eller hjälpa till med att samla in pengar. Drygt var tredje vill arbeta aktivt som t ex ledare eller styrelsemedlem. En av fyra vill delta i demonstrationer och/eller aktioner som går ut på att hindra t ex byggandet av en motorled, kalhuggning av skog eller rivandet av ett beboeligt hus.

Av de hittills redovisade uppgifterna kan man dra slutsatsen att unga människor inser behovet av gemensam handling och organisering, att de är

[1] Uppgifterna i detta avsnitt bygger främst på Statens ungdomsråds årsbok 1989
[2] Petersson m fl, 1989

beredda att arbeta aktivt för det de tror på och att de utvecklar en hög politisk aktivitet, som dock väsentligen äger rum utanför de politiska partierna. Direkt aktion i enskilda sakfrågor förefaller mer tilltalande som metod än den mera omständliga och tidskrävande vägen genom de politiska institutionerna. Partiernas sätt att arbeta förefaller inte attrahera dagens ungdom.

När det gäller enskilda sakfrågor, som ungdomarna är starkt engagerade i, t ex miljöfrågan, ställer det sig måhända svårt att driva dessa inom de "gamla" partierna. Där finns en tradition som kräver helhetssyn, prioriteringar mellan olika angelägna frågor, överväganden på kort eller längre sikt m m, vilket troligen är ägnat att avskräcka dem som är inriktade på snabba åtgärder och resultat. Det är mot den bakgrunden betecknande att miljöpartiet, som ställt en enda och en för ungdomen angelägen fråga i centrum för hela sitt agerande, lyckas attrahera unga väljare i så stor utsträckning som skett.

Detta ligger väl i linje med den amerikanske samhällsforskaren Ronald Ingelharts tes om de s k postmaterialistiska värderingarnas ökande betydelse under de senaste 15–20 åren. (Se avsnitt 7.1!) Mycket tyder på att detta synsätt omfattas av framför allt unga människor.

Traditionellt är unga människor mindre väl företrädda i kommun- och landstingspolitiken än medelålders och äldre. Unga människor har i allmänhet ett mindre intresse för politik och de är mindre intresserade av att ta på sig uppdrag än äldre. Det finns också tecken som tyder på att de har en benägenhet att lämna sina uppdrag efter en kort tid.

En undersökning av de nyvalda i kommunfullmäktige i 1988 års val visar att andelen under 26 år var i genomsnitt 5 procent av alla nyvalda. Genomsnittsåldern för nyvalda var 44 år. Den högsta andelen unga nyvalda finns i moderata samlingspartiet med 7 procent, den lägsta inom socialdemokratiska partiet och kds med 4 procent.[3]

Regeringen tillsatte under hösten 1989 en kommitté för att utreda ungdomars villkor på 90-talet (C 1989:06, Ungdomskommittén). Den skall bl a utreda hur demokrati och jämlikhet för ungdomar kan stärkas. Arbetet skall vara slutfört i maj 1991.

5.1.2 Utredningens konferens om ungdomars delaktighet i politiken

Ett krångligt språk, stelnade arbetsformer med hierarki och byråkrati samt sist men inte minst brist på respekt för de unga gör att ungdomar inte vill arbeta partipolitiskt. De som trots allt engagerar sig känner att moderpartiet är bromsklossen för ett nödvändigt nytänkande. Så kan man sammanfatta vad som i huvudsak kom fram vid utredningens konferens i maj 1989 om ungdomars delaktighet i politiken.

I konferensen deltog representanter för de politiska ungdomsför-

[3] Kommun-Aktuellt 23, 1989

bunden, fackliga organisationer och andra organisationer, t. ex. miljö-, freds- och musikrörelsen, för att diskutera vad som behöver göras för att engagera fler ungdomar i politisk verksamhet.

I sin inledning påpekade ungdomsminister Margot Wallström att en av fyra förstagångsväljare avstod från att rösta i det senaste valet. Orsaken är knappast brist på engagemang, men man väljer hellre andra former än de politiska partierna som uttryck för sitt engagemang – eller att stå utanför: "Det är ändå ingen idé, det är ändå ingen som lyssnar".

Det faktum att alla folkrörelser uppstått ur behov gör det svårt att engagera sig för den som aldrig saknat det som en gång startade rörelsen – men väl andra saker som rörelsen finner mer perifera. Ett engagemang kan inte ärvas men formerna för det. När då formerna gör att ungdomar känner sig "låsta" och ovälkomna, ökar deras misstro mot det politiska systemet som sådant.

Till de populära myterna i Sverige hör att ungdomar är ett slags eget folk som lever i olika subkulturer, menade en representant för maktutredningen. Inte minst massmedia odlar denna myt genom att skildra unga som avvikare. Ändå finns det mer som förenar än skiljer unga från äldre.

Ungdomar har blivit en grupp som man tittar utifrån på, ansåg konferensdeltagarna. Men mycket av det som beskrivs som ungdomsproblem är i själva verket vuxenproblem. Våld och alkoholförtäring bland ungdomar talas det exempelvis gärna om. Däremot vill man inte se det våld och den alkoholkonsumtion som förekommer i hemmen och som präglar barnen.

Nya värderingar formas

Ungdomar vill engagera sig men vet inte riktigt hur, viljan är stor liksom misstron mot samhället. De klassiska folkrörelserna var nära lierade med industrisamhället. Men industrialismens värderingar har inte samma bärkraft i dag. Gamla värderingar och ideologier vittrar sönder.

Miljöfrågor och internationell solidaritet är viktiga frågor för ungdomar, menade en representant för institutet för framtidsstudier, som apropå läget för sjukvården inför 90-talet sade:

"Om sjukdomarna är relaterade till miljön och miljöförstöringen en följd av industrisamhället som fött de politiska partierna, så är frågan om det är de traditionella politiska partierna som kan lösa sjukvårdens problem."

Framtidsforskarna kan konstatera en vilsenhet bland ungdomar, ett slags övergångsskede där gamla värderingar vittrar sönder och nya håller på att ta form. Ett globalt värderingssystem håller helt klart på att bildas.

"För att ideologin ska bli politisk krävs att många omfattas. Erfarenheten visar att äldre har en oförmåga att omfatta nya värderingar."

Delat ansvar genom den demokratiska modellen är viktig, underströk konferensdeltagarna. Men kommun och stat har satsat mest på idrottsrörelsen, där den demokratiska träningen är minst, och minst på politiska ungdomsorganisationer, där den demokratiska träningen är störst.

Ungdomsförbundens synpunkter

Samtidigt som ungdomsförbunden är medvetna om sin roll som rekryteringsbas för moderpartierna så önskar ungdomarna att moderpartierna tog till sig mer av det nytänkande och den kritik som de unga står för. Alltför ofta behandlas ungdomspolitiker som "pittoreska inslag" i det politiska livet och ungdomsförbundens åsikter som något man i bästa fall lyssnar till men knappast bryr sig om.

I dag står och faller medlemsvärvningen med vilka aktiviteter man har att erbjuda. Ungdomar vill se resultat, var en allmän åsikt; ideologi i praktisk handling. Därför kopplas exempelvis miljöengagemang ihop med att man aktivt går ut och samlar in aluminiumburkar eller batterier eller startar studiecirklar för att lära sig mer i ämnet. Direkt aktion, konkret arbete, politiska exempel, "en fråga i taget" är några nyckelord i beskrivningarna av nya verksamhetsformer i ungdomsförbunden. Dessutom är man på flera håll i färd med att bryta upp den traditionella organisationsformen och på väg mot en tema eller projektbaserad organisationsform.

De ungdomar som åtagit sig förtroendeuppdrag har likartade upplevelser oberoende av vilket parti de företräder: målen drunknar i detaljfrågor.

Socialdemokratiska ungdomsförbundet

Vi märker att många som får kommunala uppdrag får problem. De får inte se konkreta resultat, de tvingas in i byråkrati och hierarki. Formerna för politiskt arbete måste förändras, liksom språket som är obegripligt för en ny generation. Och tidsbristen – det är orimligt att folk skall ta ställning till de frågor de inte hinner sätta sig in i. Ofta engagerar man sig i en politisk ungdomsorganisation för att man tror på något och inte för att man ser sig som någon som ska ta över längre fram.

Centerns ungdomsförbund

Vi har haft ungdomslistor i 45 kommuner. Det har visat sig bra; ungdomar känner att de får sin representant. Men sedan handlar det

om att vara tuff mot moderpartiet så att man inte blir ett pittoreskt inslag. När man väl kommer in i kommunalpolitiskt arbete så slås man av hur trögt allt är. Det är svårt att stå ut med – som ung är man resultatorienterad. Man känner sig väldigt ensam och skulle behöva någon jämnårig att diskutera med. För att lösa detta problem måste de politiska församlingarna öppnas. Språket måste också ändras; det är nog det största hindret. Långa tjänsteutlåtanden på ett språk som bara används av de sakkunniga och som garanterat bara förstås av de redan invigda. Det borde alltid finnas sammanfattningar. Hur ska man annars hinna med allt på den korta tid man har till sitt förfogande?

Moderata ungdomsförbundet

Vi blandar ungdomar och äldre. Utbildning är viktigt för alla, men vi märker att vi muf:are ofta är bättre utbildade än de äldre, vilket inte hindrar att de anser sig veta bäst. Vi unga vill återvinna ideologin. För att intressera ungdomar för kommunalpolitik gjorde vi exempelvis den "röda listan" där vi visade vad kommunalpolitiker lovat och vad de hållit, eller snarare inte hållit. Det får aldrig bara vara tomma ord och löften som inte kan uppfyllas – vi unga behövs! När man kommer in som förtroendevald känner man sig ensam. En klapp på huvudet och beskedet "om tre år har du nog lärt dig". Det där håller inte – ungdomar är radikala och tröttnar till slut på kommunalpolitiken. Man orkar inte känna sig ensam i längden.

Folkpartiets ungdomsförbund

Ungdomsförbundets viktigaste uppgift är att utbilda folk i partiets ideologi. Problemet kommer när man slussas över till partiarbete, för inställningen är så olika i olika delar av landet. I vissa områden är det många unga och det ger styrka. Men att sitta som en 20-åring i en församling där de andra är dubbelt eller tre gånger så gamla är svårt. Det är svårt bl a för att äldre försöker osynliggöra unga eller förlöjliga dem. Detta drabbar inte minst kvinnor. Och det är något som äldre politiker snarast måste bli medvetna om. Kommunalpolitik är så "opolitisk", säger många ungdomar som är missnöjda. De beslut som man vill vara med och påverka kan man inte delta i. I stället tvingas man ta sin tid till beslut som tjänstemännen lika gärna kunde ta själva.

Kristdemokratiska ungdomsförbundet

Vår stora uppgift är att utbilda morgondagens politiker ideologiskt. Visst skall ungdomsförbundet vara en plantskola, men moderpartierna

ser oss alltför ensidigt så. Många ungdomar upplever ordet politik "som en vägg". Innanför väggen pågår en kamp och efter ytterligare en tröskel kan man komma in i kommunalpolitiken. Att unga inte lockas av politiskt arbete beror på att en knastertorr politikertyp har utvecklats under åren. Man skall vara lite "hjärndöd" för att gilla det här systemet. – Vad vi nu behöver är en helt ny politisk kultur med en brokigare samling politiker. I dag är inte ens kommunalpolitikerna själva stolta över sina förtroendeuppdrag, de drar bara ett tungt lass, de vill knappt synas. Vi delade en gång ut knappar med texten "Vi är kommunalpolitiker", men det var ingen som ville bära knappen...

Övriga organisationer

LO och TCO-förbunden har tillsammans bortåt en miljon medlemmar under 30 år. Hur bär man sig åt för att ta hand om dessa? Inom LO arbetar man med ungdomskommittéer, ungdomsansvariga, ungdomsskola, rockmusik, idrottsverksamhet, litteratur och konstcirklar. Strävan efter att stärka ungdomarnas självkänsla och öka den sociala gemenskapen är ett par framträdande drag i fackets ungdomsverksamhet. TCO har ett särskilt ungdomsprogram, som bl a syftar till att öka andelen unga bland de förtroendevalda inom förbunden.

"Lyssna, så kommer ungdomar"

Om fler ungdomar ska engagera sig i politiskt arbete måste "gubbarna" tänka om, ansåg konferensdeltagarna. Nya friska vindar behövs i de politiska församlingarna och en annan inställning till vilka krav som är rimliga att ställa på de förtroendevalda. De ska hinna ha ett privatliv också, hinna leva "normalt". Det vill nämligen ungdomar, och när de får barn vill de hinna vara föräldrar. De vill hinna med sitt yrke också, väl medvetna som de är om att de kommer att bli attraktiva på arbetsmarkanden. Den tid är förbi då folk kunde – eller ville – satsa allt på sitt politiska uppdrag.

– Politiken löper risk att bli 90-talets statskyrka, menade Michael Arthursson, vice ordförande i Statens ungdomsråd. Folk kommer till kyrkan på julottan och till politiken på valdagen. Men hur ska ungdomar tro på politikens kraft när inte vuxna gör det? När vuxna klagar på höga skatter och dålig service? När vuxna märker att de inte ens får plats på dagis för sina barn eller någon bra omsorg för sina gamla föräldrar trots att de betalar världens högsta skatt?

"Som politiker måste man akta sig för att leka Gud. Annars finns risk för att vi får allt fler privat politiska uppfattningar som inte passar in i något parti. Vi måste ställa oss två frågor: Kan vi förändra ungdomarnas inflytande utan att förändra deras situation? Kan vi förändra politikerrollen utan att förändra kommuner och landsting?"

Vi är dåliga på att ställa krav på våra valda, ansåg flera ungdomar. Tilltron till politiken ökar inte av att de styrande politikerna inte följer reglerna. Moral och etik är "inne" idag. Att fixa och trixa för att nå sitt mål är helt i sin ordning på fotbollsplanen men oacceptabelt i politiken.

De allra flesta ungdomar står utanför partietablissemanget. Genom att skapa verksamheter som i sig skolar i demokrati kan man nå fler. Men det är de praktiska resultaten som räknas. När bra resultat syns kommer folk.

I idrottsrörelsen syns resultaten, men så har den också fått resurser som vida överstiger alla annan fritidsverksamhet. I de olika idrottsstyrelserna tröttnar folk som har andra värderingar än "störstbästsnabbast" och ersätts av folk med bästa kontakterna till sponsorspengar.

Det gagnar inte ungdomar som grupp att samhället har valt ut vissa fritidsaktiviteter som "passande" och andra aktiviteter – som fångar upp just de ungdomar som är svårast att nå – får främst kämpa med att få sin ekonomi att gå ihop.

Om de vuxnas respekt för ungdomar ökar kommer dagens problem att kunna lösas lättare – med dagens lösningar och inte gårdagens.

5.2 Kvinnor i politiken

"Det är inte bara fråga om att öka kvinnorepresentationen utan också om *var* kvinnorna finns representerade". (Konferensdeltagare)

Historiskt har medborgarskapet förknippats med kapaciteten att bära vapen, besitta egendom och att styra sig själv. I början av 1900-talet blev de manliga medborgarnas skyldighet att göra allmän värnplikt ett av de starkaste argumenten för den allmänna rösträtten.

"En man – ett vapen – en röst" var den formulering som tydligt visar hur medborgarskapet var kopplat till männens politiska rättigheter. Det finns ännu i vår tid en underförstådd koppling mellan begreppen politik – män – offentlighet.

Under 1900-talet har kvinnorna erövrat sina politiska rättigheter och gjort sitt inträde i det offentliga livet. Sjuttio- och åttiotalen har präglats av att kvinnor på allvar ökat sin representation i den politiska sfären och gjort entré på vissa politiska maktpositioner. Även om politiken fortfarande domineras av män har vi lämnat den period bakom oss när det politiska beslutsfattandet var en domän där kvinnor inte släpptes in. Nu står vi inför en ny fas som karaktäriseras av frågan om hur och av vem verkligheten defineras både vad gäller frågan om vad som är privata och samhälleliga angelägenheter och hur det politiska arbetet bör bedrivas.

5.2.1 Framsteg för kvinnor som förtroendevalda?[4]

Utifrån tre olika perspektiv, det historiska, det internationella och det mellan män och kvinnor, kan vi följa kvinnors strävan till lika politisk makt som männen i Sverige.

Utifrån ett *historiskt perspektiv* kan vi konstatera att mycket har hänt. År 1921 blev svenska kvinnor valbara i samband med att den allmänna rösträttens infördes. Sedan 1909 hade kvinnor dock haft tillträde till kommunala uppdrag. Detta gällde enbart de fåtal kvinnor som hade tillräcklig inkomst för att kvalificera sig som kandidater. Kvinnorna hade poster i fattigvårdsstyrelser, där socialt engagerade lärarinnor eller kyrkligt engagerade kvinnor med gott anseende valdes in.

Rösträtten innebar emellertid inte att kvinnorna automatiskt släpptes in i de folkvalda organen. Först under trettiotalet kom en långsam ökning av andelen förtroendevalda kvinnor. I slutet av fyrtiotalet var kvinnoandelen fortfarande under 10 procent i landets fullmäktigeförsamlingar.

Sjuttiotalet blev kvinnornas decennium, kvinnoandelen i kommunalpolitiken fördubblades. Ökningen under åttiotalet har inte varit lika dramatisk men fortfarande går kurvan uppåt. Efter 1988 års val finns 32,3 procent kvinnor i landets kommunala nämnder. Av landstingsledamöterna är 39 procent kvinnor.

I ett *internationellt perspektiv* ligger Sverige idag i världstopp när det gäller kvinnorepresentation i jämförelse med övriga ickenordiska länder. Frankrike hade 5,5 procent kvinnor i parlamentet 1986, Västtyskland 10 procent 1984, England 4,3 procent 1987 och USA 5,0 procent 1986. Vid samma tid fanns i Sverige 31 procent kvinnor i riksdagen. Siffrorna gäller parlamentsledamöter och kvinnoandelen ligger i allmänhet något högre inom kommunala organ.

Förklaringar till den relativt sett höga kvinnorepresentationen i Sverige brukar sökas i bl a den höga utbildningsnivån, hög förvärvsfrekvens samt vår välfärd med föräldraledighet, barnomsorg och äldreomsorg.

Andra faktorer är våra starka partipolitiska kvinnoförbund, vårt proportionella valsystem och det tryck som partierna upplevde under 1970-talet på att öka kvinnorepresentationen. Det ökade trycket berodde dels på ett behov av att markera sig ideologiskt i andra frågor än höger/vänster frågor och dels på en vitaliserad och radikal utomparlamentarisk kvinnorörelse som bidrog till en intensivare debatt om jämställdhet och kvinnors rätt till representation i politiken.

Ytterligare en viktig faktor är att utbyggnaden av den offentliga sektorn under sextio- och sjuttio-talen gjorde att kvinnor välkomnades och var önskvärda i politiken tack vare deras specifika kunskaper inom särskilt de sociala områdena.

De två perspektiven, det historiska och det internationella ger oss alltså en positiv bild av kvinnors frammarsch i svensk politik.

[4] Uppgifterna i detta avsnitt bygger på en kommande rapport av Gun Hedlund

Ett tredje perspektiv är när vi *jämför kvinnor med män*. Trots den ökade kvinnorepresentationen präglas fortfarande kommunalpolitiken av en stark könsskillnad, både vertikalt och horisontellt.

Vertikalt genom att männen besitter de flesta ledande positioner både i partier och i den kommunala beslutsorganisationen medan kvinnor befinner sig längst ned i hierarkin. Horisontellt genom att kvinnors uppdrag koncentreras till sociala och kulturella områden medan männen ansvarar för ekonomiska och tekniska områden.

Här bör dock påpekas att vissa förändringar har skett på senare tid genom att kvinnorna gjort sina första inbrytningar i ledande positioner som kommunalråd och i kommunstyrelser samt på de manligt dominerade ansvarsområdena teknik och ekonomi.

Tabell 5.1 visar andelen kvinnliga ordföranden i kommunala nämnder efter 1988 års val.

Tabell 5.1. Andel kvinnliga ordförande i kommunala organ 1989. [5]

Kommunalt organ	procent
Fullmäktige	14
Kommunstyrelse	8
Konsumentnämnd	60
Valnämnd	15
Räddningsnämnd	7
Byggnadsnämnd	7
Fritidsnämnd	9
Teknisk nämnd	10
Skolstyrelse	26
Kulturnämnd	38
Socialnämnd	36
Miljö och hälsoskyddsnämnd	22

Kvinnoandelen i fullmäktige och nämnder liksom kvinnors placering i beslutshierarkin skiljer sig påtagligt åt mellan olika kommuner. Kommunerna i mellansverige har ofta en hög kvinnorepresentation medan vissa glesbygdskommuner runt om i landet har en mycket låg kvinnorepresentation. Viktigt att betona är att siffrorna gäller samtliga partier utom möjligen miljöpartiet.

5.2.2 Varför fler kvinnor i politiken?

Några frågar sig varför det behövs fler kvinnor i politiken. Vi menar att utan en jämn könsfördelning i beslutande församlingar blir både demokratin och besluten ofullständiga.

Kvinnor är något mer än hälften av befolkningen. En jämn könsfördelning i beslutande församlingar är därför en viktig rättvise- och demokratifråga.

Kvinnors och mäns erfarenheter skiljer sig från varandra. För att kunna fatta relevanta beslut behövs underlag från både kvinnors och mäns er-

[5] Kommun-Aktuellt 33, 1989

farenhetssfärer. Det är alltså inte bara fråga om att enskilda kvinnor stängs ute från maktens boningar. Det handlar också om att viktiga områden och frågeställningar stängs ute, samhället går miste om viktig kunskap. En jämn könsfördelning i beslutande församlingar blir därför en viktig resursfråga.

En betydelsefull uppgift för beslutande församlingar är att fördela resurser. De områden som ledamöterna anser vara särskilt viktiga får mest, andra får stå tillbaka. Prioriterade områden skiljer sig åt mellan olika partier, men ibland också mellan företrädare för olika kön. En jämn könsfördelning i beslutande församlingar blir därmed en viktig intressefråga.

Både kvinnor och män skall ha ett reellt inflytande i hela samhället. Men ökad kvinnorepresentation kan också betraktas som ett medel att lyfta upp nya frågor och infallsvinklar och att få dem betraktade som politiskt relevanta. Målet blir då en politik som utformas för och av kvinnor och män gemensamt, en politik som tar tillvara allas intressen.

5.2.3 Kvinnor i det politiska systemet

Den typiske kommunalpolitikern – beskriven med en viss förenkling – är en offentliganställd medelålders man med hög utbildning och hemmahörande i medelklassen. Därför kan vi utgå från att den politikerkultur som existerar är intimt kopplad till den traditionella manliga könsrollen när det gäller samarbetsformer, konflikter, debatteknik, språk och organisation av det politiska arbetet.

Att många kvinnliga politiker tar avstånd från denna kultur beläggs i aktuell forskning. Idag har vi också en ny generation unga män med omsorgsansvar för barn och en strävan till jämställd relation i familjen. Dessa unga män har också stora svårigheter att anpassa sig till den traditionella mansdominerande politikerrollen.

Under sjuttiotalet var intresset inom forskning och allmän debatt inriktat mot kvinnors svårigheter att komma in i det politiska systemet. Under åttiotalet har intresset vänts alltmer mot förhållandena inom den politiska sfären.

Senare forskning har visat intressanta könsskillnader i kommunalpolitikernas demokratisyn. Politikerrollen kallad "väljardelegat", dvs där man som förtroendevald prioriterar väljarnas önskemål framför partilinjen eller den egna åsikten blir allt vanligare särskilt bland kvinnor och yngre manliga politiker.

Rollen som "förtroendevald", alltså politikern som representerar utifrån den egna åsikten, är ovanligare bland kvinnor än bland män. Detta gäller även för kvinnor högt upp i hierarkin och med lång senioritet.

Gruppen yngre politiker och kvinnliga politiker representerar således en demokratisyn som ligger betydligt mer i linje med de strävanden efter fördjupad demokrati som präglat decentraliseringssreformerna under 1980-talet.

Här finns vikten av kontakterna med medborgarna som ett uttalat moment i det politiska arbetet. Invånarna ska i större utsträckning kunna påverka politiska beslut och därmed engagera sig i politiska frågor.

5.2.4 Maktutredningen

Ett exempel på att vi i Sverige är på väg mot ett genombrott för ökad jämställdhet inom politiken är maktutredningens arbete.

Direktiven (Dir 1985:36) är traditionella. Man identifierar individer eller grupper (kvinnor och t ex invandrare) med bristande resurser för att troligen i förlängningen kunna plussa på med ytterligare resurser och på så sätt undanröja brister.

Tillskapande av nya områden, nya resurser, (addering) är dock inte tillräckligt för att bryta kvinnors systematiska underordning i samhället. Man måste också förändra i system och relationer. Förutom att lägga till måste vi röra om!

Det är i utredningens sammansättning som det nya finns. I ledningsgruppen är hälften kvinnor, två av fyra ledamöter är kvinnor. Detta är anmärkningsvärt i en utredning som inte handlar om kvinnor eller rör sig på ett område som är "kvinnotypiskt".

Den jämlika fördelningen mellan könen gör att kvinnorna i utredningen nu får lika tillgång till problemformuleringsmakten som är en grundläggande maktresurs. Har man denna makt i sin hand så innebär det att inflytande över "vad som bör göras" också ligger inom räckhåll.

En kort, starkt generaliserad karaktäristik av hur den svenska maktutredningen hitintills handskats med frågan om makt och kön kan enligt forskaren Gertrud Åström besvaras så här:

"De explicita direktiven har i princip följts av de manliga forskarna. De öppna möjligheterna att lyfta fram könsordningen som en fundamental fråga om makt och demokrati har greppats av de kvinnliga forskarna".

Det nya syns i själva valet av situationer. Medborgarundersökningen identifierar sex olika medborgerliga situationer, därefter har man frågat ett par tusen svenskar mellan 16–80 år om deras handlingar relaterade till de olika situationerna.

Tre av situationerna är barntillsyn, skola och hälso- och sjukvård. Övriga tre är arbetsliv, boende och konsument. Utifrån valet av dessa områden har undersökningen fått fram att kvinnor inte är passiva till politiska frågor som man tidigare tagit för givet. Tvärtom agerar de ibland mer än män.

Ofta har kvinnors förhållande till politik förklarats i termer av kvinnor som avvikare från den normale politiske medborgaren. Om kvinnor på olika sätt kunde förmås att bli mer lika männen skulle problemet med kvinnors bristande politiska intresse och deltagande vara löst.

Man har emellertid tidigare gjort en strikt uppdelning i privat och offentlig sfär, där kvinnornas problem tillhört den privata sfären och alltså inte varit möjliga att politiseras.

Idag har dock synen på vad som är politiska frågor vidgats allt mer till att också gälla områden som tidigare ansågs tillhöra privatsfären t ex närmiljö, omsorgsfrågor, kvinnomisshandel, aga mot barn, incest, sexuella trakasserier på arbetsplatsen och prostitution.

Figur 3 illustrerar dessa förändringar i en översikt över sambandet mellan

kön och medborgarrollen. Nedtill i figuren finns de former för engagemang som har att göra med den lilla demokratin, byggd på närhet. Upptill finns de aktiviteter som är inriktade på att påverka hela samhället. Till vänster finns de aktiviteter där kvinnor dominerar, till höger de med manlig övervikt.

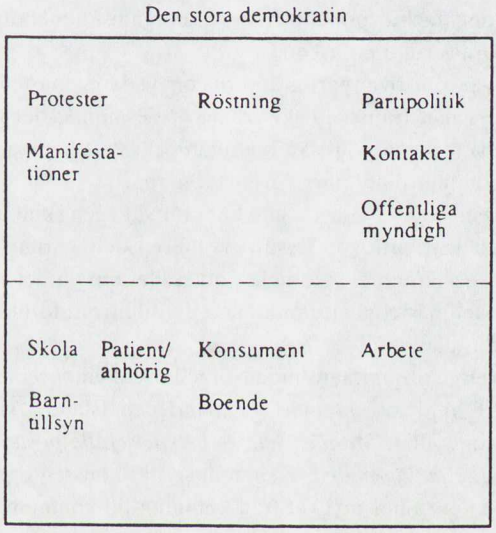
Tidigare har strålkastaren endast spelat med en snäv ljuskägla över det övre högra hörnet. Den delen av bilden som handlar om partipolitik, offentliga myndigheter och arbetslivet.

Tre medborgarroller är i huvudsak könsneutrala, röstning med ett litet övertag för kvinnorna, boende och konsument.

Till vänster finns kvinnornas sfärer. Manifestationer och protester handlar om ett allmänt samhällsengagemang. Barntillsyn och skola har att göra med föräldrarollen. Flera av de aspekter som inryms i föräldrarollen har att göra med offentliga handlingar. Till följd av den offentliga sektorns expansion har omvårdnad blivit ett livsområde som "församhälleligats".

Det som tidigare var en familjeangelägenhet är numera föremål för politiska beslut och är en kollektiv angelägenhet.

Figur 3. Kön och medborgarroller



Källa: Petersson m fl, 1989.

De slutsatser som maktutredningen drar kring könsskillnader är följande:

Visserligen bekräftas det från ett otal svenska och utländska undersökningar välbekanta förhållandet att män har ett övertag i fråga om aktivitet inom arbetsliv, partipolitik och myndighetskontakter. Den manliga dominansen är fortfarande stor inom arbetslivet och den offentliga sfären. Men utanför dessa männens gamla traditionella domäner ser förhållandet ofta annorlunda ut. Kvinnor är mer aktiva än män, inte bara inom de delar av privatsfären som rör familj och omsorg, utan också vad gäller de former

av politiskt handlande som är inriktade på opinionsbildning och militanta protester.

Bilden av kvinnor som generellt mer passiva och underlägsna stämmer således inte. I samma takt som traditionella kvinnoområden görs till föremål för offentlig politik förändras också sambandet mellan kön och politiskt engagemang. Tillgängliga tidsseriedata visar också att kvinnorna, särskilt de yngre högutbildade, snabbt håller på att hämta in männens försprång. På vissa områden har gamla könsskillnader redan hunnit utraderas.[6]

5.2.5 Utredningens konferens om kvinnor i politiken

Att tillhöra halva befolkningen och ändå vara en minoritet i politiska församlingar med svårigheter att få gehör för sina åsikter är ett tungt arbete för kvinnor. Männens arbetssätt, männens språk och männens värderingar styr besluten och därmed den gemensamma framtiden. Kvinnor är osynliggjorda.

Detta förhållande tänker inte kvinnor acceptera. Det framgick med all önskvärd tydlighet då vi i utredningen samlade representanter från politiska partier, fackförbund och intresseorganisationer för att diskutera kvinnornas roll i politiken.

Enigheten var total över partigränserna om vad som måste förändras. Kvinnors erfarenhet från politiskt arbete är desamma; det gäller inte bara att kämpa för sina politiska mål utan också att kämpa för att bli respekterad som jämställd part i diskussionerna.

Kvinnor måste göras synliga – inte bara för sin egen skull utan också för politikens hela framtid, underströk konferensdeltagarna: "Män som kommer efter oss kommer inte heller att ställa upp på det nuvarande arbetssättet. Det måste gå att kombinera politikerroll, föräldraroll och yrkesarbete för allas skull".

Idag har Sverige tillsammans med Norge högst kvinnorepresentation i världen, tätt följd av Danmark, Finland och Island. Ändå är en könssegregering tydlig: *Männen har de betydelsefulla posterna medan kvinnorna är fler på lägre nivå.* Generellt sett är könssegregeringen på väg bort, men det skiljer mycket från kommun till kommun.

Politiska organisationer

I alla politiska partier, med eller utan kvinnoförbund, satsar man på utbildning av kvinnor. Inte för att öka deras kompetens som politiker – kunskapen finns men för att öka deras möjlighet att bli synliga i det politiska arbetet. Av tradition är kvinnor mer självkritiska än män och underskattar sin förmåga. Därför är kurser i självförtroendeträning, röstträning och debatteknik ett sätt att hjälpa fram kvinnorna.

[6] Petersson m fl, 1989

Socialdemokratiska kvinnoförbundet

Tre viktiga saker är utbildning, kamratstöd och att arbeta för praktiska förutsättningar för politiskt arbete. Kvinnor med politiska uppdrag i kommuner och landsting samlas regelbundet. Temat för höstens träff var: *Hur ska vi nu när vi är så pass många också få något att säga till om?*

Att synliggöra nomineringsprocessen inför de direkta valen är något angeläget som man arbetar med på distriktsnivå. Det spel som föregår nomineringar är viktigt att känna till för att kunna hävda sig.

"Att hamna i en viktig valberedning ger väldigt många aha-upplevelser: Att öka kvinnorepresentationen ligger på oss kvinnor – män känner inga kvinnor..."

Centralt i partiet behöver kompetens och kvalifikationer ökas – männen måste börja gå på kurser för att utveckla bättre känselspröt och se det osynliga spel som förekommer.

Arbetsformerna i den politiska verksamheten måste förändras, liksom språket. Det är nödvändigt med tolerans och förståelse och att *alla* lyssnar på varandra.

Centerns kvinnoförbund

Vår uppgift är att ge kvinnorna samma rätt till samhället som männen har. Vi vill också ge männen som fäder samma rätt till ansvar för barnen som vi har.

Genom kampanjer av typen "Toppa med en kvinna" vill vi få fler kvinnor högst upp; det är inte bara fråga om att öka kvinnorepresentationen utan också om *var* kvinnorna finns representerade.

Det är männens sätt att organisera sig som styr. Frågan är om vi vill ha deras organisation. Vi vill kanske hellre ha en plattare organisation som inte i sig är ett hinder för förändringar. Genom utveckling av nätverk når vi kvinnor på dagens sätt, inte som för 50 år sedan.

Vi anser det vara vår skyldighet att nominera fler kvinnor. Sedan gäller det att påverka förhållandena när kvinnorna väl åtar sig ett politiskt uppdrag. Det handlar om att kanalisera den kvinnokraft som finns; vi behöver utbilda oss som ledare för det är en roll som många kvinnor inte tror sig klara av.

Vi accepterar inte längre att styras utan vill vara med och styra för att få den framtid vi vill ha.

Folkpartiets kvinnoförbund

Utan fungerande barn- och äldreomsorg stannar Sverige. De som främst drabbas är kvinnorna och det blir en dominoeffekt eftersom 86 procent av kvinnorna arbetar utanför hemmet. Vem stannar hemma i ett nöd-

läge? Jo, kvinnan. Vilka har beslutat vilken barn- och äldreomsorg vi ska ha? Jo, männen.

Ta vara på kvinnors styrka! Acceptera ett rakt språk som alla förstår. Och låt oss arbeta för etiken, något som ligger kvinnor varmt om hjärtat.

Genom olika projekt arbetar vi för att stärka kvinnorna, "Varannan damernas" är ett, "Skinn på näsan" ett annat där vi tar upp vilket tjuv- och rackarspel som pågår i politiken. Genom nätverk och mentorsystem försöker vi fånga upp de som har tunga politiska uppdrag för att dela med sig av sin erfarenhet och ge andra stöd.

Alla partier säger sig vilja ha en jämnare könsfördelning. Det är bara ett problem: Ska vi ändra könsfördelningen så måste männen maka på sig. Och säger du det så bryter helvetet ut...

"Kvotering är ju så förnedrande för kvinnan" säger männen. Inte alls säger vi. Det är däremot förnedrande att så många kompetenta kvinnor står utanför makten och det därför att inga män känner till dem.

Moderata kvinnoförbundet

Vi har insett att det är för få kvinnor där de viktigaste besluten fattas. Vi är för osynliga och därför saknas förebilder.

Genom att driva frågor som kvinnor anser viktiga, genom att bevaka hur kvinnor påverkas av olika frågor, genom att prioritera vissa områden och stötta aktiva och kompetenta kvinnor både internt och externt vill vi få kvinnor att både synas och höras. Att få självkänsla så att man vill och vågar visa sin kompetens är viktigt, men utbildning i sig är inte lösningen på kvinnornas problem att komma fram.

Det är viktigt att lära sig lägga upp en strategi, göra en plan för sitt arbete; bestämma vilka som ska ha torgmöten, vilka som ska skriva debattartiklar, vilka som ska göra namnbanker, vilka som ska kandidera till olika uppdrag. I detta arbete är länskvinnoförbundens ordföranden nyckelpersoner.

För att öka kvinnorepresentationen är det nödvändigt att påverka de som leder partiet.

Kristdemokratiska samhällspartiets kvinnoförbund

Kvinnor anpassar sig ofta till normer och föreslår gärna män till olika poster. Det måste vi ändra på liksom att en kvinna ska behöva vara duktigare än en man för att synas.

Vi frågar oss ibland om kvinnan är garnering, gisslan eller godkänd kraft i politiken? Alltför ofta är hon *reserv*. Alltför ofta kopplas hon in på stickspår som leder bort från makten. Det finns många sätt att göra en kvinna osynlig på. Ett är att hon inte får all information. Var får männen den information som vi kvinnor inte har tillgång till? I bastun?

Eller på herrtoaletten? Männen har ett eget språk också. De använder inte ett rakt språk, de säger något som vi inte förstår. Vi skulle vilja få koden!

Vänsterpartiet kommunisterna

VPK har inget kvinnoförbund men ett kvinnopolitiskt utskott. Genom olika aktiviteter har vi kämpat för att nå den representation vi har idag – i partistyrelsen är över hälften kvinnor och i riksdagen 30 procent. Kvotering har diskuterats länge i vårt parti och "hotet" om en sådan tror vi har påskyndat kvinnorepresentationen. "Nu får vi skärpa oss, annars får vi kvotering".

När vi kommer till kvalitetsaspekter på kvinnorepresentationen totalt sett så kan vi se att det trots stödåtgärder finns många problem. Alltifrån arbetsformer till den politiska oraganisationens struktur sätter käppar i hjulen för kvinnorna.

Miljöpartiet

Ett ytterst målmedvetet arbete ligger bakom att vi är jämställt representerade och tillämpar könskvotering. På kongressen 1982 införde vi könskvotering till talarstolen. De flesta ämnen var uttömda då ingen kvinna längre stod på talarlistan....

För att nå målet, lika antal män och kvinnor måste man ha positiv särbehandling. Kvinnor måste få känna att 50 procent av posterna är vikta för dem.

Det är inget självändamål att få in kvinnor i beslutande församlingar utan en nödvändighet för den nya politik som vi behöver. Vi behöver alla typer av kompetens för att kunna tackla de problem vi måste lösa. Vi behöver både män och kvinnor och vi måste ge kompetensen reell makt.

Vi måste synliggöra de informella maktcentra som finns i organisationsstrukturen – bara genom att vara väl insatt i arbetsformer kan man styra mycket. Den konventionella mötesformen är skapad av män och gillas av män, men utestänger kvinnor såväl som nybörjare av båda könen. Detta gäller även språket, som ska vara tydligt för alla.

Kombinationen familj/politiska uppdrag ska gå att förena och den allmänna samhällsattityden måste vara att männen tar större ansvar hemma.

Övriga organisationer

Representanter för SKAF, TCO, SKTF och SACO kunde berätta att deras arbete också har som mål att få in fler kvinnor på ledande poster genom olika åtgärder. Ett gemensamt mål finns: *Att bryta maktkoncentrationen i de fackliga organisationerna.* Kvinnor vill inte bara vara en

resurs i början av det fackliga arbetet för en sak och sedan lämna över till männen. De vill också själva jobba vidare ända fram till målet.

Även kvinnorna i *idrottsrörelsen* kämpar för att göra sina röster hörda. Idrottsrörelsen kan inte leva upp till sitt rykte som folkrörelse. Det är en mansrörelse där kvinnor får delta på männens villkor.

Inte minst för att idrottsrörelsen också är en ungdomsrörelse är det viktigt att arbeta för jämställdhet och ett handlingsprogram från arbetsgruppen för jämställd idrott förs nu ut över landet genom handledare från Riksidrottsförbundet.

I den avslutande diskussionen blev det allt mer uppenbart att kritiken mot de politiska arbetsformerna är så likartad att det kanske är dags för kvinnor att arbeta tvärpolitiskt. Å andra sidan skulle det ytterligare belasta den redan mer än hårt ansträngda tidsbudget som politiskt aktiva kvinnor har.

Konferensdeltagarna var överens om att det för ett mänskligare samhälle är nödvändigt att bereda vägen för kvinnor, att respektera deras kompetens och att acceptera att fler kvinnor i politiken betyder färre män. Det är hög tid att genomföra "Varannan damernas" även när det gäller att fatta beslut och formulera problemen.

5.3 Privatanställda i politiken

I Kommunaldemokratiska kommitténs betänkande Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner (SOU 1982:5) redovisades hur kommunernas förtroendevalda fördelade sig när det gäller yrkesbakgrund. De offentliganställda utgjorde då 42 procent av de förtroendevalda. Organisationsanställda var 12 procent och privatanställda 21 procent liksom egna företagare (inklusive lantbrukare). De offentliganställda var överrepresenterade och övriga anställda underrepresenterade.

En fördelning på grupperna företagare, tjänstemän och arbetare visade att de två förstnämnda grupperna var överrepresenterade medan arbetare var underrepresenterade. Företagare och tjänstemän hade dubbelt så många och arbetare endast hälften så många företrädare i fullmäktige som en matematiskt rättvis fördelning skulle gett. Någon större förändring i de tre gruppernas representation mellan åren 1966 – 1980 kunde inte iakttagas.

Senare undersökningar som Industriförbundet utfört i Stockholms och Södermanlands län visar att personer med yrkesbakgrund i näringslivet fortfarande är starkt underrepresenterade bland kandidaterna till kommun- och landstingsval.[7]

Industriförbundets undersökning visar att befolkningens yrkesbakgrund inte alls avspeglar sig i de nominerade kandidaternas yrkesbakgrund. Det fanns t ex 1988 42 procent privatanställda i Stockholms län, men endast 21

[7] Engnér-Hultkvist, 1988

procent av kandidaterna till kommun- och landstingsvalen hade den yrkesbakgrunden. I Södermanlands län var motsvarande siffror 39 procent privatanställda av befolkningen och 25 procent av kandidaterna.

Även denna undersökningen visar att egna företagare är överrepresenterade bland kandidaterna till fullmäktige och landstinget i såväl Stockholms län som Södermanlands län.

Snedfördelningen i de två länen mellan kandidaterna med anknytning till näringsliv och offentliga sektor har dessutom ökat mellan åren 1985 och 1988 så att färre personer från näringslivet finns representerade bland kandidaterna år 1988. Snedfördelningen gällde samtliga partier utom centern som i alla undersökningar haft fler personer från näringslivssektorn än från offentlig sektor.

Även om Industriförbundets undersökning endast omfattar två län så speglar den ändå ett allmänt känt problem i politiken. Det är givetvis önskvärt att olika typer av yrkeserfarenheter förs in i politiken. Som det är idag tillförs inte politiken näringslivsanställdas kunskaper och erfarenheter om t ex kostnadseffektivitet och kundanpassning. Näringslivet går å sin sida miste om den kontakt med samhällslivet som en förtroendevald kan föra med sig in i företaget.

Ansvaret för att situationen förbättras faller både på företagen och de politiska partierna. Företagen har ett ansvar för hur personalpolitiken utformas och tillämpas och därmed för vilka möjligheter de anställda har att delta i det politiska livet. På kort sikt kan detta innebära nackdelar för de företag där anställda är engagerade i politiken. På lång sikt befrämjar det dock hela vårt demokratiska system. Partierna har ett mycket stort ansvar i nomineringsarbetet för att skapa en allsidig representation.

5.4 Slutsatser kring underrepresenterade grupper

Det är viktigt att de beslutande församlingarna speglar ett tvärsnitt av Sveriges befolkning. Människor har olika referensramar och erfarenheter beroende på kön, ålder och yrkestillhörighet. Utifrån egna erfarenheter formuleras olika problem och prioriteringsgrunder. För en allsidig belysning av problem och prioriteringar krävs olika erfarenhetssfärer. Politiken vitaliseras genom att olika uppfattningar bryts mot varandra, besluten blir mer genomtänkta och lättare att förankra.

I Sverige har sedan länge kvinnor, ungdomar och privatanställda varit underrepresenterade i de beslutande församlingarna. Problemet har diskuterats och olika åtgärder har vidtagits; kampanjer med inriktning på fler kvinnor och fler ungdomar i politiken och fler ledamöter med näringslivsbakgrund har haft växlande framgång. Arbetsgivarföreningen och Industriförbundet har riktat aktiviteter till både medlemsföretag och de politiska partierna utan någon större framgång.

Vi tror att det är riktigt att olika rekryteringskampanjer fortsätter, men det är ännu viktigare att partierna granskar sin egen verksamhet:

- Hur tar man hand om nya i politiken? Förväntar man sig att de nya ska se och lära eller är man beredd att ta till sig de nyas kunskaper och erfarenheter? Får de nya i politiken meningsfulla arbetsuppgifter?
- Efter vilka principer sker nomineringar inom partierna till olika uppdrag? Görs vissa grupper osynliga? Vilket stöd behövs för olika uppdrag? Hur är valberedningen sammansatt?
- Sammanträdenas förläggning och innehåll: Vilken flexibilitet finns när sammanträdena planeras? Vilka frågor görs till politiska frågor? Hur ser det politiska språket ut ?
- Hur ser ersättningsreglerna ut? Utnyttjas alla de möjligheter som lagstiftningen ger?

Attityden till politiskt arbete måste bli positivare. Oavsett om man har uppfattningen att det ska finnas färre eller fler politiker eller att färre eller fler frågor skall stå under politisk kontroll, så är det politiska arbetet i vårt land både en skyldighet och en rättighet. De som verkligen vill satsa på politiskt arbete måste tas emot och bemötas positivt av såväl arbetsgivare som politiska partier.

6 Styra och leda kommunal verksamhet

"Vi politiker måste göra någon slags revolution. Vi går under i detaljer, men det är vi som har skapat den här krångliga tågordningen. Vi måste knuffa ner beslutsprocessen så att vi får tid att vara *politiker*". (Konferensdeltagare.)

Omvandlingen av hela den ekonomiska och sociala strukturen i efterkrigssamhället har medfört en enorm kommunal expansion.

För att genomföra alla de välfärdsreformer som beslutades under efterkrigstiden krävdes en central styrning med ett fast regelsystem. Regelsystemet gav stadga åt systemet och ett visst mått av likvärdighet och rättvisa.

Den traditionella styrningen var anpassad till en period av tillväxt. Politiken speglade samförståndet kring expertlösningar. Hos medborgarna fanns en stor tilltro till den erbjudna servicen och till det generella angreppssättet. Den hierarkiskt organiserade byråkratin samverkade med den yrkesmässiga auktoriteten. Lokalt självbestämmande blev mycket begränsat och systemet förmådde inte lösa de speciella insatser som betingades av lokala förhållanden.

Den senaste kommunsammanläggningen i början av 1970-talet innebar att lekmannaförvaltningen definitivt ersattes av en professionell förvaltning. Beslutsfattande och administration centraliserades. Antalet tjänstemän ökade kraftigt för att säkerställa hög professionell kvalitet på den kommunala servicen samtidigt som antalet förtroendevalda minskade dramatiskt.

För att behålla den höga professionalismen har tjänstemännen specialiserat sig och handläggningen av ärenden har formaliserats och standardiserats. Därigenom ville man garantera kraven på likabehandling över landet inom de allt större förvaltningsområdena.

Genom specialiseringen har förvaltningssystemet splittrats upp i skilda sektorer. Denna utveckling har gjort den professionella organisationen allt svårare att överblicka och styra för de förtroendevalda.

Idag är medborgarnas behov och samhällsproblemen oftast tvärsektoriella, men den kanske viktigaste förändringen i vårt land är de välutbildade medborgarnas nya krav på offentlig verksamhet. Nu ställs krav inte bara på samhällsservice, den skall också vara av hög kvalitet, den skall vara tillgänglig och påverkbar och innehålla valfrihet.

6.1 Offentlig verksamhet är unik

Offentlig verksamhet är unik på två sätt:

- Den är offentlig; dvs ansvar kan utkrävas genom politiska metoder via val. Det ger en möjlighet till politisk och demokratisk kontroll.
- Den offentliga sektorns produktion ska fördelas efter behov och inte efter köpkraft. Det är en medborgerlig rättighet för människor i Sverige att få del av god utbildning, god vård och omsorg, att få skydd vid sjukdom, arbetslöshet och ålderdom.

Den politiska verksamheten ska vara ett viktigt instrument för att garantera alla medborgare deras rättigheter. De förtroendevalda inom samtliga partier är garanter för den demokratiska styrningen och för medborgarnas möjligheter att påverka.

Men hur ska politikerna kunna styra den alltmer komplicerade och specialiserade förvaltningen och hur ska de kunna möta medborgarnas krav på service, tillgänglighet och valfrihet? Kanske behövs det, som vår konferensdeltagare sa, en revolution av politikerna för att styra offentlig sektor in i 90-talet.

Utvecklingen från lekmannaförvaltning till lekmannastyre är inte klar ännu. Detta faktum gör att det är trögt att nå en ytterligare förändring av förtroendemannarollen och att få till stånd en utveckling av styrprocessen.

Många av våra förtroendevalda har delvis levt i den gamla situationen med en lekmannaförvaltning. T ex brukar ett kommunalråd berätta om hur han i egenskap av kulturnämndens ordförande deltog i arbetet med att sätta upp hyllor på biblioteket. Vi har fortfarande många förtroendevalda för vilka det har varit helt legitimt att också delta i ett förvaltningsarbete.

Det fordras en "synvända" för att i grunden kunna förändra den politiska styrningen. Det skall inte behövas en generationsväxling för att helt kunna kasta det gamla överbord och gå in i något nytt.

Grundtanken bakom det kommunala självstyret är att en stor del av våra gemensamma angelägenheter hanteras bäst på lokal demokratisk nivå där medborgarna har störst möjlighet till insyn och påverkan. Men denna insyns- och påverkansmöjlighet kräver en väl fungerande demokrati, dvs en bra politikerroll och en effektiv politisk styrning. Utan en väl fungerande demokrati faller motivet för att verksamheten skall styras från lokal politisk nivå.

För att demokratin skall fungera måste vi arbeta med vissa förutsättningar, som betonar det unika i den demokratiska styrprocessen:

- Politikerna *skall* bestämma. Det är grunden för demokratin. Metoderna för hur man bestämmer/styr är en annan fråga.
- Majoriteten styr i politiken oavsett hur stor eller liten den är.
- Politiken består av flera ideologier som konkurrerar eller är i konflikt med varandra.
- Politiker är förtroendevalda lekmän och representerar ett medborgarperspektiv, som bygger på egna kunskaper och erfarenheter.

- Den allra största delen av politikerna är s k fritidspolitiker vilket innebär att de utöver sitt ordinarie arbete har fått ett uppdrag att vara politiker.
- Den demokratiska styrprocessen skall vara öppen för insyn och påverkan från medborgarna.

Dessa punkter utgör den ram inom vilken politikerrollen och den politiska styrningen måste utvecklas.

Förutsatt att demokratin fungerar på ett tillfredsställande sätt – vilket är grunden för att en viss verksamhet skall hanteras lokalt – kan man också ställa kravet att produktionen av servicen skall ske på ett effektivt sätt. Kraven på effektivitet i den kommunala verksamheten har skärpts de senaste åren.

Under den kraftiga utbyggnaden på 1960- och 1970-talen löstes problemet med ny och bättre verksamhet med att tillföra nya resurser. Idag är det frågan om att få ut mer av insatta resurser. Det gäller då att kontinuerligt utveckla och utvärdera verksamheten. En väl fungerande och effektiv verksamhet skapar hos medborgarna tilltro till demokratin.

De senaste årens starka fokusering på effektivitetsfrågorna har varit helt nödvändig. Till en del har denna fokusering dock inneburit att det demokratiska perspektivet fått stå tillbaka, medvetet eller omedvetet. I arbetet med att utveckla styrfrågorna har de unika särdragen i den demokratiska styrprocessen närmast betraktats som hindrande för en effektiv verksamhet. Bl a följande argument har varit vanligt förekommande i debatten:

- Politikerna är inte tillräckligt kompetenta.
- Politikerna har svårt att fatta beslut och är endast taktiska.
- Politiken är inte tillräckligt långsiktig
- De olika partierna blockerar varandra; handlingskraften försvinner.
- Komplicerade majoritetsförhållanden är hämmande för effektiviteten.

Relativt lite resurser har tyvärr avsatts för att utveckla den demokratiska styrprocessen. Betydligt mer tid och resurser har i stället lagts ned på att utveckla den professionella organisationen.

Idéer om styrning och ledning har hämtats från det privata näringslivet. Denna idéspridning har till stor del varit positiv, men vi har också sett tendenser till förenklingar som endast skadar den offentliga verksamheten.

En bild som vi då och då under utredningsarbetet mött är att företrädare för den professionella organisationen hävdat att det bästa man kan göra för att öka effektiviteten är att hålla politiken borta från verksamheten, att låta politikens inflytande inskränkas till att formulera några övergripande mål för verksamheten. Ju mer självständigt den professionella organisationen arbetar desto effektivare blir den enligt detta synsätt.

Enligt vår åsikt måste arbetet med att utveckla politikerrollen och den politiska styrningen samt att effektivisera den professionella organisationen ses som en helhet, som utvecklas från förutsättningarna i den demokratiska styrprocessen. Demokrati och effektivitet är lika viktiga i offentlig verksamhet och går mycket väl att förena.

6.2 Nya principer för styrning

Vi kan konstatera att 1960-talets demokratidebatt i stor utsträckning ägnades åt medborgarnas deltagande i offentliga beslutsprocesser. Under 1970-talet koncentrerades intresset till de offentliganställdas medbestämmande på arbetsplatsen. Intresset för styr- och ledningsfrågor på det offentliga området var ringa.

I början av 1980-talet kom ledarskaps och ledningsfunktionernas betydelse att betonas. Man menade att de förändrade samhällsekonomiska förutsättningarna ställde helt andra krav på ledning och styrning av den offentliga verksamheten.

Medborgarnas krav tillsammans med den rådande samhällsekonomin får konsekvenser för den politiska styrningen. De förtroendevalda måste idag våga flytta resurser dit de gör störst nytta. De måste utforma en styrning så att de som arbetar i offentlig verksamhet kan känna arbetsglädje och få utveckla sin kreativitet. Då kan offentlig verksamhet bättre möta medborgarnas olika krav och behov.

Den politiska styrningen genomgår för närvarande stora förändringar. Styrning genom ett grundligt utrednings- och planeringsarbete, stora nationella reformbeslut, centralt initierade och byråkratiskt kontrollerat reformgenomförande samt ett omfattande regelverk för att styra de lokalt verksamma uppfattas inte längre som framgångsrik.

Förändringen i styrningen beskrivs ofta som en övergång från en traditionell, strängt centraliserad styrning till en mer decentraliserad styrning där människor med lokal förankring är beslutsfattare. Eller från regelstyrning till målstyrning och från detaljstyrning till styrning med hjälp av ramar.

Handlingsutrymmet för kommunala initiativ har ökat och den statliga ordergivningen har blivit vagare. Formuleringen av mål och ambitioner ger nu stort utrymme för alternativa tolkningar.

En av orsakerna till att vi idag satsar på ramlagstiftning, målstyrning, decentralisering och delegering är att expansionen till stora delar nu är genomförd. Vi måste nu se till att de resurser vi förfogar över används så effektivt som möjligt.

I vardagen möter medborgarna den offentliga sektorn i skolan, inom sjukvården, på posten etc. Medborgarnas uppskattning och missnöje märks direkt. Det är i kontakterna mellan medborgare och personalen som kvalitén sätts på prov. Därför får beslutsvägarna inte vara för långa.

Att styra mer med hjälp av mål och ramar och mindre med detaljbeslut är en stor omställning för många förtroendevalda. Flera känner sig vilsna och har svårt att smälta ihop de skilda intrycken från hur verksamheten fungerar och medborgarnas reaktioner.

Det krävs i ingångsfasen mycket kraft av de förtroendevalda att dra upp riktlinjerna och formulera målen. Sedan måste de avstå från att blanda sig i verkställigheten och istället lita till den kompetens och kraft som finns i förvaltningarna, hos de anställda. Det är personalen som ska vara experter och se till att genomförandet fungerar.

För att klara detta krävs "is i magen". Särskilt hos heltidspolitiker som ständigt har verksamheten framför ögonen. De skall inte gripa in och detaljstyra den dagliga verksamheten.

I den nya politiska styrningen måste mer tid ägnas åt att utvärdera. De förtroendevalda bör ständigt fråga sig: Vad får vi ut för verksamhet för de insatta resurserna? Går arbetet i de politiska målens riktning?

Politikerna skall lyssna på medborgarna och vara lyhörda för deras reaktioner och ge signaler till förvaltningarna. Men inne i verksamheten skall finnas arbetsro. Det skall inte vara så att de förtroendevalda skall lägga sig i verkställigheten.

"Vi förstör systemet – ansvarslinjerna – samspelet mellan ansvar för produktionen och ekonomin om vi blandar ihop detta till en enda gröt. Och vi politiker har en tendens att göra det !"
(Civilminister Bengt K.Å. Johansson).

Det skall finnas riktlinjer och ramar, men de finare avstämningarna måste göras inne i organisationerna. Det är också viktigt att inse att i den kommunala självstyrelsens princip ligger att det inte går att få en absolut likformig service till medborgarna. Den måste variera inom acceptabla gränser utifrån lokala förutsättningar och behov.

6.3 Tidigare utredningar

6.3.1 Kommunaldemokratiska kommittén

Kommunaldemokratiska kommittén menade i sitt betänkande Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner (SOU 1982:5) att de förtroendevaldas möjligheter att överblicka och styra verksamheten hade förbättrats genom bl a temasammanträden, kommunstyrelsens ändrade roll, inrättande av arbetsutskott i nämnderna och decentralisering genom lokala organ. Utredningen menade vidare att sammanträdestiderna borde minskas genom bl a koncentration på principiellt viktigare ärenden och ärenden av större vikt samt delegering av rutinärenden av mindre vikt till förvaltningen.

"En sådan delegering förutsätter att de förtroendevalda styr förvaltningen med hjälp av ramar och allmänna direktiv i stället för att de själva fattar beslut i varje enskilt ärende. Överhuvudtaget aktualiserar problemställningen ett närmare studium av de styrsystem som finns idag i den kommunala verksamheten"

Kommunaldemokratiska kommittén varnade också för att en långtgående delegering och styrning med "ramar eller direktiv" kunde komma i konflikt med kommunmedlemmarnas och massmediernas förväntan på de förtroendevalda att de skulle känna till och kunna motivera beslut i enskilda detaljärenden.

6.3.2 Demokratiberedningen

I diskussionsbetänkandet (SOU 1984:83) Folkstyret i kommunerna redovisar demokratiberedningen bl a sin syn på de förtroendevaldas roll i styrningen av den kommunala beslutsprocessen. Styrningen består inte bara i att de förtroendevalda lägger fast de politiska målen utan också att man ser till att resultaten överensstämmer med målen. Beredningen beskriver också de anställdas roll i ett sådant styrsystem.

I sitt huvudbetänkande (SOU 1985:28) Aktivt folkstyre i kommuner och landsting återkommer beredningen till dessa frågor. Man framhåller bl a att de förtroendevaldas arbete i ökad utsträckning måste inriktas på att formulera tydliga mål för verksamheten och se till att målen omsätts i den praktiska verksamheten. Budgeten som styrmedel behöver kompletteras med andra styrinstrument som tar sikte på verksamhetens innehåll. I förhållande till de anställda bör de förtroendevalda lägga fast målen för verksamheten medan förvaltningen väljer metoder och arbetsformer för att nå de uppsatta målen.

Enligt beredningen skulle fullmäktige kunna ge nämnderna ökad frihet i den löpande verksamheten inom ramen för mer preciserade mål för verksamhetens innehåll.

I en principskiss till ny kommunallag (SOU 1985:29) redovisas hur en övergång till målstyrning kan påverka lagstiftningen på olika punkter.

En allmän utgångspunkt har varit att den utveckling mot en mer målstyrd och mindre detaljstyrd verksamhet som inletts i en del kommuner och landsting borde underlättas genom en ny lag. Det kan leda till att fullmäktige utvecklar nya former för att styra nämndernas verksamhet. Samtidigt ökar nämndernas frihet att i detalj besluta om verksamhetens inriktning.

Beredningen ansåg bl a att friare delegeringsregler i förhållandet mellan fullmäktige och nämnderna underlättar en övergång till målstyrning. Man talar också om instrument för en mer aktiv uppföljning och att bestämmelserna om revision och ansvarsutkrävande bör ändras.

I betänkandet gjordes vissa markeringar från en del fackliga organisationer om en framflyttning av i första hand förvaltningschefernas ställning.

6.3.3 Kommunallagsgruppen

I kommunallagsgruppens slutbetänkande (Ds 1988:52) Ny lag om kommuner och landsting anförs att frågan om målstyrning bl a berör politikernas och de anställdas roll i kommunerna. Det är rimligt att anta att den senaste kommunineldningsreformen i praktiken påverkat de förtroendevaldas möjligheter att delta i beslutsfattande i de enskilda ärenden.

I betänkandet anförs vidare:

"Någon definition i lagen av vad som avses med målstyrning är svår att åstadkomma och behövs enligt vår mening inte. Vad det gäller är att tillskapa de rättsliga instrumenten som kan underlätta en målstyrning. Lagen kan i sig inte ange lämpliga metoder för att uppnå ett mer målstyrt system och kan givetvis inte heller garantera

effektiviteten i systemet. Lagens roll är enbart att tillhandahålla sådana instrument som kan behövas.

Från rättsliga utgångspunkter är en övergång till målstyrning frivillig. Politikerna kan välja att utnyttja reglerna eller låta bli. Rättsligt sett förändras inte heller de förtroendevaldas grundläggande ställning. Deras yttersta ansvar för verksamheten ligger kvar. Även i ett målstyrt system kan en nämndledamot hos nämnden ta upp ett ärende av detaljkaraktär och nämnden kan besluta i sådana ärenden. Enligt vårt förslag är det alltjämt nämnderna som svarar för beredning, verkställighet och förvaltning. Den principiella gränsdragningen mellan politiker och anställda ligger därför fast. En annan sak är att det med de nya instrumenten ges vidgade möjligheter att delegera till de anställda."

Kommunallagsgruppen fann ingen anledning att i själva lagtexten ge en ändrad beskrivning av kommunstyrelsens uppgifter i ett målstyrt system. De menade att styrelsens uppgifter rent faktiskt kan påverkas av övergången till målstyrning så att styrelsen t ex ägnar mindre tid åt detaljfrågor.

Några ytterligare rättsliga instrument ansågs dock inte behövas.

Arbetet med att tillskapa de rättsliga instrumenten som kan underlätta en målstyrning fortsätter nu i den parlamentariskt sammansatta kommittén som har till uppgift att utforma en ny kommunallag.

6.4 Forskning

Tyvärr finns det ganska få studier kring offentligt ledarskap, detta gäller särskilt för svenska förhållanden. Andra ämnen som kommunaldemokrati, medborgarnas deltagande i offentliga beslutsprocesser och offentliganställdas medbestämmande har stått i fokus.

I början av 1980-talet ökade intresset för ledarskapsfunktioner i offentlig verksamhet, delvis som en konsekvens av förändrade samhällsekonomiska förutsättningar som man menade ställde helt andra krav på ledning och styrning av den offentliga verksamheten. Både diskussioner och åtgärdsförslag har dock i stor utsträckning hämtat sin näring från den privata sektorn.

Även om det i en blandekonomi av svenskt slag kan vara svårt att klart skilja mellan offentligt och privat ledarskap så menar de flesta seriösa forskare att det finns vissa fundamentala skillnader. Det är då viktigt att man inte drar för långtgående slutsater utifrån förhållanden inom det privata näringslivet och för över dessa till den offentlig verksamhet.

De normer och förväntningar som gäller för offentlig verksamhet tillåter inte heller att man skär bort klientgrupper som har speciella problem. Kommunen kan inte styra sin produktion mot speciella grupper på samma sätt som ett företag.

John Stewart, professor i kommunal organisation vid universitetet i Birmingham, menar att det lokala självstyret ökar i betydelse i ett samhälle som håller på att förändras och som ställs inför komplexa problem. Med en ny styrfilosofi kan en kommun utvecklas till att bli *en lärande kommun* där bl a utvärdering blir en viktig återkommande del.[1]

[1] Stewart, 1988

Han understryker också att effektiv styrning innebär att man uppnår de politiska målen på ett flexibelt sätt och han vänder sig mot detaljstyrning. Den vägledande principen bör vara den politiska viljeinriktningen, men utan alltför stor precisering. Man måste vara ytterst noga med att skilja ut det politiskt väsentliga från det oväsentliga.

"I nämndernas försök att styra verksamheten blir föredragningslistorna så sprängfyllda med information att styreffekten helt går förlorad. Väsentligt blandas med oväsentligt. När beslut läggs till beslut ger det en falsk känsla, utan verklighetsförankring, av att man styr".

I forskningsöversikten "Chef i offentlig verksamhet" påvisar Bo Hagström[2] "gråzonerna" i arbetsfördelningen mellan politik och tjänstemän. Han menar att det finns för många av "den administrative politikern" dvs kommunalpolitiker som sysselsätter sig för mycket med rutinfrågor och för lite med långsiktiga riktlinjer och policyutformning.

På motsvarande sätt finner man "den politiserande tjänstemannen" dels i ärendeberedningen genom sin selektering av informationen och premisserna vis à vis politikern, dels i verkställighetsfasen genom sin tolkning av oklara beslut.

Ett annat särdrag i politiskt sammansatta organ är konflikten som grundläggande princip. Den politiska organisationen är genom sina olika partier flerideologisk och skall i många fall vara oenig och i konflikt. Detta innebär emellertid problem när förvaltningarna skall styras eftersom dessa är hierarkiska och ofta har en enad ideologi.

Ytterligare ett särdrag är att i offentlig verksamhet är skillnaden mellan politiker och tjänstemän stor genom att politikern vanligtvis är lekman, generalist och deltidsdeltagare medan tjänstemannen är utbildad heltidsarbetande fackspecialist.

Forskarna menar att för chefer i offentliga organisationer är det nödvändigt att förstå den vidare meningen i ledarskapet utöver de interna funktionerna. Som förvaltningschef måste man vara känslig för samhälleliga, politiska och byråkratiska värden. Från hälso och sjukvården hämtas ett belysande exempel.

På Landstingsförbundets uppdrag genomfördes 1987 en studie bland 2000 klinik och vårdcentralchefer med syftet att kartlägga och rangordna de problem, som dessa upplever sin arbetssituation och med sin chefsroll.

Undersökningen konstaterade sju större problemområden:

1. Relationen till sjukvårdspolitikerna
2. Chefsrollen
3. Kunskap
4. Personalfrågor
5. Budgetfrågor
6. Den administrativa ledningen
7. Vårdfrågor

Det mest angelägna området gäller *Relationen till sjukvårdspolitikerna* samt *Chefsrollen*.

[2] Hagström, 1988

En närmare granskning visar flera intressanta resultat. Bland de tio högst rankade problemen återfinns tre, som hänför sig till området relationen till sjukvårdspolitikerna:

- Våra sjukvårdspolitiker har för dålig kunskap om den verksamhet vi bedriver.
- Det finns för få tillfällen då vi har möjlighet att mer ingående diskutera olika frågor med sjukvårdspolitikerna.
- Vi har ofta svårt att få gehör för våra synpunkter hos sjukvårdspolitikerna.

Utredarna bedömde att eventuella åtgärds- och förbättringsprogram först bör sättas in på följande problem:

- Det tar ofta lång tid för våra sjukvårdspolitiker att fatta beslut i olika frågor.
- Vi saknar ett gemensamt samarbetsforum för politiker, administratörer och sjukvårdspersonal.
- Våra sjukvårdspolitiker preciserar inte målen för vår verksamhet.
- Den landstingspolitiska ledningen håller inte en fast linje i sina direktiv
- Landstinget/kommunen agerar inte tillräckligt mycket för att avhjälpa den regionala personalbristen.
- Det är för många administrativa nivåer mellan oss och landstingets ledning.
- Vi hinner sällan läsa all den skriftliga information som kommer från landstingets olika enheter.

Som vi framhåller redan i kapitel 2 behövs en särskild teoribildning för den offentliga verksamhetens styrning, en teoribildning som utgår från offentlig verksamhets särdrag. Detta förutsätter en omfattande empirisk forskning som vi återkommer till i kapitel 7.

I väntan på ett sådant vetenskapligt stöd arbetar många förtroendevalda tillsammans med den professionella organisationen på att finna metoder för styrning som står i bättre samklang med 90-talets krav.

6.5 Styrning av den kommunala verksamheten

Vid de konferenser som utredningen genomfört framkom att styrproblematiken tillhör de mest framträdande problemområdena i dagens kommunala verklighet. De förtroendevalda vittnade tämligen samfällt om att de hade en positiv inställning till minskad detaljstyrning och mer målstyrning principiellt men att de har betydande svårigheter att hitta de rätta instrumenten. De är också medvetna om att de lätt halkar in på detaljstyrningens breda väg, när de stöter på svårigheter.

Mot denna bakgrund finner vi det angeläget att ganska detaljerat utveckla några tankar kring styrning och ledning av kommuner och landsting i detta avsnitt.

6.5.1 Några utgångspunkter

Utgångspunkten för det fortsatta resonemanget är den "eviga" diskussionen om politikernas möjligheter att styra den professionella organisationen utifrån medborgarnas behov och önskemål. Frågor som ofta återkommer i detta sammanhang är:

- Hur kan medborgarnas vilja fångas upp på ett bra sätt?
- Hur skall kopplingen se ut mellan politiken och den lokala partiorganisationen?
- Hur skall samspelet mellan politiker och tjänstemän se ut?
- Hur förenar vi demokrati och effektivitet?

Under de senaste åren har för många svaret varit målstyrning. Många talar om och har sin egen syn på vad målstyrning är. För vår del är målstyrning bara en teknik, för andra är det frågan om ett förtroendefullt samspel.

6.5.2 Politisk styrning

I demokratiberedningens betänkande[3] beskrevs den politiska styrningen så här:

"Det finns i första hand två grundförutsättningar för att en arbetsduglig kommunal förvaltning ska kunna byggas upp och utvecklas så att den kan biträda de förtroendevalda. Det gäller dels att ha en uppfattning om målen, dels att med ledning av dem kunna göra en organisationsanpassning där alla ser sina egna uppgifter i förhållande till de uppsatta målen.

Det är viktigt med ett nära samspel mellan de förtroendevalda, administrationen och de som arbetar i verksamheten. Så här kan samspelet se ut:

- De förtroendevalda lägger fast tydliga och konkreta mål för verksamheten.
- Förvaltningen tar ansvar för den löpande verksamheten. Det kräver att förvaltningen kan arbeta självständigt och välja arbetsformer för att nå de uppsatta målen.

Ett sådant samspel kräver en tydlig rollfördelning mellan den politiska ledningen och förvaltningen.

När det råder oklarhet om de förtroendevaldas intentioner bör förvaltningsledningen ta initiativ till att få ett förtydligande av de politiska målen."

Många kommuner och landsting har startat ambitiösa program med att utveckla styrmetoderna. Mål, uppföljning, decentralisering och gränsdragning är nyckelord i denna syn på politisk styrning.

På den politiska nivån har progressiva kommunal- och landstingsråd talat sig varma för målstyrningen. Vi har till stor del fått en utveckling som formats av ett antal ledande heltidspolitiker och en stark professionell organisation. Men var har vi alla "vanliga" ledamöter och suppleanter och var har vi politiken och demokratin i denna process?

I utvecklingsprogrammen har den professionella organisationen fått mycket stöd. Förvaltningsledare har ägnat åtskillig tid till egen kompetensutveckling och funderat på hur systemet kan utvecklas.

Många konsulter har sett framtidens försäljningsidé i det man på konsultspråk kallar "målstyrningskonceptet". Managementidéer från det privata näringslivet har avlöst varandra. Visst är det viktigt med en kompetensspridning från bl a näringslivet. Men dessa idéer måste vi kritiskt granska och anpassa till de kommunala särdragen.

[3] SOU 1985:28 Aktivt folkstyre i kommuner och landsting

6.5.3 Dagens diskussion om målstyrning – ett redskap för heltidspolitiker och den professionella organisationen?

Systemförståelsen är avgörande

Diskussionen utgår idag mycket från ett "vi och de"perspektiv. Politikerna klagar på att de har tjänstemän som inte förstår politikernas villkor och förutsättningar. Tjänstemännen ser till en del politiken som ett hinder i beslutsprocessen. Politikerna anses inte ha tillräcklig kompetens. Politiken betraktas som irrationell och därmed störande.

Relationen mellan politiker och tjänstemän upplevs inte sällan som konfliktfylld. Harmoni och förtroende saknas till stor del.

Mycket av problemen i samspelet mellan politiker och tjänstemän är en effekt av bristande förståelse, kunskap och respekt för de förhållanden, som ligger till grund för såväl den politiska verksamheten, inte minst förutsättningarna för politisk styrning, som den professionella organisationens arbete. Detta fenomen skulle vi vilja benämna *bristande systemförståelse*.

Samspel – inte gränsdragning

Politikernas ansvar för ett dåligt samspel hör bl a ihop med en bristande respekt och tilltro till det professionella. Denna bristande tilltro leder alltför ofta till att politikerna tar över rena verkställighetsuppgifter. Därmed skapas osäkerhet och irritation i den professionella organisationen.

Men tyvärr störs relationerna till en del också av en undfallenhet och rädsla för den professionella organisationen, en känsla av otillräcklighet. En känsla av att man som förtroendevald måste vara något annat än lekman. En känsla av att behöva expertkunskaper för att inte komma i händerna på den professionella organisationen. En upplevelse av att inte kunna säga ifrån i de frågor där den professionella organisationen driver på i en utveckling som inte stämmer överens med den förtroendevaldes ideologiska orientering. En känsla av att inte vara respekterad för sin egen kunskap.

Både politiker och tjänstemän måste känna ett stort ansvar för att bryta "vi och de"känslan. Här tror vi det är viktigt att tjänstemännen funderar över sin roll som medborgare, dvs att vara en del av samhället. Demokratin är något som ingen står utanför. De förtroendevalda har tagit på sig ett ansvar att utifrån väljarnas mandat styra och ange inriktningen för hur våra gemensamma angelägenheter hanteras. I det perspektivet finns det ingen logik i "vi och de"tänkandet. Detta perspektiv är själva grunden för en god systemförståelse.

När denna förståelse saknas och förtroendet är lågt kommer ofta ropen på en tydlig och klar gränsdragning mellan politiken och förvaltningen. Ibland talas det – mindre än förr dock – till och med om behovet av lagstiftning i sammanhanget. Även i denna utrednings direktiv förs diskussioner som ligger nära detta synsätt.

Vi tror – med hänvisning till såväl demokrati- som effektivitetsperspektivet – att det är fel att sträva efter en tydlig gränsdragning i laglig mening. En vital demokrati och en aktiv politikerroll samt en hög effektivitet skapas av ett *samspel* och inte gränsdragning, ett samspel som bygger på god systemförståelse, förtroende och flexibilitet. Någon mer precis uppgiftsfördelning än den som gavs i demokratiberedningens betänkande behövs inte.

God systemförståelse och lokal dialog ersätter behovet av lagstiftad gränsdragning.

Är svaret målstyrning?

Lösningen på de upplevda gränsdragningsproblemen har för många varit målstyrning. Att ta gränsdragningsproblemet som utgångspunkt för att utveckla målstyrning är ofta förödande. Tron på att målstyrning skall vara en teknik där gränsdragningen mellan politik och förvaltning får sin lösning en gång för alla leder till ett utvecklingsarbete på den professionella organisationens villkor.

Effektivitetsperspektivet på styrfrågorna tar, med denna utgångspunkt, ofta över demokrati/politikerperspektivet. Strävan efter en självständigt arbetande professionell organisation med hög effektivitet blir ett överordnat mål. "Bara politikerna lämnar förvaltningen i fred kommer effektiviteten att öka. Politiken är ett hinder." Så kan argumenten låta.

Från dessa utgångspunkter blir diskussionen en repris av 60-talets diskussion om målstyrning. Den utgår från att det går att formulera entydiga mål för verksamheten, vilka direkt kan omsättas i mål för produktionen. Det var säkert möjligt inom t ex tillverkningsindustrin, men att hävda att denna typ av styrning skulle kunna tillämpas på den demokratiskt styrda och mångfasetterade verksamhet som kommunerna bedriver är verklighetsfrämmande.

De som hävdar möjligheten att tillämpa denna enkla målstyrningsmodell på en demokratiskt styrd verksamhet saknar uppenbart systemförståelse i den meningen som angetts ovan, eller så ligger det en medveten strävan att tona ned politikernas styrmöjligheter bakom detta förhållningssätt. Vart tar demokratin, ideologierna och politikerrollen vägen i detta styrperspektiv?

Den traditionella målstyrningstanken bygger också på att politikerna lägger fast tydliga mål för verksamheten och på att den professionella organisationen väljer medel för att nå målet. Ett problem är dock att valet av medel ofta är ideologiskt viktigt. Om t ex målet full behovstäckning inom barnomsorgen skall nås genom verksamhet i egen regi eller med hjälp av privata alternativ är en utpräglad ideologisk fråga.

Målstyrning i ett effektivitetsperspektiv

Vad händer i en målstyrningsprocess där effektivitetsperspektivet och kraven på en gränsdragning mellan politik och förvaltning tagit överhanden?

I det inledande målformuleringsarbetet är det ofta tjänstemännen som

formulerar politiken i mål som skall vara tydliga och mätbara. Därigenom försvinner hela den politiska visionen i en professionell viljeyttring, som ofta också tunnats ut i ett försök att uppnå enighet mellan partierna i nämnden. Den stora förvirringen uppstår då den ambitiösa politikern tar med sig tjänstemännens målförslag ut i den lokala partiorganisationen får att få synpunkter. Vad består det ideologiska i att bestämma att 40 procent av de arbetslösa socialbidragstagarna skall vara i arbete inom 6 månader? Mätbart och styrande – ja, men ideologiskt och visionärt – nej.

När målen väl är satta, vart tar då politikerrollen vägen? Vad skall politikerna göra?

Det vanligaste är att vi får en förvirrad styrning. Måldokumentet blir en hyllvärmare bland andra. Det sätt på vilket målen tagits fram har helt eliminerat känslan av att målen står för en genuin politisk vilja som är väl förankrad i partiorganisationen.

Det politiska arbetet i nämnden fortsätter som vanligt. De tjocka, bruna kuverten med handlingar dansar ned i de förtroendevaldas brevlådor varje månad. I kuverten finns det fortfarande föredragningslistor med 40-talet ärenden av mer eller mindre detaljerad karaktär. De detaljfrågor som tas upp och de diskussioner som förs i nämnden är sällan eller aldrig kopplade till de tidigare fastlagda målen.

I värsta fall kan målen bli ett argument för den professionella organisationen att hävda: ”Nu har ni politiker lagt fast målen; nu skall vi sköta verksamheten. Håll ’tassarna’ borta!”.

Uppföljningen är också en viktig del av styrningen. Den professionella organisationen har ofta en benägenhet att krångla till uppföljningssystemen. Mätbara mål skall följas upp med metodologiskt oantastliga utvärderingssystem. Det är naturligtvis inget fel att hitta bra uppföljningssystem, men resultaten måste göras begripliga för politikerna.

Visst är det vi har beskrivit i detta avsnitt något av en karikatyr av det utvecklingsarbete som pågår i kommuner och landsting kring målstyrningen. Men genom att vara drastisk vill vi visa på de fallgropar som finns, om det svajar i frågan om vilket perspektiv som är utgångspunkten för arbetet.

Vi får inte driva arbetet med att utveckla styrformerna på ett sådant sätt att politikerna inte ser sin roll eller så att de känner sig lurade av den professionella organisationen. En sådan utveckling innebär ett bakslag för de tankar som finns om målstyrningen. Därigenom får vi också en omöjlig uppgift i att utveckla en intressant framtida politikerroll.

Demokrati/politikerperspektivet måste enligt vår mening lyftas fram tydligare när nya styrformer utvecklas. Demokratiaspekten utgör alltid ramen för nya styrformer inom offentlig verksamhet.

6.6 Intervjuundersökning angående målstyrningsförsök

För att få mer kunskap om erfarenheter av målstyrning ute i olika kommuner och landsting har utredningen besökt fem kommuner och två landsting och intervjuat förtroendevalda och tjänstemän. Kommunerna är Linköping, Nacka, Piteå och Örebro samt Bohuslandstinget och Östergötlands landsting.

Erfarenheterna refereras nedan under de rubriker som varit utgångspunkter för frågorna.

Organisation och fastställande av mål

De undersökta kommunerna varierar i storlek och grundorganisation. I ett par kommuner med kommundelsnämnder spelar dessa en central roll i målstyrningsarbetet. På andra håll har kommundelsnämnderna en osäker funktion. Även inom samma kommun kan det finnas variationer mellan olika nämnder vid behandlingen av målstyrningsfrågorna. Det gäller både kommuner med och utan kommundelsnämnder.

En intressant fråga är hur rent politiska måldokument i form av partiprogram o dyl påverkar de kommunala måldokumenten. Här finns uppenbarligen klara skillnader mellan olika kommuner. I kommuner med starka och stabila majoriteter är det naturligt att majoritetspartiets politiska program på ett annat sätt genomsyrar den kommunala målformuleringen än i kommuner med svaga och osäkra majoriteter där de kommunala målen fastställs efter kompromisser mellan partierna. Kommuner där det socialdemokratiska partiet är starkt uppvisar en tradition av nära koppling mellan de övergripande politiska målen och planerna för den kommunala verksamheten. Det ingår också som ett naturligt led i den traditionen att de förtroendevalda kontinuerligt stämmer av den förda praktiska kommunalpolitiken med partiorganisationen. Även i kommuner med stark borgerlig majoritet finns det nära kontakter mellan de ledande kommunalpolitikerna och partiorganisationen.

I några kommuner/landsting har processen börjat genom att nämnderna radikalt förändrat sitt tidigare arbetssätt. Tanken har då varit att utifrån ett medborgarperspektiv effektivisera verksamheten genom förändrade ekonomiska system. Förändringarna kan bestå i rambudgetering, återföring av budgetöverskott till nämnderna och tillvaratagande av personalens idéer om besparingar. Grundat på de vunna positiva erfarenheterna har tanken efter hand växt fram på att låta hela kommunen styras efter beslutade mål i stället för detaljregler.

Förtroendevalda och tjänstemän

Det vanligaste är att det är tjänstemän som utformar målbeskrivningarna. I några fall har de förtroendevalda själva i princip stått för hela processen med att ta fram målen. Detta har upplevts som mycket positivt av både förtroendevalda och tjänstemän. Ett så omfattande arbete är dock mycket betungande för de förtroendevalda.

I allmänhet sker målformuleringsarbetet i en dialog mellan förtroendevalda och tjänstemän. Även om det är tjänstemän som står för mycket av detaljarbetet så finns ändå alltid de förtroendevalda med för att ange den politiska inriktningen. Ofta sker de förtroendevaldas deltagande i form av arbetsgrupper och ibland i samband med särskilda sammanträden eller konferenser.

Många tjänstemän uttrycker önskemål om att de förtroendevalda tydligare skall ange politiska riktlinjer för målen. Å andra sidan finns det många förtroendevalda som anser att inom kommunalpolitiken spelar de praktiska resultaten större roll än partipolitiska åsikter. Den inställningen bekräftas av det faktum att partipolitiska strider förefaller mycket ovanliga då det gäller att fastställa målen. Den partipolitiska enigheten om målen kan naturligtvis också förklaras av att målen ter sig urvattnade från rent politiska betraktelsesätt. Givetvis är det också så, att ju mer de övergripande målen bryts ner i konkreta detaljmål och verksamhetsmål desto svårare blir det att återfinna strikt partipolitiska mål.

Nästan samtliga intervjuade anser att en långtgående delegation är nödvändig för att målstyrningen skall vara meningsfull. I flera kommuner har också besluten delegerats mycket långt ut i organisationen. Det förefaller som om kommuner med en fungerande kommundelsnämndsorganisation nått längst. Även de båda landstingen har kunnat delegera i stor utsträckning. I två kommuner med kommundelsnämnder har antalet beslutsnivåer inom kommundelsnämnden kunnat minskas till två stycken. Detta har ökat möjligheterna att snabbt tillgodose krav från brukarna och minskat den interna administrationen. Verksamheten har delats upp i resultatenheter. Varje resultatenhet har tilldelats en rambudget som föreståndaren eller motsvarande befattningshavare ansvarade för samtidigt som de fått motsvarande beslutsbefogenheter.

Det är genomgående de s k mjuka verksamheterna som varit föremål för de största förändringarna och de bästa resultaten. Förändringsarbetet tycks ha kommit längst inom skolans, socialtjänstens och fritidssektorns områden, medan de tekniska områdena uppvisar en långsammare utvecklingstakt. På några håll arbetar man dock med att dela upp de tekniska nämnderna i en beställardel och en utförardel. Tanken är att utförardelen skall arbeta åtminstone delvis i konkurrens med företag på marknaden. Ingen av de kommuner som ingår i undersökningen har prövat modellen att låta t ex kommundelsnämnder agera i beställarrol-

len. Däremot förekommer det att fastighetsförvaltningen får "hyra ut" samtliga kommunens fastigheter till övriga förvaltningar på sedvanliga hyresvillkor. De intervjuade menar att det även inom de tekniska förvaltningarna finns stora möjligheter att utveckla decentraliserade beslutsförfaranden.

För de resultatansvariga befattningshavarna har det varit viktigt att i början få både ordentlig utbildning, särskilt i ekonomi och redovisning, samt stöd i sin nya roll. Datorer är till god hjälp i redovisningsarbetet men dataprogrammen måste bli mer användarvänliga om inte den delen av arbetsuppgifterna skall upplevas som alltför tungrodd. Flera av de intervjuade har framhållit att de stora dataföretagens brist på intresse för att anpassa dataprogram till den nya användarnivån är besvärande och vållar svårigheter. I några fall har man dock lyckats ordna fungerande system utan större problem.

Politikernas erfarenheter

Förtroendevalda i kommuner med fungerande kommundelsnämnder uppger att de har mycket god kontakt med invånarna i kommundelen. Som regel förekommer det inga särskilda måldiskussioner inom partiorganisationerna. I något fall har inom partiet framtagna program för barnomsorg och äldreomsorg direkt legat till grund för kommunens måldokument på området. Sådana mer målinriktade program från partiernas sida förefaller dock vara undantag.

På några håll har en medveten och ambitiös kursverksamhet kommit igång i samband med övergång till målstyrning. Utbildningen riktar sig då till både förtroendevalda och anställda. I andra fall har det förekommit enstaka konferenser om målstyrningsfrågor där såväl förtroendevalda som tjänstemän varit med. Erfarenheterna av både planenlig kursverksamhet och enstaka konferenser är genomgående mycket goda. Man betonar den stora betydelsen av kontinuerlig utbildning och särskilda avstämningskonferenser.

Rollen som beslutsfattare

Både förtroendevalda och tjänstemän uppger att rollen som beslutsfattare inte är lättare, snarare svårare då man arbetar med målstyrning. Däremot anser man allmänt att såväl förtroendeuppdrag som arbetsuppgifter blivit intressantare. I ett målstyrt system är arbetsuppgifterna inte lika givna som i ett regelstyrt system. Det går inte att sitta och vänta på att arbetsuppgifter i form av enskilda ärenden skall dyka upp då man arbetar med målstyrning. Målstyrning fordrar en ständigt aktiv, skapande process som samtidigt medger ett stort utrymme för nya idéer.

Rollen som beslutsfattare förskjuts från att vara *chefen* som själv avgör alla frågor utan att fråga någon till råds till chefen som visserligen

självständigt fattar beslut, men efter samråd med alla berörda. Chefsrollen blir därmed mera som ingående i ett kollektiv eller för att begagna en populär term, lagledarens.

Ett sådant byte av beslutsfattarroll som fordras vid övergång till målstyrning är inte alltid problemfritt vare sig för organisationen som sådan eller för de enskilda aktörerna. Många, både förtroendevalda och tjänstemän blir osäkra i sin nya roll. Traditionellt har den kommunalt förtroendevalde, särskilt kommunalrådet och nämndordföranden ansetts vara den som ytterst har att besluta i alla frågor, stort som smått. Till kommunalrådet eller nämndordföranden hänskjuts alla svåra eller tvistiga frågor för slutligt avgörande. Den förtroendevalde riskerar härigenom att bli förvaltningsapparatens fånge och fjärmas från sin egentliga och viktigaste roll som medborgarombud.

Slutsatsen från intervjuerna om det ideala handlingsmönstret för en förtroendevald kan sammanfatts i följande punkter;

- Lägg ner stor omsorg på att fastställa politiskt inriktade mål
- Inrikta beslutsfattande på stora, principiellt viktiga frågor
- Undvik att fastna i detaljer
- Håll mycket kontakt med medborgarna
- Ägna en mycket stor del av den tid som disponeras för uppdraget till uppföljning och utvärdering
- Håll en öppen och kontinuerlig dialog med tjänstemännen för att kunna följa verksamheten inifrån

Uppföljning och utvärdering

I kommunerna är man väl medveten om de svårigheter som finns att utvärdera sin verksamhet. Flera och bättre metoder måste utvecklas och det pågår också ett sådant arbete. Några exempel på metoder som förefaller utvecklingsbara är;

- Temasammanträden där tjänstemännen redovisar verksamheten på en viss anläggning eller ett visst delområde.
- Kontaktpolitiker som bevakar ett visst område och rapporterar till nämnden om medborgarnas uppfattning önskemål m.m.
- Enkäter bland medborgarna hur de uppfattar kvaliteten på den kommunala verksamheten inom t ex barnomsorg eller äldreomsorg.
- Verksamhetsberättelser som skrivs av varje arbetsledare årligen med redovisning för vad han eller hon har uträttat.
- Kommunrevisionen kan ges en mer aktiv roll i uppföljningsarbetet än som av tradition är vanligt.

6.7 Lagstiftningsfrågor

Regeringen tillsatte 1986 en arbetsgrupp (C 1986:A) med uppgift att utarbeta en ny kommunallag. Arbetsgruppen lämnade i sitt slutbetänkande (Ds 1988:52) Ny lag om kommuner och landsting vissa förslag som avser att

underlätta utvecklingen mot en mer målstyrd och mindre detaljerad verksamhet.

I betänkandet framhålles, att lagens roll endast är att tillhandahålla sådana instrument som kan behövas för att underlätta en målstyrning. Den kan inte i sig ange metoder eller garantera effektiviteten i systemet. (Se även avsnitt 6.3.3!)

Förslagen som har samband med övergången till målstyrning är följande:

- Vidagde delegeringsmöjligheter från fullmäktige till nämnder (2 kap. 7 och 9 §§).
- Krav på att nämnderna skall redovisa till fullmäktige hur de fullgjort uppdrag som fullmäktige delegerat till dem (2 kap. 12 §).
- Skyldighet för bl a nämndernas presidier att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden (5 kap. 16 §).
- En ny bestämmelse om inriktningen på de förtroendevaldas arbete (6 kap. 2§).
- En ny bestämmelse om nämndernas ansvar för verksamheten (6 kap. 7 §).
- Vidgade delegeringsmöjligheter inom en nämnd (6 kap. 24–28 §§).
- Möjlighet att vägra ansvarsfrihet för en enskild nämndledamot samt att återkalla uppdraget på denna grund (9 kap. 8 § och 4 kap. 9 §).

I bilaga 3 återges de aktuella paragraferna.

7 Överväganden och förslag

7.1 Några allmänna reflektioner om framtidens politikerroll

I kapitel 2 redovisades ett antal problemställningar med anknytning till poltikerrollen. I redovisningen ställdes de förtroendevalda i centrum, och deras relationer till olika företeelser i politikernas omgivningar exponerades:

- medborgarna;
- hem/familj/fritid samt arbetsliv;
- massmedia;
- partierna;
- förvaltningen;
- den kommunala nämndorganisationen.

I kapitel 3–6 har vi redovisat mera i detalj de förhållanden, som pekas ut i direktiven:

- den mångfasetterade politikerrollen (kapitel 3)
- rekryteringen till och avhoppen från uppdragen (kapitel 4)
- underrepresenterade grupper i lokalpolitiken: ungdom och kvinnor (kapitel 5);
- att styra och leda kommunal verksamhet (kapitel 6).

Innan vi går över till att redogöra för våra överväganden, förslag och rekommendationer, vill vi gärna redovisa några allmänna tankar med anknytning till den framtida rollen för de förtroendevalda i kommuner och landsting. Utgångspunkten för resonemanget är att förändringar i samhället och bland medborgarna/väljarna efterhand leder till krav på förnyelse och förändring av det politiska livet i vid mening.

Förändringar i samhället och bland medborgarna

De samhällsforskare, som studerar hur värderingar bland människor i olika länder förändras över tiden, förefaller överens om att det finns två huvudlinjer i dessa värderingsförskjutningar.

Den ena är en rörelse från en materialistisk orientering mot "postmaterialism". Termen postmaterialism härstammar från den amerikanske samhällsforskaren Ronald Ingelhart,[1] som visade att det västerländska samhället

[1] Ingelhart, 1977

successivt och utan dramatik lämnar tidigare värderingar och förhållningssätt. De tidigare dominerande värdena, välstånd och fysisk trygghet, håller på att överflyglas av nya, icke-materiella värden som livstillfredsställelse och självförverkligande. Ingelhart har också framhållit att värderingsförskjutningarna på sikt medför att nya frågor kommer upp på den politiska dagordningen, att de gamla politiska partierna splittras och att nya politiska rörelser kommer att se dagens ljus. Man bör också veta att de nya värderingarnas bärare i främsta rummet är de unga och välutbildade.

Den andra huvudlinjen i värderingsförändringarna innebär en rörelse bort från enhetlighet mot större grad av mångfald, variation och individualism.

Vad gäller utvecklingen i Sverige spår religionssociologen Thorleif Pettersson[2] följande:

"Sammanfattningsvis kan vi således beskriva morgondagens samhällssyn genom att säga att utvecklingen går mot att den svenska identiteten kommer att minska i omfattning till förmån för en mer kosmopolitisk inställning, att förtroendet för maktens och ordningens institutioner kommer att minska men att förtroendet för den demokratiska förändringens institutioner kommer att förbli oförändrat. Främlingskapet gentemot samhället kommer att minska. Toleransen mot avvikare kommer att bli större. Det politiska engagemanget kommer att öka och avståndstagandet från ett teknokratiskt samhället kommer likaledes att bli större. Framtidens samhällssyn kommer slutligen att innebära en förändrad och mer ekologisk syn på människans förhållande till natur och miljö."

Med den demokratiska förändringens institutioner menas utbildningsväsendet, massmedia, fackföreningar och riksdagen. Maktens och ordningens institutioner är försvaret, kyrkan, rättsväsendet och polisen.

En annan faktor, som kan antas påverka samhällsutvecklingen i Sverige är den ökande internationaliseringen som pågår och sannolikt accellererar vid en eventuell närmare knytning till EG. Vad som är av intresse och betydelse för utvecklingen av det poltiska livet i Sverige är bl a konsekvenserna för de politiska institutionerna av den överstatlighet, som ligger till grund för beslutsfattandet inom gemenskapen, och en harmonisering av kommunallagstiftningen samt konsekvenserna av politiska val till Europaparlamentet. Det är rimligt att anta att också politikens innehåll kommer att påverkas av ett svenskt närmande till EG och i förlängningen av detta även medborgarnas syn på politiken och de politiska instanserna. En fortsatt utveckling mot demokratisering och frihet i östeuropa kommer naturligtvis också att på olika sätt påverka Sverige.

I förlängningen av en internationalisering och ökade internationella kontakter är det tänkbart att den regionala nivån inom de europeiska länderna får en ökad betydelse, något som kan komma att påverka centrum/periferiförhållandet. Ett uttryck för detta antagande finner man i bl a titeln på slutrapporten från projektet Kommunerna och framtiden: Periferins renässans.[3]

[2] Pettersson, 1988
[3] Gidlund m fl, 1988

Till viktiga samhällsförändringar med åtminstone indirekt betydelse för politiken måste räknas förändringar i arbetslivet. Bland dessa vill vi framhålla

- allmänt ökad rörlighet på arbetsmarknaden
- ökad sysselsättning inom kunskapsintensiva företag
- fler människor i individuellt påverkbara arbetssituationer

I kapitel 2 har vi redovisat en del för denna utredning betydelsefulla förändringar bland medborgarna i stort. Maktutredningen har sålunda bland mycket annat visat, att politiska aktiviteter genom partiväsendet tappar mark till andra, mer individuella former, t ex deltagande i lokala aktionsgrupper eller demonstrationer, att skriva insändare i lokalpressen etc. Denna utveckling kan kallas "partipolitkens marginalisering". Till detta skall läggas den ökade "administrativa kompetensen" hos medborgarna, innebärande en allt större förmåga att ta tillvara sina intressen gentemot myndigheterna.

1986 års folkrörelseutredning framhöll i sitt betänkande (SOU 1987:33) Ju mer vi är tillsammans att idérörelserna befinner sig i kris, medlems- och verksamhetsmässigt. Den andra sidan av myntet är att organisationer som samlar sina medlemmar kring en begränsad fråga har en klart positiv utveckling. I en aktuell studie inom projektet Framtida folkrörelser[4] förutses att det är idrottsrörelsen som kommer att bli den stora vinnaren i kampen om medlemmarna i framtiden. Idérörelserna kommer sannolikt att förlora ytterligare aktiva medlemmar. Förlusterna beror främst på svårigheterna att engagera de "ideologiskt trolösa", de som söker aktiviteter där form, innehåll och regelverk är bestämda. Enligt samma studie kommer tillfälliga aktionsgrupper att öka, där människor utan att ta en total ideologisk ställning kan agera och försvara sina intressen.

Sist men inte minst kommer framtida förändringar av den offentliga sektorn att ha direkt betydelse för den framtida politikerrollen. I debatten framförs krav på effektivisering, större flexibilitet i förhållande till individuella behov och ökad valfrihet inom den offentliga tjänsteproduktionen. Utan att föregripa 1990-talets utveckling tror vi ändå att man kan utgå från att de förtroendevalda i kommuner och landsting kommer att ställas inför nya uppgifter, krav och utmaningar till följd av kommande förändringar. Bland sådana tänkbara förändringar kan nämnas:

- ökat inslag av entreprenader och s k intraprenörskap;
- ökat inslag av producent- och brukarkooperativa samt föreningsdrivna former inom vård och omsorg;
- förändringar av huvudmannaskap;
- ökat inslag av privatisering;
- en uppdelning av beställar- och producentfunktionen.

[4] Blomdahl m fl opublicerat

Från de utgångspunkter som direktiven anger, de fakta som redovisats i kapitel 3 – 6 samt de nyss beskrivna förändringarna i samhället och bland medborgarna följer ett antal krav på förnyelse och förändring av det politiska livet. Med det politiska livet menas här allt som har betydelse för de förtroendevalda och deras möjligheter att på ett bra sätt fungera som medborgarnas företrädare i olika sammanhang: i privat- och arbetslivet, i kontakt med medborgarna och samhället i övrigt, i kontakt med massmedia, i partiverksamheten samt i den kommunala verksamheten som initiativtagare, beslutsfattare och utvärderare.

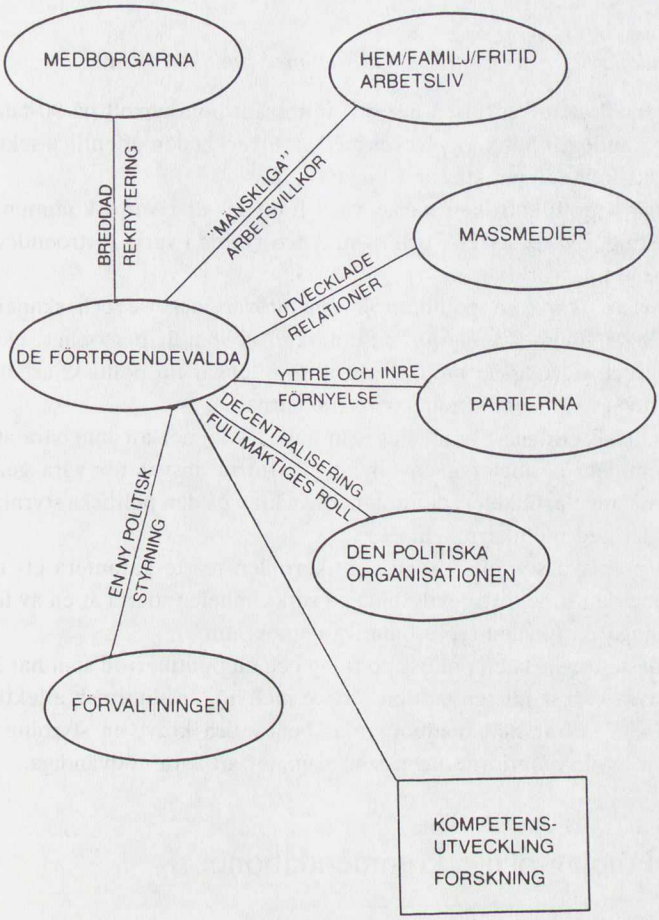
De krav som stiger fram vill vi redovisa under fyra huvudrubriker enligt följande:

- *De politiska partierna*:
  - Breddad rekrytering till uppdragen
  - En yttre och inre förnyelse av organisation och verksamhet
- *De förtroendevalda som grupp*:
  - "Mänskliga villkor" i politiken
  - Utvecklade relationer till massmedia
- *Kommuner och landsting*
  - Fortsatt decentralisering, delegering, brukarinflytande
  - Åtgärder för en vitalisering av fullmäktige
  - En ny politisk styrning
- *Övergripande frågor*
  - Kompetensutveckling
  - Forskning

Dessa krav kommer vi att utveckla närmare i den fortsatta framställningen. Vi kommer då också att lämna förslag till åtgärder för att förbättra villkoren för de förtroendevalda. Därigenom skapas förutsättningar för framväxten av en delvis ny politikerroll under 1990-talet.

Som avslutning på detta avsnitt vill vi återkalla bilden från kapitel 2 av de förtroendevalda och deras omvärldsförhållanden, nu med tillägg av de krav på förnyelse och åtgärder för att åstadkomma detta som vi här har redovisat.

Figur 4. De förtroendevalda och deras omgivning (ovalerna) samt krav på förnyelse.



Värdegrunden för våra förslag

De förslag som vi lämnar som avslutning på detta betänkande vilar på en viss värdemässig grund, som varit styrande för hela utredningsarbetet.

Det är vår fasta övertygelse att det är *de många förtroendevalda*, som har sina uppdrag som en – i många fall krävande – fritidssyssla bredvid sitt vanliga jobb, deras problem och villkor, som har högsta prioritet när det gäller att skapa nya förutsättningar för politikerrollen i framtiden. Denna värdering gör vi delvis mot bakgrunden av en viss skepsis mot rollen som "proffspolitiker". Enligt utredningens mening finns det inga skäl att sträva efter en utveckling mot fler heltidsengagerade än vi har idag. Istället bör vi se till att skapa förutsättningar för att fler "vanliga" människor skall få tillfälle till och känna lust att engagera sig i lokalpolitiken. I detta ligger

också en strävan att bredda rekryteringen så att de som för närvarande är dåligt representerade i politiken, framför allt ungdomar, kvinnor och privatanställda, blir fler.

Några allmänna utgångspunkter i arbetet med politikerrollen

Arbetet med att utveckla en bra och intressant poltikerroll på 90-talet är helt avgörande för hur vi ska lyckas med att utveckla den offentliga sektorn. Vi tror att följande punkter är viktiga:

- Den nya politikerrollen måste växa fram lokalt i varje kommun och landsting, i varje styrelse och nämnd och ytterst i varje förtroendevalds föreställningsvärld.
- Vi måste skapa en politikerroll som utövar lockelse och skapar utmaningar för medborgarna, en politikerroll som är personligt, ekonomiskt och tidsmässigt möjlig; en roll som lockar till politiskt arbete på alla nivåer och som attraherar ungdomarna.
- Decentraliseringen i samhället i sin helhet kommer att innebära att de kommunala beslutsorganen får ett allt större ansvar för våra gemensamma angelägenheter; detta ställer nya krav på den politiska styrningen och därmed politikerrollen.
- Den politiska styrningen och politikerrollen måste garantera ett reellt inflytande för de förtroendevalda på verksamheten; detta är en av förutsättningarna för den representativa demokratin.
- Vi måste utveckla en politisk styrning och en politikerroll som har kraft att styra verksamheten mot en service med hög kvalitet och effektivitet och som svarar mot medborgarnas behov och krav; en styrning som klarar av de omprioriteringar som kommer att vara nödvändiga.

7.2 Förslag och rekommendationer

7.2.1 Underrepresenterade grupper

I kapitel 5 har vi redovisat och diskuterat fakta kring underrepresenterade grupper i politiken.

- Maktutredningen har visat att det finns ett stort intresse för samhällsfrågor hos såväl kvinnor som ungdomar men
- ungdomar kanaliserar hellre sitt intresse genom aktionsinriktade enfrågeorganisationer utanför de etablerade partierna och
- kvinnor upplever att de osynliggörs i det politiska arbetet och att deras resurser ej tas tillvara.
- Männen innehar de flesta ledande positioner i samtliga partier utom miljöpartiet och i den kommunala beslutsorganisationen. Kvinnors uppdrag koncentreras till sociala och kulturella områden.
- Ett krångligt språk, stelnade arbetsformer, byråkrati och brist på respekt för de unga och kvinnor gör att de drar sig för att arbeta politiskt.

- De privatanställda har fortfarande stora svårigheter att avancera i karriären och samtidigt ägna sig åt politik. Det finns fortfarande en negativ inställning till ansvarstagande för samhällsutvecklingen hos flera arbetsgivare.
- Det finns idag en dold kvotering mellan olika intresseorganisationer vid nomineringsarbetet men omsorgen om en rättvis fördelningen mellan kvinnor och män, mellan privat- och offentliganställda och mellan olika åldersgrupper tycks komma i andra hand.
- Ungdomar förväntas se och lära och anpassa sig till den rådande nämndkulturen.
- Ungdomar och kvinnor står enligt flera undersökningar för en politikerroll som innehåller en större lyhördhet för medborgarnas behov.

Utredningens slutsats är att samtliga politiska partier måste arbeta intensivare för att skapa nya arbetsformer, ett mer medvetet nomineringsförfarande och en "dagordning" som också förmår kanalisera och ta hand om ungdomars och kvinnors engagemang för samhällsfrågor. Partierna måste också få med fler privatanställda i politiken. Utredningens tidigare förslag om ersättning för förlorad arbetsförtjänst för de förtroendevalda borde underlätta en sådan rekrytering och nominering.

Vad kan göras?

Vi anser att en social representativitet i form av jämnare fördelning mellan olika kön och åldrar samt en bättre gruppprepresentativitet, dvs en bättre fördelning mellan olika yrkesgrupper i samhället, är viktig för det politiska arbetets trovärdighet. När detta sker inom de politiska partiernas ramar garanteras enligt vår mening åsiktsrepresentativiteten.

Vi måste arbeta för att ge ungdomar och kvinnor lika del i problemformuleringsmakten som män, då får vi ett samhälle bättre anpassat till alla medborgares behov.

Partiernas arbetsformer måste ses över, men översynen måste givetvis ske av arbetsgrupper med jämn köns- och åldersfördelning. Nomineringsarbetet är en grannlaga uppgift och samtidigt ett instrument för att komma tillrätta med både avhopp och rekryteringssvårigheter.Här krävs en större medvetenhet och en allsidigt sammansatt valberedning.

Attityden till kvinnor och ungdomar i politiken måste vara tydligare positiv. Det ankommer på ordföranden i varje beslutande församling att leda arbetet så att alla resurser tas tillvara. För detta krävs en väl genomtänkt utbildning som tydliggör oprioriterade gruppers situation.

Kommittéer och utredningar skall tillsättas med lika fördelning mellan män och kvinnor och mellan åldersgrupper. Detta är bästa garanten för att nya förslag och frågor skall komma upp på dagordningen.

Organisationerna på den privata arbetsmarknaden måste fortsätta att bearbeta näringslivet och de politiska partierna måste i större utsträckning nominera människor med näringslivsbakgrund. Det vitaliserar politiken.

Riksdagen har lagt fast konkreta tidsbestämda mål för kvinnorepresentation inom statliga organ. Rimligtvis bör ambitionen vara densamma för kvinnorepresentationen i kommuner och landsting. Regeringen avstod från att föreslå kvotering under förutsättning att delmålet om 30 % kvinnor uppnåtts till 1992.

Vi menar att det måste vara partierna som ska klara uppgiften att få en jämn könssammansättning och en bättre åldersfördelning. Partierna själva måste arbeta mer målmedvetet och lägga fast egna mål för en allsidig representation.

7.2.2 De politiska partiernas yttre och inre förnyelse

I avsnittet 2.2.4 och delvis i avsnitt 7.1 har vi redovisat de problem som de politiska partierna har idag. Sammanfattningsvis framhölls följande:

- De idéburna rörelserna befinner sig i kris i fråga om medlemsutveckling och verksamhet; de riskerar att bli förlorarna i kampen med andra typer av frivilliga organisationer om att attrahera medborgarna
- Partierna fyller inte på samma sätt som tidigare sin funktion som folkrörelser; de har en bristande förmåga till folklig mobilisering
- Partiernas lokala organisation har under 1970- och 1980-talen omstrukturerats, fått ökade resurser och professionaliserats
- De lokala föreningarna förmår dock inte som tidigare aktivera och mobilisera medlemmarna; dessutom finns en klyfta mellan vanliga medlemmar och partiaktiva med förtroendeuppdrag i kommun och landsting

Som framgått ovan är bilden av de politiska partierna inte entydig. Å ena sidan har de en betydande organisatorisk styrka och utgör därmed en viktig potential i den lokala demokratins utveckling. Å andra sidan har de för närvarande svårigheter att locka till sig nya medlemmar och att aktivera dem som redan är medlemmar. En positiv tolkning är att de politiska partierna befinner sig i otakt i förhållande till den allmänna samhällsutvecklingen. Det är inget märkligt i att institutioner som funnits länge hamnar i en kris. Idéburna rörelser, tyngda av sina traditioner och framgångar, präglas av tröghet och obenägenhet till förändring.

Med tanke på den roll partierna spelar i svenskt politiskt liv – man erinrar sig gärna tesen om partier som "fria staters liv" – är det ytterst angeläget att de i den rådande situationen tar krafttag för att förändra och förnya sig. Det är vår fasta övertygelse att partierna under loppet av 90-talet kommer att anpassa sig till de nya samhällsförhållandena och återvinna sin traditionella, centrala roll i politiken. Målet är inte att allt skall bli som förr. Att åter skapa ett engagemang och intresse från medborgarnas sida genom att vitalisera organisationen och verksamheten på basplanet är en stor och viktig uppgift.

De politiska partierna bör genomgå *en yttre och en inre förnyelse*. En yttre förnyelse med avseende på hur de arbetar gentemot medborgarna/väljarna. En inre förnyelse vad gäller organisation, verksamhetsformer, medlemsvård etc.

En första förutsättning för denna förnyelseprocess är att det blir legitimt att öppet diskutera problemen inom partisystemet i deras rätta kommunaldemokratiska sammanhang, dvs kopplade till sådana frågor som rekryteringen till förtroendeuppdragen, problemen att behålla dem som tagit på sig uppdrag och inte minst frågan om hur de förtroendevalda på ett bättre sätt än i dag skall leda och styra den kommunala verksamheten. Glädjande nog finns det redan i dag tendenser till en nödvändig självkritik inom de politiska partierna själva.

Vi vill i detta sammanhang med stort eftertryck framhålla, att partiernas förnyelsearbete måste ske på deras eget initiativ och vara deras eget verk.

I detta perspektiv vill vi dock redovisa några idéer kring vilka åtgärder som skulle kunna vidtas av partierna för att de skall bli bättre rustade att möta 90-talets utmaningar.

Något som ligger högt upp på åtgärdslistan är att de partiaktiva och förtroendevalda på basplanet arbetar för att synas och bli kända bland allmänheten/väljarna. Detta kräver bl a att föreningarnas verksamhet blir mycket mer utåtriktad än i dag. Exempel på åtgärder som bör intensifieras är bl a:

- dörrknackning/hembesök
- öppna möten
- besök på arbetsplatser, skolor, institutioner

En annan sak som är angelägen är en bättre medlemsvård. Det innebär att styrelsen för den lokala partiföreningen vinnlägger sig om att hålla personliga och så täta kontakter med medlemmarna som möjligt. Särskilt viktigt är det att ta hand om och inskola nyblivna medlemmar i verksamheten.

Partierna bör allvarligt överväga vissa organisatoriska förändringar för att möta medborgarnas nya sätt att förhålla sig till samhällsfrågor och politik. Det gäller därvid att ta vara på intresset och viljan att engagera sig för en fråga, som ligger den enskilde om hjärtat, t ex miljöfrågor, skolfrågor, kulturfrågor. I detta perspektiv förefaller det klokt att fundera över om man inte kan luckra upp de geografiskt baserade organisationsprinciperna och inrätta organisationen mer efter intresse för enskilda frågor. Flera av de politiska ungdomsförbunden har redan slagit in på denna väg.

Ytterligare förslag:

- nya mötesformer, nya grepp vad gäller innehållet i mötesverksamheten;
- låt politiken i genuin mening få en större och mera betydelsefull plats i partiföreningarnas verksamhet;
- kopplingen kommunala nämnder – partiorganisationen är viktig; nämnderna bör arbeta så att viktiga frågor tidsmässigt kan hanteras i partierna;
- i en decentraliserad kommunal organisation är det viktigt att det

finns en balans i diskussionerna mellan ideologi och konkreta frågor i området för att undvika ett "byperspektiv" på politiken;
- det måste finnas mer av kulturaktiviteter i partiföreningarna;
- för att skapa gemenskap mellan de partiaktiva måste det bli tillåtet att diskutera "vardagsproblem" i större utsträckning; vi måste skapa en känsla av trygghet i partiarbetet;
- arbetet med det lokala handlingsprogrammet är en förutsättning för att målstyrningen i den kommunala verksamheten skall fungera.

7.2.3 Bättre arbetsvillkor för de förtroendevalda

Utbildning

De flesta förtroendeuppdrag i kommuner och landsting är i dag så pass krävande att det behövs en stabil grund av baskunskaper om verksamhetsområdet för att den förtroendevalde skall klara sin uppgift.

Ansvaret för den grundläggande utbildningen faller på såväl partiorganisationen som kommunen eller landstinget. Traditionellt är det partierna som svarar för inskolningen i det politiska systemet i mera allmän mening. Den utbildningen syftar till att ge en orientering om partihistoria, ideologisk grundsyn, partistadgar, organisation, handlingsprogram samt kunskaper om stat, kommun och landsting. Den utbildning som kommun/landsting tillhandahåller tar fasta på lagstiftning, t ex kommunallagen, samt andra centrala och lokala författningar som reglerar verksamheten. Till detta kommer introduktion i verksamhetsplanering, budget och redovisningssystem m.m.

Den delen av kunskaps- och kompetensuppbyggnaden som gäller politikerrollen i allmänhet faller i princip både på partier och kommunen/landstinget. Det är kanske så att det delade ansvaret gör att ingendera parten hittills tagit alldeles allvarligt på uppgiften, eftersom många förtroendevalda, särskilt i början av sin karriär, känner sig osäkra i sin roll. Mot den bakgrunden är det enligt utredningens mening väl motiverat att man från partiernas sida noga inventerar behoven hos de nyvalda av utbildning i politikerrollen i *hela* dess vidd och ser till att de förtroendevalda får en så bra start som möjligt i detta hänseende.

När det gäller behovet av fördjupade kunskaper om olika verksamheter och vissa specialroller typ nämndordförande och kommunal/landstingsråd finns ett omfattande utbud från kommun och landstingsförbundet på dessa områden.

Utöver grundutbildning och viss specialutbildning finns det ett behov av fortbildning av de förtroendevalda, som återigen gäller dels vidareutveckling av politikerrollen i allmänhet, dels kompetensutveckling i nämndrollen. Även på detta område kan man konstatera att utvecklingen av politikerrollen hittills i stor utsträckning satts på undantag i partiverksamheten, medan tillfällen till utveckling i nämnd eller specialistrollen är lättare att finna.

Av det material från kommunförbunden som utredningen fått ta del av framgår att ansatser, innehåll och ambitionsnivåer i fråga om utbildningsin-

satser är stadda i snabb utveckling. Generellt förefaller utvecklingen gå i riktning mot mera långsiktiga, djupverkande, problemorienterande och dynamiska metoder.

Vi återkommer till dessa frågor under avsnittet 7.2.8 Kompetensutveckling. Tills vidare vill vi betona vikten av att de förtroendevalda får en bra grund- och vidareutbildning för att klara sina uppgifter.

Service och administrativt stöd m.m.

De förtroendevalda har ett behov av service och administrativt stöd av olika slag för att de skall kunna arbeta på ett bra sätt. Även om tillgången varierar mycket i olika kommuner och landsting, så finns det sammantaget en hel del resurser att utnyttja.

Den lokala partiorganisationen har i de allra flesta fall kontor/expeditioner, där man erbjuder viss kontorsservice till dem som har uppdrag. Det kan gälla hjälp med utskrift av motioner, enklare utredningar m.m. En annan typ av resurs är partiombudsmän eller kommunalt anställda politiska sekreterare samt kommunal- och landstingsråden, som kan vara till hjälp med de mera politiska delarna av verksamheten.

Den kommunala förvaltningens främsta bidrag till service och stöd är det beslutsunderlag som distribueras till fullmäktige och nämndledamöterna. En förutsättning för ett rationellt beslutsfattande är att underlaget håller hög klass kvalitetsmässigt och att det volymmässigt är hanterligt. Även språket och framställningssättet är viktigt för att de förtroendevalda skall kunna sätta sig in i materialet. Trots att beslutsunderlaget förbättrats i många avseenden, kan man fortfarande konstatera att det i många fall är mer anpassat efter de professionella kriterierna än efter de behov som de förtroendevalda lekmännen har av ett begripligt och lätthanterligt underlag. Vi anser för vår del att de förtroendevalda i detta sammanhang inte skall dra sig för att kräva förändringar och förbättringar efter deras egna behov och önskemål.

Arbetsgivarnas och arbetskamraters inställning samt karriärmöjligheter

Möjligheterna att rekrytera kandidater till förtroendeuppdragen bestäms i stor utsträckning av vissa formella och materiella villkor, t ex rättigheten att få ledigt från arbetet för att kunna utöva uppdraget och olika slag av ekonomisk och annan ersättning för uppdraget. I dessa avseenden har villkoren successivt förbättrats för de förtroendevalda. I dag finns det mycket lite av hinder kvar av detta slag, som kan antas påverka rekrytering till uppdragen.

Från många förtroendevalda omvittnas, att det är andra saker som utgör stötestenar både för dem som överväger att ta på sig ett uppdrag och för dem som redan har ett sådant. En sådan stötesten är inställningen från arbetsgivare och arbetskamrater, som berörts i avsnitt 2.2.3.

Den officiella attityden från arbetsgivarna, både på den privata och den

offentliga sidan, är att det är bra att de anställda engagerar sig politiskt. I praktiken är det svårt att hålla fast vid denna uppfattning, när sammanträdestiderna och arbetstiden sammanfaller. Förklaringen är uppenbar: det politiska uppdraget påverkar produktionen/verksamheten, oavsett om det är barnomsorg eller ståltillverkning. Bortfallet aktualiserar frågan om vikarie, vilket innebär en fördyring eller merkostnad som arbetsgivaren får stå för. Om man inte sätter in en ersättare drabbas arbetskamraterna, som får jobba mer för att kompensera bortfallet. Särskilt känsligt blir det, om den förtroendevalde ingår i ett ackordslag, vars förtjänst direkt påverkas av frånvaro.

Många förtroendevalda upplever dessa förhållanden som mycket påfrestande och slits mellan lojaliteten med arbetsgivare/arbetskamrater och politikens krav. En del förtroendevalda försöker därför kompromissa genom att t ex gå ner på deltid för att kunna få rum med den politiska verksamheten på ett nöjaktigt sätt. Därigenom gör de en förlust vad gäller semester och pensionsförmåner.

I fråga om minskade karriärmöjligheter är det naturligtvis i stor utsträckning ett val som den förtroendevalde själv måste göra, nämligen om han eller hon skall sikta på en karriär i sitt arbete eller ägna ett större intresse åt politiken. Vad som givetvis inte bör tolereras är att en förtroendevald enbart på grund av sitt uppdrag anses utesluten från befordran på sin arbetsplats.

Inte heller bör det tolereras att en förtroendevald i ett eller annat hänseende diskrimineras på sin arbetsplats genom att ges enklare eller sämre betalda arbetsuppgifter. Det framstår som en viktig uppgift för både de anställdas och företagens organisationer att inskärpa den stora betydelsen av att det finns människor som jämsides med sitt ordinarie arbete är villiga att ägna en del av sin tid åt kommunala förtroendeuppdrag och att de då inte skall diskrimineras på arbetsplatsen.

Enligt utredningens mening måste vi nu ta upp en öppen debatt om denna för den kommunala demokratin viktiga fråga. Vi bör därvid hävda att den förtroendevalde gör en viktig insats för samhällets bästa och inte i första hand för sin egen tillfredsställelses skull. Frågan gäller i grunden värderingen av politiken, dess roll, betydelse och kostnader för samhället. Sett i detta perspektiv bör det vara möjligt att hävda politikens ställning principiellt och därmed också möjligheten att finna praktiskt tillfredsställande lösningar i det enskilda fallet.

Arvodet – en rimlig ersättning för uppdraget

Alla ersättningar utom ersättning för förlorad arbetsförtjänst som utgår till de förtroendevalda är arvoden, inte lön, vilket är en vanligt föreställning bland allmänheten. Arvodet är en ersättning för det arbete man lägger ned i sin roll som förtroendevald, det allmännas erkänsla för en viktig samhällsinsats.

Att döma av den statistik som t ex kommunförbundet redovisar varje mandatperiod bedöms denna insats på mycket varierande grunder, eftersom beloppen varierar inom vida gränser. I de flesta fall speglar skillnaderna i arvodesnivåerna troligen skillnader i nedlagt arbete, vilket i viss mån bestäms av kommunstorleken. I andra fall är det svårare att se någon rationell grund för skillnaderna.

Dessa förhållanden har medfört att de som är förtroendevalda i kommuner med låga arvoden känner sig nedvärderade. Med hänvisning till principen lika lön för lika arbete argumenterar de för att det borde finnas vissa normerande bestämmelser om arvodenas storlek.

Vi anser för vår del att man bör undvika sådana bestämmelser och överlåta åt det kommunala självbestämmandet att besluta i dessa frågor. Utgångspunkten för dessa beslut bör självfallet vara att ersättningen skall stå i rimlig proportion till det nedlagda arbetet. Därvidlag bör jämförelser med andra kommuner ge en viss vägledning.

En annan sak när det gäller nivån på arvodena är att de behöver justeras då och då i takt med den allmänna pris- och löneutvecklingen. Ett problem i sammanhanget är att dessa förändringar ibland kan te sig dramatiska, särskilt om man inte justerat nivån sedan den förra mandatperioden.

De förtroendevaldas arvoden är uppenbart tacksamt att exploatera i massmedia. Det sätt på vilket det sker ger ofta intrycket av att de förtroendevalda beviljar sig själva oskäligt höga arvoden, särskilt om ändringarna sker med flera års intervall. Ett sätt att undvika en sådan omotiverad dramatik är att justera arvodena fortlöpande genom att t ex knyta dem till något index, t ex basbeloppet inom socialförsäkringen, eller den allmänna löneutvecklingen.

Ett annat sätt som användes på sina håll är att knyta arvodesbeloppen till tjänstemannanlönerna i kommunen eller landstinget. En speciell variant av denna metod är att knyta de heltidsengagerades arvoden till högsta utgående tjänstemannalönen. Denna metod är tvivelaktig av flera skäl. Den viktigaste invändningen är att tjänstemannanlönerna och arvoden till förtroendevalda är uttryck för två helt olika belöningssystem och bör därför hållas åtskilda.

Skattereglernas tillämpning för förtroendevalda med dubbel bosättning

Särskilt i landstingskommuner med stora avstånd och kanske dessutom dåliga kommunikationer händer det inte sällan att förtroendevalda som är hel- eller deltidsengagerade måste ha övernattningsmöjligheter i form av en permanent bostad på den ort inom landstingskommunen där centralförvaltningen finns. De tillbringar alltså de flesta veckodagarna på kansliorten och merendels veckosluten på den egentliga hemorten. Med andra ord föreligger en form av dubbel bosättning. Eftersom ett förtroendeuppdrag avser tre år och många förtroendevalda blir omvalda kan den dubbla bosättningen vara i många år.

I vissa taxeringsdistrikt förekommer det att de förtroendevaldas yrkanden

om avdrag för fördyrade levnadsomkostnader till följd av den dubbla bosättningen inte godkänns. På andra håll tar taxeringsmyndigheterna uppenbarligen hänsyn till de särskilda omständigheter som de förtroendevaldas uppdrag bedrivs under. Det är inte realistiskt att kräva av en kommunalt förtroendevald att denne skall flytta med sin familj till den ort där landstinget har sitt kansli. Eftersom det kommunala förtroendeuppdraget är så lokalt förankrat skulle det i många fall medföra att den förtroendevalde i så fall inte kunde räkna med att bli nominerad för en ny period. I de fall den förtroendevalde har uppdrag både i kommunen och landstinget skulle han eller hon då också bli tvungen att avsäga sig det kommunala uppdraget. För att vara valbar fordras nämligen att man är bosatt i respektive kommun och landsting.

Det ligger nära till hands att jämföra de kommunalt förtroendevaldas situation med riksdagsledamöternas förhållanden. Även riksdagsledamöter har i en del fall mött svårigheter att få förståelse hos skattemyndigheterna för det speciella i ett förtroendeuppdrag. I några rättsfall har dock riksdagsledamöter av regeringsrätten tillerkänts avdrag för resor som de företagit och som inte direkt har varit på uppdrag av riksdagen. Det har närmast varit resor som syftat till att upprätthålla kontakten med väljarna och partiorganisationen. Regeringsrätten har i de nämnda fallen betonat riksdaguppdragets speciella karaktär och framhållit svårigheterna att avskilja partipolitiskt arbete från rikdagsarbetet.[5] Riksdagen har också själv vid upprepade tillfällen uppmärksammat problemen som sammanhänger med riksdagsledamöternas arbete, senast i riksdagens förvaltningskontors förslag om ökat stöd till riksdagens ledamöter.[6]

En lösning av problemet med den dubbla bosättningen för vissa kommunalt förtroendevalda kan finnas i det föreliggande förslaget till reformerad inkomsbeskattning (SOU 1989:33) Reformerad inkomstbeskattning del 3 inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. De nuvarande reglerna om avdrag vid dubbel bosättning är på olika sätt inskränkt samtidigt som de är i viss mån svårtolkade. Enligt skatteutredningens förslag införs en fast tidsgräns på tre år för gifta och sammanboende samt ett år för ogifta utöver vilken rätt till avdrag för dubbel bosättning inte medges. Samtidigt införs dock en dispensregel som möjliggör att förlänga tidsfristerna om anställningens natur eller andra särskilda skäl talar för det.[7]

Beträffande själva principen om avdragsrätten anförs följande i förslaget;

"Grundprincipen om förbud mot avdrag för merkostnader som uppkommer enbart för att en skattskyldig har skilda bostads och arbetsorter bör kvarstå. Även enligt vår mening är det emellertid befogat att i vissa fall medge undantag härifrån. Undantagen bör med vissa justeringar utformas med nuvarande bestämmelser som grund.

Undantaget bör emellertid även kunna tillämpas beträffande vissa skattskyldiga som visserligen inte tagit vad som typiskt sett kan anses utgöra ett tillfäligt arbete men där definitiv avflyttning till arbetsorten till följd av uppdragets speciella natur ändå är

[5] Se RÅ ref. 130 I och II
[6] Förslag till riksdagen 1988/89:28
[7] SOU 1989:33 sid. 86 f

utesluten. Ett exempel utgör sådana ledamöter av Sveriges riksdag som oavsett hur långvarig den över åren sammanlagda riksdagsperioden faktiskt blir – hela tiden behåller bostadsanknytningen till sin valkrets/hemort. Under förutsättning att kostnadsersättning utgår under vistelsen i Stockholm, som här får anses utgöra den verkliga verksamhetsorten, bör avdrag för merkostnader för kost och småutgifter under vistelsen i Stockholm få medges enligt schablonen för de fall där någon tagit anställning på annan ort än bostadsorten utan att flytta dit. Hyreskostnaden i Stockholm bör vara avdragsgill även under tid då riksdagen inte är samlad. Vid resor utom verksamhetsorten, som har samband med uppdraget eller i övrigt är av tjänstenatur, gäller naturligtvis bestämmelserna om avdrag vid resa i tjänsten. Våra förslag innebär ingen ändring av den praxis som gäller för rätt till avdrag för kostnader för resor i partipolitisk verksamhet utanför riksdagen."[8]

De beskrivna situationerna för riksdagsledamöterna kan i många fall direkt överföras på förtroendvalda med uppdrag i kommun och landsting. Mot den bakgrunden är det lämpligt att riksdagen uppmärksammas på även de kommunalt förtroendevaldas villkor då det kommande skatteförslaget skall behandlas.

Arbetet i partigrupp, fullmäktige och nämnder

En utgångspunkt och en nödvändig förutsättning för arbetet i fullmäktige/landstinget och nämnderna är att den enskilde förtroendevalde och hela partigruppen är väl förankrade i partiarbetet. Det innebär att de initiativ som tas, de frågor som drivs och de ståndpunkter som intas emanerar från partiets lokala handlingsprogram.

Detta påpekande kan synas vara en självklarhet, men verkligheten avviker många gånger från det önskvärda. Som framhållits i kapitel 2 finns det en tendens till en uppdelning snarare än en integrering mellan partiarbetet och arbetet i de politiska organen. Inte sällan släpper den som fått ett eller flera kommunala uppdrag efterhand sina uppdrag inom partiorganisationen och/eller minskar sitt engagemang i partiarbetet. Denna prioritering leder lätt till att kopplingen till partiet lokalt tunnas ut och att så småningom nämndarbetet blir dominerande. Arbetet i de kommunala organen blir sig självt nog. Därmed är risken stor att förankringen både i handlingsprogram och den pågående partiverksamheten blir otillräcklig, liksom återföringen till partiorganisationen av vad som händer inom nämnden.

I en levande kommunal demokrati delar den förtroendevalde i lämpliga proportioner sin tid och sina insatser mellan partiverksamhet och arbetet i fullmäktige och/eller nämnden. Hon eller han står som förtroendevald stark i sin politikerroll, väl förankrad i partiverksamhet och handlingsprogram.

Det är av största vikt att man inom partiorganisationen ser till att de som har intresse och lämpliga egenskaper för att tilldelas ett kommunalt förtroendeuppdrag verkligen får en bra allmän inskolning i politikerrollen. Ett gott exempel på en sådan inskolning är att de blivande kandidaterna till förtroendeuppdragen under året före nomineringarna får särskild grund-

[8] SOU 1989:33 sid 85 f

utbildning i den lokala partiorganisationens regi. Denna utbildning torde betydligt underlätta inträdet i det eller de kommunala uppdragen.

Ansvaret för den vidare politiska inskolningen av nyvalda vilar i första hand på partigruppen i fullmäktige eller nämnden. Det är inte alltid så att de mera erfarna partikamraterna tar sig an de nya på ett genomtänkt och systematiskt sätt. En vanlig attityd hos de förra är att det framför allt är en fråga om att se och lära. Det är också vanligt att de nyvaldas kunskaper och erfarenhet från andra verksamheter inte tas till vara på rätt sätt. Sådana förhållningssätt bidrar knappast till att vare sig stärka de nyvaldas självförtroende eller att skapa intresse och lust för de uppgifter som väntar. Inte minst för unga och kvinnor, som utgör riskgrupper när det gäller tidiga avhopp från poltiken, är detta ett problem.

Vi vill med detta kraftigt understryka betydelsen av arbetet i partigrupperna, vad gäller dels inskolningen av nyvalda, dels den fortlöpande utvecklingen av politikerrollen. En praktisk konsekvens av den sistnämnda aspekten är att man med jämna mellanrum lämnar den rutinmässiga dagordningen och tar sig tid att diskutera politikerrollen och hur den bäst skall hanteras. Detta kan ske fristående från eller med anknytning till aktuella sakfrågor.

Ordföranden i partigruppen har huvudansvaret för att arbetet fungerar bra. Hon eller han skall se till att det löpande arbetet fördelas så att alla – inte minst suppleanterna – kan känna sig delaktiga. En bra arbetsfördelning är A och O för såväl effektiviteten som trivseln och arbetstillfredsställelsen i gruppen. I detta perspektiv ingår också fördelningen på aktuella, kortsiktiga och mera framåtriktade frågor. En möjlig arbetsmodell är att låta vice ordföranden i gruppen få ett särskilt ansvar för framtidsfrågorna.

Slutligen vill vi framhålla betydelsen av att det finns ett forum för ordförandena/vice ordförandena i grupperna där man fortlöpande kan stämma av den samlade politiken. Detta är viktigt både för möjligheten att skapa en sammanhängande politik, en bra intern och tvärsektoriell kommunikation och en väl fungerande återföring till partiorganisationen och verksamheten.

7.2.4 Utvecklade massmediarelationer

I avsnitt 2.2.2 beskrevs relationen mellan de förtroendevalda i lokalpolitiken och lokala och regionala massmedia.

Sammanfattningsvis är situationen följande:

- Massmediernas demokratiska roll är tudelad: språkrör och kritisk granskning
- Det råder stora skillnader i tillgången till lokal och regionpress i Sverige
- De lokala medierna exponerar politiken i stor omfattning; lokalpolitik är ett "säljande stoff"
- Kommun- och landstingspolitiker har problem i umgänget med massmedierna
- Massmedierna har ökat sin makt över poltiken/politikerna; det finns idag en politikens "medialisering"

- Nya professionella normer och grepp inom journalistiken skapar frustrationer bland de förtroendevalda och leder till en kulturkrock.

Vad kan göras?

Som tidigare framhållits måste förhållandet mellan politik och journalistik betraktas som åtminstone potentiellt konfliktladdat. Rollfördelningen i en väl fungerande demokrati leder med nödvändighet till spänning mellan parterna, och det framstår som naturligt att det ibland utbryter konflikt mellan dem. Men misshälligheterna beror troligen ofta på en ömsesidigt *bristande systemförståelse*. Därför måste man börja med åtgärder för att höja kompetensen, den politiska såväl som den journalistiska. Nästa åtgärd blir att utveckla relationerna genom att träna sig i umgänget och därigenom skapa förutsättningar för att utvecklas/växa i sina respektive roller och att utvecklas/växa tillsammans. Målet bör vara att ersätta en antagonism på dåliga eller felaktiga grunder med samverkan, grundad på professionell integritet och ömsesidig respekt.

Förslag till utvecklingsprogram

De förtroendevalda bör få utbildning i massmediekunskap inom ramen för den reguljära förtroendemannautbildningen. De bör också få särskild utbildning/träning i massmedierelationer. Man kan också överväga inrättande av journaliststipender, PRAO-platser i kommun- eller landstingsförvaltningen för lokala journalister samt ett system för introduktion av nyetablerade lokala journalister.

De förtroendevalda bör också ta initiativ till återkommande träffar/seminarier med de lokala journalisterna där man diskuterar t ex aktuella politiska frågor, eventuella störningar i relationerna, politisk och journalistisk etik m m.

För journalistikens del bör man kanske se över kursplanerna för journalistutbildningen så att den offentliga sektorn blir belyst på ett tillfredsställande sätt. Journalistutbildningen bör få fler inslag av studiebesök vid kommun- och landstingsförvaltningarna för att öka de blivande journalisternas kännedom om den verklighet de senare skall beskriva och granska.

7.2.5 En decentraliserad kommunal organisation ger en ny politikerroll

Servicen till medborgarna är organiserad i sektorer från kommunal nivå över regional nivå till statlig nivå. Varje sektor är hårt specialiserad såväl på tjänstemanna som på politikernivå. Medborgarnas behov är som regel tvärsektoriella. För att medborgarna skall få en bra service krävs förutom kunskaper om deras behov också möjligheter att göra omprioriteringar mellan olika sektorer. Under hela 80-talet har den kommunala organisationen diskuterats. I flera kommuner har lokala nämnder inrättats.

Vi vill verka för *en andra decentraliseringsvåg*, där det blir lättare för kommunerna att starta arbetet med lokala nämnder/områdesstyrelser eller liknande. Det finns nu mängder av erfarenheter och kunskap som visar att såväl demokrati som effektivitet kan stärkas med lokala nämnder under förutsättning att de hanteras rätt! Med eller utan lokala organ är det viktigt att de ofta konstlade och ineffektiva sektorsgränserna kan luckras upp till förmån för samarbete och decentralisering.

Under senare år har nya värderingssystem med följande kännetecken vuxit fram:

- tankar och idéer är viktigare än pengar
- yttrandefriheten måste värnas
- samhället skall vara personligt och mänskligt
- medinflytande och självbestämmande är viktiga värden.
- ren natur, vackra städer

Lokala nämnder/områdesstyrelser bygger på närhetsprincipen och kan snabbt fånga upp värderingsförskjutningar hos medborgarna. Detta innebär att centrum långt senare än periferin registrerar och anpassar sig till nya strömningar hos allmänheten.

Vi måste bli bättre på att engagera medborgarna i samhällsarbetet. Områdesmodellen har viktiga egenskaper som t ex möjligheten att bryta sektoriseringen genom lokal samordning. Ett stort antal kommundelsnämnder med mer utvecklat självstyre ger större förutsättningar för en bred kontaktyta mellan medborgare och förtroendevalda.

Sektorsmodellen med dess pyramidala beslutsmönster och tröghet är industrisamhällets verksamhetsform. Framtidssamhället rymmer ett annat organisationsideal som handlar om nätverk, delaktighet och kreativitet. Detta stämmer enligt vår mening med områdesmodellen. Nya teknologiska förutsättningar kan ge kraftfullt stöd åt en decentraliserad och öppen organisation inom den offentliga sektorn.

Ett Sverige där periferin får en renässans måste ha politiska institutioner som kan förvalta det underifrån växande, ge utrymme för människors spontanitet och värna om det lokala sammanhanget.

Vi menar vidare att man bör pröva alla de möjligheter som lagen om lokala organ öppnar. Redan nu finns t ex möjligheter att låta tekniska sektorn med gatu- och markunderhåll, planering och trafik ingå i en områdesorganisation. Medborgarundersökningar har visat att just sådana frågor är intressanta.

Den kanske viktigaste uppgiften att lösa när det gäller lokala nämnder är dock enligt utredningens mening *attityden och inställningen* till dessa på central nivå. Här sätter i många fall departement med sektorsansvar krokben för en god lokal utveckling genom att försvara ett regelsystem som inte är funktionellt för den lokala nivån. Även på kommunnivå finns exempel på hur varje sektor fortfarande inte funnit rätt roll i förhållande till den lokala nivån.

Vi menar att det är viktigt från såväl demokrati- som effektivitetssyn-

punkt att dels utse kommundelsnämnder med omfattande befogenheter och dels föra ut så mycket av ansvar och befogenheter som möjligt till baspersonalen.

Genom en lokal nämndorganisation kan politikerrollen stärkas och många förtroendevalda av båda könen får meningsfulla arbetsuppgifter i den politiska styrningen.

Vi behöver synliga politiker förankrade i sitt parti och hos medborgarna!

Det finns en önskan hos politikerna att i större utsträckning vara tillgängliga och synliga för medborgarna och att öka kontakten med dem.

Inom den demokratiska normdebatten delar man in politikerna i tre välkända rolltyper: förtroendemannen, väljardelegaten och partiföreträdaren. (Se 5.2.3)

Många förtroendevalda anser idag att en av deras viktigaste uppgifter är att vara tillgänglig och synlig för medborgarna och att öka kontakten med dem. Under 1980-talet har andelen politiker som tillhör kategorin "väljardelegat" ökat. Det är också vanligare att kvinnor och yngre manliga politiker representerar denna syn. Man kan således dra slutsatsen att gruppen yngre politiker och kvinnliga politiker representerar en demokratisyn som ligger betydligt mer i linje med de strävanden efter en fördjupad demokrati som präglat bl a decentraliseringsreformerna under 1980-talet.

I rollen som väljardelgat understryks att kontakten med medborgarna är ett viktigt moment i det politiska arbetet. Invånarna skall i större utsträckning kunna påverka politiska beslut och därmed vilja engagera sig i politiska frågor.

7.2.6 Kommunalt majoritetsstyre – ett sätt att vitalisera fullmäktige?

Fullmäktige och landstinget är högsta beslutande organ på den lokala respektive den regionala nivån i det kommunaldemokratiska systemet. Under de senaste decennierna har detta system utvecklats i riktning mot allt större likhet med rikspolitiken. Det betyder att fullmäktige i ställning och funktion blivit allt mer lik riksdagen; det högsta beslutande organet framstår som den instans där de i praktiken redan fattade besluten registreras. Allmänhetens intresse för debatten i fullmäktige/landstinget blir därför begränsat. Fullmäktiges status minskar.

Dessa förhållanden påverkar naturligtvis också de förtroendevalda bl a i fråga om hur de ser på sig själva som ombud för allmänheten/väljarna. Många anser att deras roll och funktion tunnats ut och blivit mindre meningsfull.

Mot denna bakgrund är det motiverat att fundera över hur man på olika sätt kan vitalisera fullmäktige/landstinget i deras egenskap av direktvalda parlament, så att allmänhetens intresse för den politiska processen ökar och de förtroendevalda ges en ökad möjlighet att utveckla sin egen roll.

Utredningen har uppdragit åt docent Janerik Gidlund att utveckla en idé med denna inriktning. Resultatet är en promemoria med titeln Införande av kommunalt majoritetsstyre på 90-talet? Den återges i sin helhet i bilaga 2.

Beträffande fullmäktiges roll framhålles följande:

"Den viktigaste församlingen i den representativa lokala demokratin är *kommunfullmäktige*: enda folkvalda organet och enda församling som har offentliga sammanträden. Denna ställning avspeglas dock inte i den politiska debatten, där uppmärksamheten i stället (på goda grunder) fokuseras på de beredande och verkställande styrelserna och nämnderna. Det är emellertid utomordentligt angeläget ur demokratisk synpunkt att uppdraget som ledamot i kommunfullmäktige är högt rankat och att kommunfullmäktige inte får karaktären av tröttsam formell procedur. En uppgradering av kommunfullmäktige i den faktiska politiken förutsätter att fullmäktigearbetet starkt präglar de politiska processerna i kommunen och blir skådeplatsen för de politiska konflikterna och kompromisserna."

Förslaget syftar till att ge fullmäktigeförsamlingarna en central ställning i den lokala politiken genom att utveckla majoritetsstyre i större primärkommuner som har lokala nämnder (kommundelsnämnder, stadsdelsnämnder, områdesstyrelser). Den modell för majoritetsstyre som föreslås har följande komponenter:

- Kommunfullmäktige får ett utskottssystem, där antalet utskott och indelningsgrunden fastställes lokalt. Utskotten är proportionellt valda. Alla ärenden som beslutas i fullmäktige bereds i utskotten.
- Kommunstyrelsen och centrala facknämnder väljs enligt majoritetsprincipen och är ansvariga inför fullmäktige. Antalet ledamöter torde kunna reduceras i förhållande till dagsläget. Under pågående mandatperiod kan kommunstyrelsen och facknämnderna avgå och nya ledamöter utses. Nyval kan dock ej utlysas. Det politiska beslutsfattandet blir mera långsiktigt och principiellt, utan att politikerna är förhindrade att också kunna behandla detaljfrågor efter gottfinnande.
- Kommundelsnämnderna/stadsdelsnämnderna väljs proportionellt enligt nuvarande praxis med möjlighet till majoritetsmarkeringar i presidievalen.

Möjligheten att tillämpa denna modell är enligt Gidlund troligen begränsad till primärkommuner av en viss storlek, t ex minst 20.000 invånare, med ett utvecklat system med lokala nämnder.

Sedan debatten om majoritetsstyre avslutades i mitten av 1970-talet har fyra viktiga förändringar inträffat som minskar bärkraften i argumenten mot majoritetsstyre som framfördes i den förra debatten:

- Den vidgade kommunala självstyrelsen. Behov av tydligare politiska styrsignaler i målstyrningssammanhanget är ett nytt argument för majoritetsstyre.
- Förändrad kommunal organisation, särskilt utveckling av lokala nämnder.
- En ökad politisk konkurrens (politisk konflikt mellan partierna, instabila majoritetsförhållanden).

- Förändrad lokal mediesituation genom bl a tillkomsten av lokal- och närradion.

Gidlund går inte närmare in på hur ett system med utskott knutna till fullmäktige skulle kunna konstrueras och inte heller hur utskottsarbetet skulle bedrivas.

Kommunallagen behöver ändras beträffande reglerna för proportionella val. Lagen måste också ge möjlighet till förtroendeomröstningar för styrelsen i fullmäktige och entledigande av styrelsens ledamöter. Den måste även reglera utskottssystemet och beslutsregler för införande av majoritetsstyre. Det förefaller nödvändigt att beslut av det sistnämnda slaget sker med kvalificerad majoritet.

Utredningens ambition med detta inlägg är att stimulera till debatt om den delen av politikerrollen som gäller uppdraget att företräda allmänheten i fullmäktigeförsamlingen. Vi har mot den bakgrunden inte funnit det motiverat att lämna förslag till lagtekniska lösningar.

7.2.7 En politisk styrning och politikerroll för 90-talet

En "ny politisk styrning"

Hur kan en vision av 90-talets politiska styrning se ut? För utredningen är det – som vi tidigare hävdat – naturligt att ta utgångspunkten i demokrati/politkerperspektivet. Styrningen måste byggas upp med utgångspunkt från att demokratin skall fungera, vilket kräver en väl fungerande politikerroll. Detta synsätt är också en förutsättning för en förbättrad effektivitet, baserad på medborgarnas krav och behov.

Begreppet målstyrning står idag för en alltför enkel och teknisk syn på styrproblematiken. Vi menar att målstyrning som den tillämpas idag enbart är en teknik. Rätt använd kan dock målstyrningstekniken bli en del i en helhet. Denna helhet vill vi benämna *en ny politisk styrning*.

Politisk styrning som en process

Att gå från detaljstyrning är en process, där olika kommuner/landsting och olika nämnder inom samma kommun/landsting befinner sig i olika faser. Det är inte möjligt att säga att en kommun tillämpar den ena eller den andra styrformen. Förhoppningsvis kommer utvecklingen att innebära att vi får se en flora av olika styrformer anpassade till de lokala förutsättningarna och olika verksamhetssärdrag.

Detta innebär också att det inte är möjligt eller lämpligt att lagstifta om en ny politisk styrning. Men vi kan undanröja hinder i lagstiftningen.

För att vara konsekvent i detta synsätt är det viktigt att betona att det vi beskriver i det följande inte är en mall för en "ny" politikerroll. Vi ser

beskrivningen som krav som kan ställas på framtidens politikerroll ur de förtroendevaldas perspektiv. Hur dessa krav sedan kan omsättas konkret och i faktiska handlingar är en fråga om kreativa processer i den enskilda kommunen/nämnden och ytterst hos varje förtroendevald.

Ingenting är nytt under solen

Mål har i den ena eller andra formen alltid förekommit i politikernas försök att styra förvaltningen. Att se efter hur besluten har effektuerats har politiker också alltid gjort mer eller mindre. Målformulering och utvärdering är inga nya element i politisk styrning.

Det som behövs nu är att tyngdpunkten i den politiska styrningen ytterligare förskjuts mot just mål och utvärdering samt att dessa delar utvecklas.

För att vi skall lyckas med ambitionen att reformera den politiska styrningen krävs dels att vi inte "märkvärdiserar" en ny politisk styrning, dels att vi tydligt kan beskriva politikernas roll i denna styrform.

Samspel och kompetens är A och O

Samspelet mellan politik och förvaltning är den helt avgörande faktorn i vår vision av en ny politisk styrning; ett samspel som bygger på ömsesidigt förtroende och systemförståelse, alltså ett samspel och ingen gränsdragning.

Både politiker och förvaltning har ett gemensamt ansvar i arbetet med att bygga upp detta förtroende. Trygghet är en förutsättning för att samspelet skall fungera. Vi behöver därför en kultur i organisationen, där vi vågar vara oss själva och visa känslor, där vi accepterar misstag och kan ta och ge kritik.

I ett samspel som bygger på förtroende och en öppen organisationskultur blir det mindre intressant med juridiska former för ansvarsutkrävande av tjänstemän, som inte ställer upp på de politiska styrsignalerna. Sådana regler blir mer aktuella i ett perspektiv där vi hävdar behovet av en tydlig gräns mellan politik och förvaltning. I ett perspektiv där vi betonar samspel är ansvarsutkrävandet närmast ett hot mot arbetet med att bygga upp ett gott förtroende och en ökad systemförståelse.

Ett bra samspel förutsätter även kompetens. Det representativa demokratiska systemet bygger på att alla medborgare skall ha möjlighet att bli invalda i en representativ församling, förutsatt att han eller hon fått sitt partis förtroende att kandidera. Kunskapen vi har som individer och medborgare är ytterst den kompetens som krävs av en förtroendevald. Men politisk kompetens är mera omfattande än så. Här är några specifikationer.

Med *politisk kompetens* förstås:

- Att man är väl förankrad ideologiskt och i sitt partis handlingsprogram
- Att man är väl bekant med medborgarnas/medlemmarnas/väljarnas preferenser i politiska frågor
- Att man har god politisk fingertoppskänsla och sinne för tidsanpassning av förslag och ståndpunkter

- Förmåga att ta till sig och kritiskt granska förvaltningens förslag för att därefter kunna göra en bra avvägning mellan
  - ideologin
  - handlingsprogrammet
  - väljarnas preferenser
  - förvaltningens förslag
- Förmåga att transformera politiska intentioner till tydliga mål
- Vilja och förmåga att kommunicera målen, vid behov förtydliga eller revidera dem
- Intresse, vilja och förmåga att värdera och utvärdera verksamheten

Med *professionell kompetens* menar vi:

- Att man har erforderlig formell kompetens
- God systemförståelse; respekt för den demokratiska styrprocessens förutsättningar
- Lojalitet mot de beslut som fattas av den aktuella majoriteten
- Förmåga att uttrycka de professionella bedömningarna på ett för de förtroendevalda begripligt sätt
- Förmåga och vilja att ange alternativa handlingslinjer och deras respektive konsekvenser

Politikerrollen måste utvecklas så att relationerna till medborgarna, partiorganisationen och personalen i verksamheten får en allt större betydelse. Vi skall utifrån bl a tidsmässiga begränsningar hitta former för att utveckla dessa kontakter. De förtroendevalda måste:

- Ha tid att i olika sammanhang träffa medborgare
- Ha tid att vid sidan av sitt uppdrag aktivt delta i det lokala partiarbetet
- Ha tid att följa arbetet på basplanet i verksamheterna.

Ovanstående kontakter är det viktigaste bränslet i de förtroendevaldas arbete. Det är i dessa kontakter de fötroendevalda kan hämta kraft. Om det är nödvändigt måste därför tiden för det direkta arbetet i nämnden minskas till förmån för dessa kontakter.

Målformulering, dialog och utvärdering

I vår vision av politisk styrning och av en ny politikerroll finns tre områden som är centrala: målformuleringen, dialogen och utvärderingen.

Målformuleringen

Att formulera mål och peka ut färdriktningen är en mycket viktig uppgift i det politiska arbetet. Detta arbete skall göras i ett samspel med den professionella organisationen. Men det krävs en hög grad av känslighet för de olika rollerna i målformuleringsarbetet.

De förtroendevalda måste inledningsvis ha möjlighet att inom sina partier och utifrån sina handlingsprogram, fria från den professionella organisatio-

nen, få diskutera vad man vill med verksamheten. Denna vilja måste kunna uttryckas mycket enkelt utan några krav på en speciell form. Viljan måste få vara ideologisk, oprecis, ostrukturerad och omfatta bara delar av verksamheten. Men viljan skall förmedla en känsla av vad politiken önskar. Viljan kan t ex uttryckas i en prioritering av vilka områden som anses viktiga under en viss tidsperiod.

Utifrån denna vilja skall politikerna i ett samspel med den professionella organisationen utveckla målen för verksamheten. I denna process bör förvaltningen kunna bidra med att ställa "bra" frågor till politikerna. Det är viktigt att processen inte leder till uttunnade och ideologilösa mål. Ideologier och politiska meningsskiljaktigheter måste få vara levande i nämndarbetet. Vi måste ta till vara den dynamik som rimligtvis finns i att bryta olika ideologiska uppfattningar mot varandra i nämndarbetet. Slutligen är det dock den politiska majoritetens mål som gäller för förvaltningens arbete, oavsett hur stor eller liten majoriteten är.

Det är viktigt att de politiska målen bryts ned av förvaltningen till hanterliga styrsignaler. På denna nivå skall målen vara tydliga, konsekventa och så långt möjligt mätbara.

Vi tror att målformuleringsarbetet kan byggas upp i tre steg:

- Politikerna formulerar den politiska viljan.
- Politikerna och förvaltningen tar i ett samspel fram målen för verksamheten.
- Målen ger underlag för styrsignalen från förvaltningsledningen till organisationen.

Ett målformuleringsarbete i den form vi skisserat kräver också en tydlig decentralisering av ansvar från den statliga till den kommunala nivån. På t ex skolans område finns det ingen brist på mål; snarare råder det en fullständig oklarhet i målbilden. Här är det fullt förståeligt att det är svårt att föra en fruktbar kommunal måldiskussion med en professionell organisation, som ytterst uppfattar att man får mandaten från statlig nivå. Styrningen i ett nationellt perspektiv bör bli tydligare. Ansvarsfrågorna måste redas ut för att en verklig decentralisering skall komma till stånd. Det politiska arbetet och den kommunala politikerrollen måste bli meningsfull också inom skolans område.

Politiskt vardagsarbete

Det är en villfarelse att tro att politiken kan nöja sig med att formulera ett antal mål som förvaltningen sedan fritt kan arbeta efter. En sådan syn leder till en kraftig reducering av politikens styrkraft.

När det långsiktiga målen lagts fast kan det politiska "vardagsarbetet" ta vid.

Vardagsarbetet består av en dialog med förvaltningsledningen om:

- Hur målen skall tolkas
- Olika frågor som är av politiskt värde att diskutera och fatta beslut om

- Kortsiktiga mål som behövs för olika delar av verksamheten
- Vilka resultat som nås ute i verksamheten (uppföljning)
- Utvärdering av verksamheten

Dialogen

Det är i denna dialog vi framför allt ser 90-talets politikerroll växa fram. Det är här som samspelet mellan politiken och förvaltningen skall formas.

Det politiska vardagsarbetet får vi aldrig glömma bort i våra strävanden att utveckla den politiska styrningen. Politikerna skall inte avstå från att fatta beslut i frågor som känns politiskt viktiga. Frågan vad som är en viktig politisk fråga kan aldrig regleras i någon exakt gränsdragning. Det måste alltid vara så att det är politikens exklusiva rätt att avgöra vad som är en politiskt viktig fråga och som därmed bör bli föremål för ett politiskt beslut. En hög politisk kompetens och ett förtroendefullt samspel med förvaltningsledningen är garanten för att "rätt" frågor kommer upp till politiska beslut.

Det politiska "vardagsarbetet" måste så långt det är möjligt kopplas ihop med den övergripande målsättningen som lagts fast. Tyngdpunkten i arbetet i nämnden bör alltså ligga på en dialog om hur målen skall uppfattas samt en kontinuerlig diskussion om uppföljningen. För att klara av att förskjuta tyngdpunkten mot dessa frågor och att få ett tidsmässigt utrymme för uppföljning samt medborgar- och politikerkontakter måste rena rutinfrågor rensas bort från nämndens bord. Dessa beslut bör föras ut så långt som möjligt i verksamheten. Det är politisk kompetens att kunna hålla sig borta från dessa frågor.

I vissa faser i ett reform- och utvecklingsarbete behövs en tätare dialog mellan politik och förvaltning.

Då kan även detaljdiskussioner behöva föras mellan de båda nivåerna. När verksamheten väl kommit igång och rutinerna löper skall verksamheten överlämnas till den professionella organisationen.

Vissa frågor som rör t ex myndighetsutövning, infrastruktur, reglering av miljö m.m. kan och skall inte delegeras.

Uppföljning och utvärdering en del i vardagsarbetet

En viktig del i det politiska "vardagsarbetet" är uppföljningen och utvärderingen. Politikerna måste ställa större krav på att den professionella organisationen följer upp verksamheten och förmedlar erfarenheterna i en dialog med nämnden. Det måste alltid finnas en granskning där resultaten stäms av mot de uppsatta målen. Arbetet med mål – budget – resurser – årsredovisning – justering av målen måste finna sin form i en dialog med den professionella organisationen.

Utvärderingen måste ske via politiken. Politikerna måste i mycket större utsträckning ägna sig åt att se efter om verksamheten bedrivs i linje

med de uppställda målen. Denna utvärdering kan ske på många olika sätt, genom kontakter med medborgarna, genom diskussioner i partiorganisationen eller genom egna observationer av serviceproduktionen.

Utvärdering måste också ske genom en inre debatt i den lokala partiorganisationen. Det måste finnas ett bättre samspel mellan partiorganisation och de förtroendevalda så att hela uppföljningsarbetet blir en angelägenhet för alla förtroendevalda. Därmed skapas också möjligheter för en större kontaktyta med medborgarna och en bättre grund för avstämnning med medborgarnas behov.

Det måste vara legitimt att utifrån politisk intuition bedöma om en verksamhet är bra eller dålig. Politikerna måste ha rätt att gå ut i barnomsorgen och säga att "Den här barnomsorgen stämmer överens med vad vi vill ha. Det här gör ni bra". Det är alltså känslan och inte de metodologiska kraven som är grundläggande. Politikernas egna iakttagelser är kanske det viktigaste bränslet i det politiska vardagsarbetet.

Lagstiftningsfrågor

Som redovisats ovan (avsnitt 6.7) finns ett väl genomarbetat förslag om förändringar i kommunallagen, som syftar till att underlätta för de kommuner och landsting som så önskar att övergå till ett system för styrning av verksamheten, vilket ligger i linje med vad vi i det föregående pläderat för. Mot den bakgrunden finner vi ingen anledning att för egen del lämna förslag till lagstiftningsåtgärder. Det är i det här sammanhanget tillräckligt att hänvisa till de aktuella förslagen från kommunallagsgruppen. Vi rekommenderar därför att förslagen med detta innehåll genomförs.

Krav på utvecklingen

För att få politikerna att ställa upp på en utveckling av den politiska styrningen som vi angett ovan krävs bl a:

- Att den "nya" politikerrollen är tydlig
- Att det går att visa att rollen ger styrkraft
- Att den "nya" rollen ger politikerna en möjlighet att vara förtroendevalda lekmän och inte politiska experter
- Att rollen ger en intressant relation till medborgarna och partiorganisationen
- Att styrningen och rollen skapar en hög politisk legitimitet hos medborgarna
- Att den nya rollen är möjlig utifrån bl a tidsmässiga och ekonomiska begränsningar
- Att rollen skall kännas meningsfull och möjlig för de breda lagren av förtroendevalda.

För att få den professionella organisationen positiv fordras bl a:

- Att man inte känner sin egen professionalism hotad och att den professionella kunskapen tas till vara
- Att den "nya" poltikerrollen inte ställer krav på tjänstemännen om partipolitisk lojalitet
- Att det ligger en professionell utmaning i ett samspel med de förtroendevalda utifrån en "ny" politikerroll och en "ny" politisk styrning

7.2.8 Kompetensutveckling för en ny politikerroll

Utgångspunkter

En utveckling mot en ny politikerroll och därmed en ny politisk styrning kräver

- avlärande av gamla beteenden och
- nytt lärande för ett mycket stort antal förtroendevalda och tjänstemän.

Att finna effektiva former för kompetensutveckling på olika nivåer är en central uppgift. I denna uppgift finns många svårigheter och utmaningar.

Den kompetensutveckling som skall stimuleras bör ta sin utgångspunkt i det grundläggande synsätt som tidigare redovisats, nämligen att det är de många förtroendevaldas problem och villkor som har högsta prioritet. Därför är det viktigt att dels skapa rimliga förutsättningar för politiskt arbete, dels utveckla en positiv politikerroll som lockar fler till politiskt arbete.

Huvudaktörer

När det gäller kompetensutveckling för de förtroendevalda, är det självfallet *de politiska partierna* som står i centrum.

Det är på de politiska partierna som det ytterst ankommer att förse de förtroendevalda med de verktyg som behövs för att styra den kommunala verksamheten. De politiska partierna har en lång tradition av såväl bildnings- som utbildningsverksamhet. När verkligheten ändras är det nödvändigt att verktygsuppsättningen förnyas och förändras. En sådan situation råder uppenbart just nu, när många förtroendevalda försökt men få lyckats att skaffa den kompetens som behövs för en framgångsrik politisk styrning av det slag utredningen pläderar för. Den specifika kompetens det här är frågan om är en bristvara. Den finns ännu inte i någon utvecklad form hos partierna själva. Därför behövs gemensamma och målmedvetna ansträngningar för att råda bot på denna brist.

Styrkan med partiernas engagemang är naturligtvis att det bygger på en hög legitimitet och en genuin kunskap om politikens villkor samt att det ger möjlighet att nå de breda lagren av förtroendevalda.

Den utveckling som bör fångas upp bättre i partiernas verksamhet är:

- det partiövergripande synsättet på utvecklingen
- relationen politik – förvaltning

Partiernas utbildningsinsatser har till stor del koncentreras till ideologisk skolning, inre partiarbete, debatteknik m.m. Utbildningen har tagit fasta på rollen i partiarbetet och mindre på den roll som politikerna tar på sig som förtroendevalda i nämnder och styrelser.

Till viss del kan man alltså hävda att partierna har gjort för litet för att stödja de förtroendevalda i deras uppgift att styra en alltmer komplex organisation. Partikanslierna har troligtvis varit alltför passiva i att bedriva ett bra utvecklingsarbete kring styrfrågorna.

I det allmänna förnyelsearbete, som vi pläderat för i ett tidigare avsnitt, bör partierna även ta upp på vilket sätt kompetensutvecklingen med den inriktning vi här angett skall hanteras.

De ansvariga politikerna och anställda i *kommuner och landsting* har också ett stort ansvar för en gynnsam utveckling. Det är lokalt som de konkreta resultaten kan åstadkommas. Politikerna bör liksom de anställda få en god introduktion och fortbildning. Lokalt gäller det att ställa upp mål för hur politikerrollen bör utvecklas.

Hos *kommunförbundet* och *landstingsförbundet* finns en unik kunskapskälla och de har som intresseorganisationer ett ansvar för utvecklingen av politikerrollen. Det är kommunerna och landstingen som ytterst ger sina intresseorganisationer mandat för att arbeta med dessa frågor. Förbunden bör vara en resurs för att åstadkomma ett utbyte mellan partierna och skapa bra utvecklingsprogram för samspelet politiker – tjänstemän.

En viktig uppgift för *civildepartementet* är att på olika sätt medverka i utveckling och förnyelse av den kommunala demokratin. De kommunala frågorna måste därför ges en central plats i departementets verksamhet. Olika initiativ har tagits för att underlätta medborgarnas möjligheter att ta ansvar för och aktivt delta i det kommunala arbetet. Vi anser att dessa frågor är så angelägna att de bör ges hög prioritet. Vi vill peka på några områden där civildepartementets insatser är särskilt viktiga.

- För förändringsarbetet i enskilda kommuner och landsting är övergripande och fördjupade kunskaper om utvecklingen i hela landet av stort värde. Genom ett statligt utredningsarbete kan dessa behov tillgodoses. I en del fall är det också så att regler i lagar och andra författningar utgör hinder för att bedriva ett förnyelsearbete på kommunal nivå. Sådana frågor bör då tas upp till diskussion mellan stat och kommun.
- En annan väsentlig uppgift för civildepartementet är att medverka i arbetet med att sprida erfarenheter och ge ut dokumentation av goda exempel. För att få fram ett sådant underlag bör departementet ge stöd till uppföljning och utvärdering av frågor som rör de kommunalt förtroendevaldas arbetsförhållanden och uppgifter.
- Ett centralt utvecklingsarbete om lokala frågor blir dock först meningsfullt när det förs vidare till en diskussion bland de berörda i kommuner och landsting. Civildepartementet kan här spela en betydelsefull roll för att få till stånd en dialog mellan statliga och kommunala företrädare samt mellan politiker, anställda och forskare.

Utbildningsväsendet

En demokratisk forstran är grunden för både ett politiskt intresse och engagemang och ett intresse för en yrkesverksamhet i kommuner och landsting. I denna fostran spelar *grund- och gymnasieskolan* en viktig roll. Undervisningen i bl a samhällskunskap visar en del brister härvidlag. Mot denna bakgrund föreslår utredningen:

- att skolan och de politiska partierna lokalt tillsammans stimulerar och föreslår former för aktiva politiker att delta i undervisningen
- att utbildningsmaterial som beskriver bl a de förtroendevaldas roll och hur det är att arbeta i kommuner och landsting tas fram
- att dessa frågor också behandlas i lärarutbildningen

En positiv utveckling av de demokratiska styrformerna kräver en god systemförståelse hos de anställda i kommuner och landsting. Inte minst gäller det de yrkesgrupper som utbildas på olika linjer inom *högskolan*. I dag finns det mycket i övrigt att önska när det gäller hur frågor om politik och politisk styrning behandlas i denna utbildning. Om vi anser att systemförståelse är en av de viktigaste kompetenserna för dessa grupper bör också detta avspegla sig i utbildningen.

Vi vill därför poängtera vikten av att ökat utrymme ges för inslag i utbildningen som bidrar till en god systemförståelse. Det är viktigt i sammanhanget att det studiematerial som används i undervisningen anpassas till detta behov. Det är också önskvärt att politiker och praktiker från "verkligheten" ges större möjligheter att få delge sina erfarenheter inom ramen för den akademiska undervisningen.

Forskning

Kommuner och landsting satsar mycket litet på forskning och utveckling kring politikerrollen och den politiska styrningen. Det finns ett klart behov av kvalificerat forsknings- och utvecklingsarbete inom detta område. En viktig utvecklingsuppgift är att ta fram grunderna och formerna för ett kommunalt ledarskap.

För det reguljära FoU-systemet är det en angelägen uppgift att möta dessa behov och krav. Civildepartementets delegation för forskning om den offentliga sektorn har initierat forskning på detta område. Medel för ytterligare stimulansåtgärder bör kunna ställas till forskningens förfogande även framgent. I sammanhanget bör det också framhållas att det är viktigt att hitta former för att göra forsknings och utvecklingsresultat tillgängliga för politikerna.

Som framgår av avsnitt 1.4.4 och bilaga 4 lämnar utredningen ett förslag

till ett forskningsprogram för kommuner och landsting, som i hög grad anknyter till behovet av kompetensutveckling för de förtroendevalda.

Krav på kompetensutveckling

En framgångsrik kompetensutveckling förutsätter en insikt i att samhället, arbetslivet och värderingarna genomgått kraftiga förändringar under de senaste årtiondena och att det därför verkligen krävs en utveckling av politikerrollen.

En annan viktig förutsättning för ett positivt förändringsklimat är att kunna visa på tydliga mål för utvecklingen och hur dessa kan nås. Målen bör sättas lokalt. Rollen bör utvecklas utifrån lokala förutsättningar. Målen och därmed rollen blir därför unika för varje förtroendevald.

Innehållet i den eftersträvade kompetensutvecklingen skall vara "rollutvecklande". Det skall avse en roll som inte utgår från expertkunskaper utan från en speciell kompetens som förtroendevald. Detta ställer stora krav på innehåll och metoder.

De många förtroendevalda skall nås. Vilka tider, former och ambitioner är realistiska? Är det utbildning, utvecklingsprogram, konsultinsatser, erfarenhetsförmedling som behövs? Hur arbetar vi för att inte lägga centrala mallar på utvecklingen? Dessa ambitioner kräver mycket funderande över vilka resurser som behövs, både lokalt och centralt och vilka utvecklingsinsatser som är verkningsfulla.

Det viktigaste är att de olika aktörernas insatser till en del kan samordnas och därmed förbättras. Utvecklingen av en bra politikerroll bör vara ett område där förståelsen över partigränserna och mellan kommun- och landstingspolitiker bör kunna stärkas. Därför bör en kompetensutveckling vara till stor del såväl partiövergripande som gemensam för landsting och kommuner.

Utvecklingen av nya former för en bra politisk styrning måste utgå från det unika i den demokratiska styrprocessen. Därvid är det nödvändigt att noga granska de ledarskapsidéer som förs över från näringslivet. Det är viktigt att bl a staten, kommunerna och landstingen stimulerar ett utvecklingsarbete som syftar till att ta fram idéer kring ett kommunalt ledarskap.

Kompetensutvecklingen måste till en viss del innehålla inslag där samspelet med den professionella organisationen stärks och utvecklas.

Vidare bör formerna för erfarenhetsutbyte kring intressanta utvecklingsarbeten förbättras. Därför kommer det alltid att finnas ett behov av att bedriva någon form av kompetensutveckling på nationell nivå där förtroendevalda från kommuner och landsting kan träffas och utbyta erfarenheter.

Utvecklingen mot en förbättrad politikerroll och politisk styrning är en frivillig utveckling som det inte går att t ex lagstifta om.

Slutsater

- Det finns flera aktörer bland vilka de politiska partierna intar en särställning som experter på politik och som avnämare av kunskap om hur nya politiska styrformer kan utvecklas. Andra aktörer, som kan bidra till denna utveckling, är kommuner, landsting och deras intresseorganisationer samt staten.
- Kompetensutvecklingen måste ses som en integrerad del i de viktiga frågorna kring politikerrollen och den politiska styrningen
- Kompetensutvecklingen måste primärt ske lokalt
- Det finns behov av centrala insatser för utveckling, erfarenhetsförmedling, utvecklingsstöd m.m.

Centralt samarbete för utveckling av demokratiska styrformer

Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår vi att ett samarbete etableras mellan de politiska partierna, kommunförbundet, landstingsförbundet samt staten med syfte att bidra till utvecklingen av de demokratiska styrformerna. Det övergripande och långsiktiga syftet med verksamheten är att underlätta partiernas eget utvecklingsarbete centralt och lokalt.

Arbetsuppgifterna är följande:
- att stimulera och initiera forskning kring demokratiska styrformer;
- att stimulera försöksverksamhet;
- att följa och dokumentera den lokala utvecklingen och att i anslutning till detta erbjuda förmedling av erfarenheter;
- att erbjuda stöd till lokalt utvecklingsarbete genom
  - att vara diskussionspartner och rådgivare
  - att utarbeta och tillhandahålla utbildningsmaterial
  - att anordna seminarier och konferenser;
  - att erbjuda en arena för diskussioner över partigränserna samt för möten mellan poltiker och tjänstemän.

Ett viktigt mål för verksamheten är att tillhandahålla alternativ till de från partiernas synpunkter otillräckliga produkter om målstyrning m.m. som de privata konsultföretagen erbjuder kommuner och landsting.

Formerna för detta samarbete är ingen huvudfråga. Det viktiga är att det kommer till stånd och att resultatet blir bra. En tänkbar form är att inrätta ett samarbetsorgan som t ex organiseras som en stiftelse. Staten, kommunerna och landstingen föreslås dela på finansieringen av verksamheten, oavsett i vilka former samarbetet sker. Väljer man stiftelseformen kan man tänka sig att stiftelsen får en liten fast stab, som till sig knyter förtroendevalda, forskare och praktiker/experter för de olika uppgifter som samarbetet omfattar. Styrelsen för stiftelsen bör vara så sammansatt att de politiska partierna garanteras ett betydande inflytande.

7.2.9 Behov av fortsatt forskning om bl a de förtroendevalda

Av det förslag till forskningsprogram om kommuner och landsting, som redovisas i detalj i särskild bilaga, framgår att det finns ett behov av fortsatt forskning om kommunernas och landstingens förmåga att förverkliga medborgarnas önskemål och krav. Bland de frågor som tas upp i programförslaget kan nämnas:

- kvinnors möjlighet att påverka kommunal verksamhet;
- kommunalpolitikernas representativitet;
- medborgarnas villighet att ta på sig uppdrag;
- samspelet mellan politiker, tjänstemän/experter och företrädare för klienter/konsumenter;
- det lokala välfärdssamhällets förmåga att förverkliga lokal och nationell politik.

Med utgångspunkt från dessa exempel, som knyter nära an till vad som behandlats i detta betänkande, vill vi framhålla betydelsen av att frågor med direkt eller indirekt betydelse för utvecklingen av den framtida politikerrollen blir föremål för fortsatta forskningsinsatser. Vi föreslår därför, att civildepartementet verkar för att de medel som behövs för att genomföra programmet, 3 x 5 miljoner kronor, ställs till forskningens förfogande.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Dir. 1988:5

Ersättning för förlorad arbetsförtjänst åt kommunalt förtroendevalda, utformning av det kommunala partistödet, politikerrollen

Dir. 1988:5

Beslut vid regeringssammanträde 1988-02-25.

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anför.

Mitt förslag

Jag föreslar att en utredare tillkallas för att lämna förslag till hur de kommunalt förtroendevalda skall ersättas för förlorad arbetsförtjänst.

Utredaren bör vidare fa i uppdrag att utreda fragan hur det kommunala partistödet skall utformas. Utredaren bör ocksa överväga stödet till de politiska ungdomsorganisationerna samt stödet till de politiska kvinnoorganisationerna.

Utredaren bör slutligen analysera politikerrollen, dvs. de förtroendevaldas situation i kommuner och landsting. Analysen skall ligga till grund för åtgärder i syfte att stärka och förbättra de förtroendevaldas arbetsmöjligheter.

Ersättning för förlorad arbetsförtjänst

Frågan om ersättning för förlorad arbetsförtjänst har tidigare behandlats i proposition 1982/83:97 om de förtroendevaldas arbetsförutsättningar i kommuner och landsting (KU 28, rskr. 338). De kompletterande ersättningsregler om möjlighet att ge kompensation för förlorad arbetsförtjänst som därvid infördes i kommunallagen (1977:179, ändrad senast 1987:1337), syftade dels till att jämställa de ekonomiska villkoren för olika samhällsgrupper, dels till att öka möjligheterna att rekrytera förtroendevalda fran den privata arbetsmarknaden.

Det är de enskilda kommunerna och landstingen som beslutar om och på vilket sätt ersättning skall utgå. Enligt uppgift från Svenska kommunförbun-

det hade 107 kommuner antagit föreskrifter om ersättning för förlorad arbetsförtjänst i juli 1986. Andra undersökningar visar emellertid att endast 10 % av kommunerna har beslutat om ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Hälften av dem som har behandlat frågan har i stället valt att höja arvodena till de förtroendevalda.

Resultatet av den ordning som tillämpas är enligt min mening inte tillfredsställande. En viktig förutsättning för de förtroendevaldas möjligheter att fullgöra sitt politiska uppdrag är den ekonomiska ersättningen. Ett politiskt sammanträde på arbetstid innebär ofta att förtroendevalda helt går miste om inkomsten under den tid som de är frånvarande från arbetet.

Utredaren bör kartlägga vilka regler som tillämpas i kommuner och landsting när det gäller ersättning till de kommunalt förtroendevalda.

Utredaren bör därefter lämna förslag till hur ett system kan konstrueras där ersättningen täcker förlorad arbetsförtjänst. Utredaren bör också redovisa vilka kostnader ett sådant förslag medför.

Utredaren bör även klargöra semesterreglernas tillämpning på kommunala förtroendeuppdrag. Utredaren bör i det sammanhanget överväga och föreslå de ändringar i lagstiftningen som behövs för att ledighet för kommunalt uppdrag skall kunna bli semesterlönegrundande frånvaro enligt semesterlagen (1977:480, ändrad senast 1987:293).

Slutligen bör utredaren belysa och komma med förslag vad gäller de förtroendevaldas försäkringsskydd.

Det kommunala partistödet

Det kommunala partistödet tillkom för att stimulera partiernas verksamhet. Det regleras i lagen (1969:596) om kommunalt partistöd. Under senare år har det utvecklats ett antal andra bidragsformer till partierna vid sidan av det mandatbundna kommunala partistödet.

Det rör sig främst om utbildningsbidrag, som kan betalas ut med stöd av vad som sägs om ersättning till förtroendevalda i kommunallagen. I några kommuner förekommer lokalbidrag samt stöd till information och administration. En del kommuner och landsting ger förutom allmänt stöd till föreningslivet även särskilt stöd till de politiska ungdomsorganisationerna för information bland ungdomar.

Under senare år har motionsförslag om ändringar i reglerna för det kommunala partistödet varit en återkommande fråga i riksdagen. Frågan om det kommunala partistödet har också behandlats av 1983 års demokratiberedning och redovisats i dess betänkanden (SOU 1985:28) Aktivt folkstyre i kommuner och landsting och (Ds C 1985:8) Det kommunala partistödet.

Utredaren bör redovisa och bedöma konsekvenserna av olika sätt att kon-

struera det kommunala partistödet. I sammanhanget bör utredaren redovisa förekomsten av andra bidragsformer vid sidan av det mandatbundna partistödet.

Utredaren bör även belysa vilka ekonomiska och eventuella andra konsekvenser som de olika bidragsmodellerna far.

Dessutom bör utredaren överväga om stödet till de politiska ungdomsorganisationerna behöver fa ett klarare lagstöd. Även formerna för stödet till de politiska kvinnoorganisationerna bör omfattas av en sadan översyn.

Partistödet bör enligt min mening inte utsträckas till det kyrkokommunala omradet. De förtroendevaldas arbete i församlingar, pastorat och samfälligheter har nämligen en delvis annan karaktär än i kommuner och landsting. Det finns, utöver de grupperingar som star pa politisk grund, ett flertal olika grupperingar, som inte sällan har en snäv lokal förankring eller har en mera begränsad varaktighet.

Det material som tas fram bör kunna ligga till grund för överläggningar mellan partierna i riksdagen om partistödfragan.

Politikerrollen

De förtroendevalda är folkets ombud i olika politiska samhällsorgan. Genom de förtroendevalda skall medborgarnas behov och önskemal omsättas i praktisk verksamhet. De förtroendevalda har ocksa ansvaret för beredning, beslut och uppföljning.

De kommunala förtroendeuppdragen kräver alltmer tid för sammanträden och förberedelser. Manga förtroendevalda har därför gjort erfarenheten att det är svart att pa ett tillfredsställande sätt kombinera det ordinarie yrkesarbetet, familj och fritid med kommunala uppdrag. Detta gäller speciellt kvinnorna.

Manga tvekar därför att ta pa sig kommunala förtroendeuppdrag. Ett antal förtroendevalda lämnar ocksa sina uppdrag under pagaende mandatperiod. Medborgarnas intresse att ta pa sig förtroendeuppdrag har enligt min mening i hög grad att göra med vilka möjligheter de förtroendevalda har att fullgöra sina uppgifter pa ett sätt som är meningsfullt.

Den traditionella styrningen av förvaltningarna innebär att de förtroendevalda i alltför stor utsträckning tvingas ta ställning i detaljfragor. En modernare ledning och styrning där större hänsyn tas till de förtroendevaldas förutsättningar att fylla sin roll i beslutsprocessen skulle enligt min mening underlätta de förtroendevaldas arbetssituation.

Det är därför väsentligt att det skapas goda möjligheter för de förtroendevalda att fullgöra sin uppgift som ombud för medborgarna. Den politiska viljan maste fa ett bättre genomslag i förvaltningarna. Det behövs enligt min

mening därför en klarare fördelning mellan vad som är förvaltningsuppgifter och vad som är politiska uppgifter.

Utredaren bör belysa vad som kan göras för att förbättra de förtroendevaldas möjligheter att leda och styra verksamheterna.

Utredaren bör också ingående analysera orsakerna till varför många tvekar att ta på sig kommunala förtroendeuppdrag och varför förtroendevalda lämnar sina förtroendeuppdrag under pågående mandatperiod.

Arbetets bedrivande

Utredaren bör presentera förslagen om ersättning till de förtroendevalda och underlaget i fråga om partistöd senast den 1 september 1988. Utredaren bör presentera förslagen som helhet, senast den 31 oktober 1989.

Utredningsarbetet bör ske i kontakt med stat–kommunberedningen (C 1983:02). Utredaren har att beakta vad som sägs i Dir. 1984:5 angående utredningsförslagens inriktning.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för civildepartementet

att tillkalla en särskild utredare – som skall omfattas av kommittéförordningen (1976:119) – för att utreda ersättningen till de kommunalt förtroendevalda, utformningen av det kommunala partistödet samt politikerrollen

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns utredningsanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Bilaga 2

1989-11-25

UMEÅ UNIVERSITET
Statsvetenskapliga institutionen

INFÖRANDE AV KOMMUNALT MAJORITETSSTYRE PÅ 1990-TALET?

Promemorian är skriven på uppdrag av Förtroendeuppdragsutredningen.

Janerik Gidlund

1 POLITIKERROLLEN OCH DEN KOMMUNALA STYRELSEORDNINGEN

Politikerrollen har i samhällsdebatten, liksom i Förtroendeuppdragsutredningen - hittills främst skärskådats utifrån **förhållandet mellan politikernas offentliga och personliga sfärer** (konflikten mellan privatlivet respektive yrkeskarriären och de politiska uppdragen); **förhållandet mellan politiker och medborgare** (jfr diskussionen om partiorganisationernas utveckling, mediernas betydelse, politikernas avspegling av väljarkåren och åsiktsrepresentativitet); samt **förhållandet mellan politik och förvaltning** (jfr diskussionen om målstyrning och decentralisering).

Politikerrollen har emellertid ytterligare en dimension, nämligen **den politiska konkurrensen.** Den representativa demokratin förutsätter en öppen och fri tävlan mellan olika meningsriktningar och intressen om medborgarnas stöd. En viktig yttring av den politiska konkurrensen är den offentliga politiska debatten där argumenten för och mot olika ståndpunkter ventileras. En utveckling av politikerrollen bör också innehålla överväganden om dessa politikens strukturella villkor. Vilka möjligheter finns att ge större svängrum för den politiska konkurrensen i kommunerna?

Det viktigaste politiska församlingen i den representativa lokala demokratin är **kommunfullmäktige:** enda folkvalda organet och enda församling som har offentliga sammanträden. Denna ställning avspeglas dock inte i den politiska debatten, där uppmärksamheten i stället (på goda grunder) fokuseras på de beredande och verkställande styrelserna och nämnderna. Det är emellertid utomordentligt angeläget ur demokratisk synpunkt att uppdraget som ledamot i kommunfullmäktige är högt rankat och att kommunfullmäktige inte får karaktären av tröttsam formell procedur. En uppgradering av kommunfullmäktige i den faktiska politiken förutsätter att fullmäktigearbetet starkt präglar de politiska

processerna i kommunen och blir skådeplatsen för de politiska konflikterna och kompromisserna.

Tyvärr har den mångsidiga och uppslagsrika samhällsdebatten och politiska reformverksamheten ifråga om den kommunala demokratin inte (ännu) aktualiserat denna problemställning. Det har inte heller - vilket ter sig överraskande - kommit propåer från frikommunerna om att göra försök med förändrad styrelseordning.

I denna promemoria uppehåller jag mig vid den kommunala styrelseordningen och möjligheten att ge de folkvalda organen - fullmäktigeförsamlingarna - en central ställning i den lokala politiken genom ett utvecklat majoritetsstyre i större primärkommuner med lokala nämnder.

2 KOMMUNALDEMOKRATIUTREDNINGENS SYN PÅ KOMMUNALT MAJORITETSSTYRE

Frågan om kommunalt majoritetsstyre aktualiserades i modern tid av två likalydande socialdemokratiska motioner till riksdagen år 1966 (I:32 och II:59). Motionärerna krävde en övergång från proportionella val till majoritetsval för kommunstyrelse och förvaltningsutskott. I motionen hävdas att det rådande samlingsstyret hade en förlamande inverkan på den politiska debatten eftersom det i stället för att stimulera till öppet redovisade åsiktsskillnader frestade till tidiga kompromisser mellan partierna. Konsekvensen blev att debatten sällan fördes i fullmäktigeförsamlingarna, där den rätteligen hörde hemma, utan hamnade i den slutna styrelsen för kommunen. Denna situation ansågs demokratiskt otillfredsställande med hänsyn till kommunernas alltmer vidgade politiska betydelse. En klarare gränsdragning mellan majoriteten och minoriteten skulle leda till en livaktigare debatt och bättre information till medborgarna.

I anslutning till arbetet inom Utredningen om den kommunala demokratin under första hälften av 1970-talet fördes en intensiv debatt om den kommunala styrelseordningen i de nya storkommunerna. Utredningen publicerade ett diskussionsbetänkande i ämnet "Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre?" (SOU 1972:32) samt ägnade stor uppmärksamhet åt frågeställningen i sitt huvudbetänkande "Kommunal demokrati" (SOU 1975:41).

Utredningen konstaterade att kommunalt majoritetsstyre tillämpades under de tidigare skedena i kommunernas historia, såväl i primärkommunerna som i landstingen. Samlingsstyret är en konsekvens av införandet av den proportionella principen, vilken motiverades med att "partipolitiskt färgade debatter i fullmäktige" kunde undvikas och att överläggningarna därför kunde föras i en mera "förtroendefull och saklig anda". Ytterst kan den proportionella principen ses som en minoritetsgaranti. Enligt gällande regler kunde en minoritet i fullmäktige och landstingsmöte genomdriva att styrelser och nämnder skall tillsättas proportionellt i förhållande till partiernas representation i den politiska församlingen.

För att systematisera diskussionen skisserade utredningen fem olika positioner på skalan majoritetsprincipen - proportionella principen, med tillägget att det i och för sig fanns ytterligare ett antal tänkbara lägen men att dessa fem utgjorde debattens huvudlinjer (SOU 1975:41, s 148-49).

Alt 1 **Fullständigt genomfört majoritetsstyre.** Majoriteten i den beslutande församlingen tillsätter enligt lag alla posterna i de beredande och förvaltande organen.

Alt 2 **Begränsat majoritetsstyre.** Den politiska majoriteten besätter alla poster i kommunstyrelse respektive förvaltningsutskott. Minoriteten finns representerade i övriga nämnder.

Alt 3 **Samlingsstyre med majoritetsinslag.** I ett system som i övrigt karakteriseras av proportionalitet byggs vissa majoritetsmarkeringar in. Majoriteten kan således göra anspråk på alla heltidsarvoderade förtroendeposter och/eller alla ordförandeposter i de kommunala nämnderna.

Alt 4 **Samlingsstyre utan majoritetsinslag enligt praxis.** Alla poster i de kommunala organen fördelas enligt gällande regler. Kommunalrådsoch landstingsrådsposter samt ordförandeposter fördelas frivilligt mellan partierna enligt proportionell metod.

Alt 5 **Samlingsstyre utan majoritetsinslag enligt lag.** Proportionell fördelning av kommunalråds-, landstingsrådsposter och ordförandeposter reglerad i lag.

Utredningen **avvisade** införandet av alternativen 1-2 med hänvisning till följande huvudargument: att de förutsätter någon form av utskottssystem, vilket skulle bli administrativt betungande och medföra tidsfördröjning vid ärendebehandlingen - argument (**a**); att kommunernas och landstingens frihet att utforma sin organisation skulle begränsas - argument (**b**); att majoritetsförhållandena i 2/3 av kommunerna och landstingen var mycket stabila, vilket gjorde att oppositionen inte kunde räkna med att bli majoritet - argument (**c**); att minoriteten skulle få en svår arbetssituation, med hänsyn till den rådande massmediesituationen - argument (**d**), samt att det skulle försvåra genomförandet av ett snabbare valgenomslag - argument (**e**). Utredningen föreslog därför att gällande regler i kommunallagarna om proportionella val till styrelser och nämnder skulle behållas.

I och med detta ställningstagande och den efterföljande remissdebatten avstannade diskussionen om införande av majoritetsstyre i kommunerna utöver majoritetsmarkeringar i presidierna. I den aktuella Kommunallagsgruppens slutbetänkande med förslag till ny lag om kommuner och landsting (Ds 1988:52) föreslås fortsatt samlingsstyre och proportionella valsätt. Av sammanställningen av remissvaren på betänkandet framgår att ingen instans känt sig

föranlåten att ifrågasätta ett bibehållande av samlingsstyret (Ds 1988:53).

Diskussionen om styrelseordningen i kommunerna har tydligt haft det svenska nationella styrelseskicket som förebild. Tidigare användes ofta det något missvisande uttrycket "kommunal parlamentarism" på lokalt majoritetsstyre. Till vissa delar är det naturligtvis omöjligt eller orimligt att skapa miniatyrer av riksdagen och regeringen ute i kommuner och landsting, inte minst med hänsyn till skaleffekterna. Det saknas ekonomiska, administrativa och politiska förutsättningar ute i kommunerna att helt kopiera riksplanet institutionellt. Sålunda är det övervägande antalet kommunalt förtroendevalda människor som sköter offentliga uppdrag på sin fritid - antalet yrkespolitiker är begränsat. Även med en sådan reservation kan dock finnas starka skäl för att i den svenska enhetsstaten också uppnå en viss enhetlighet i de demokratiska beslutssystemens utformning på de olika nivåerna.

3 EN MODELL FÖR KOMMUNALT MAJORITETSSTYRE PÅ 1990-TALET

Den modell som här skisseras kan ses som en utveckling av alternativ 2, **Begränsat majoritesstyre**, i Kommunaldemokratiutredningens indelning (se ovan).

Styrelseordningen har följande komponenter:

* Kommunfullmäktige får ett **utskottssystem**, där antalet utskott och indelningsgrunden fastställes lokalt. Utskotten är proportionellt valda. Alla ärenden som beslutas i fullmäktige bereds i utskotten.

* Kommunstyrelsen och centrala facknämnder väljs enligt **majoritetsprincipen** och är ansvariga inför fullmäktige. Antalet ledamöter torde kunna reduceras i förhållande till dagsläget. Under pågående mandatperiod kan kommunstyrelsen och facknämnderna avgå och nya ledamöter utses. Nyval kan dock ej utlysas. Det politiska beslutsfattandet blir mera långsiktigt och principiellt, utan att politikerna är förhindrade att också behandla detaljfrågor efter gottfinnande.

* **Kommundelsnämnderna/stadsdelsnämnderna väljs proportionellt** enligt nuvarande praxis med möjlighet till majoritetsmarkeringar i presidievalen.

* **Oppositionsledaren har säte i fullmäktige** och kan väntas öka sin orienteringen mot medborgarna eftersom trycket av löpande ärenden minskas.

Tillämpningsområdet är för det första troligen begränsat till primärkommunerna, eftersom landstingen inte har byggt upp någon egentlig motsvarighet till kommundelsnämnderna - möjligen skulle sjukvårdsdirektionerna kunna betraktas som parallell. Primärvårdsnämnderna är i sammanhanget mindre intressanta - inte minst mot bakgrund av den pågående diskussionen om överföringen av ansvaret för äldreomsorgen till primärkommunerna.

För det andra är det troligt att modellen endast kan användas i kommuner av en viss storlek t.ex. över 20.000 invånare och som har ett utvecklat system med lokala nämnder. Det är således mindre än hälften av landets kommuner som skulle kunna omfattas av modellen, men i dessa kommuner bor en betydande del av Sveriges befolkning.

4 VAD HAR HÄNT DE SENASTE 15 ÅREN?

Sedan den förra debatten avslutades har femton år gått och betydande förändringar ägt rum i den offentliga sektorn och den allmänna samhällsmiljön. Vad är det då som har hänt och som skulle kunna motivera att frågan återigen aktualiseras på 1990-talet? Utgångspunkten är därvid att de motargument (**a-e**) som Kommunaldemokratiutredningen anförde mot majoritetsstyre är de centrala i diskussionen. Intresset koncentreras därför på förhållanden vilka kan ha ändrats i sådan mån att argumenten inte längre är bärkraftiga.

Enligt min mening har fyra sådana avgörande förändringar inträffat.

1. Den vidgade kommunala självstyrelsen

Den tveklöst viktigaste förändringen gäller kommunernas och landstingens vidgade uppgifter och ökade autonomi under de senaste femton åren. Det är uppenbart att ett överförande av ansvar och frihet från staten till kommuner och landsting måste ackompanjeras av en utvecklad kommunal demokrati - annars riskerar decentraliseringen att bli ett demokratiskt problem - dvs att frågor som tidigare behandlats inom ramen för en vital och öppen nationell demokrati förs över till en mera sluten och otydlig kommunal demokrati. Den ökade variationsrikedom som ett ökat antal beslutsenheter skapar inom offentlig sektor måste legitimeras - och motiveras - med ökade möjligheter för medborgarna att påverka besluten genom den ökade närheten till beslutsprocessen - det räcker knappast att hänvisa till effektivitetsvinster. Utvecklingen mot vidgad autonomi, eller en ytterligare steg mot en genomförd områdesmodell i svensk politik (jfr Gidlund, 1986) accentuerar det ursprungliga argumentet från 1960-talet om majoritetsstyre i kommunerna.

Den aktuella debatten om politisk målstyrning kan i detta perspektiv ses som uttryck för behovet av tydligare politiska signaler i kommuner och landsting. En speciell komplikation i samspelet mellan politik och förvaltning är att de politiska organen har inbyggda stora målkonflikter vilka försvårar en konsistent målstyrning. Ett utvecklat system med majoritetsstyre skulle på ett kraftfullt sätt tillgodose målstyrningens behov av konsistenta målsättningar och beslutskapacitet. Här har således tillkommit ett argument för majoritetsstyre.

2. Förändrad kommunal organisation

Sedan Kommunalutredningens tid och dess förslag om rådgivande kommundelsråd och institutionsstyrelser har betydande förändringar skett ifråga om den kommunala organisationen. Särskilt viktigt i detta sammanhang är utvecklingen av kommundelsnämnder/-stadsdelsnämnder med betydande självförvaltning av sina geografiska områden.

Konsekvensen av införandet av lokala nämnder för centralförvaltningen och de facknämnderna i kommunerna har visat sig bli betydande inom ramen för frikommunförsöken. En omedelbar följd är att antalet facknämnder kan reduceras kraftigt och att kommunstyrelsens ställning synes förstärkas i organisationen. Diskussion har väckts om möjligheten att bilda sektorsindelade utskott inom kommunstyrelsen för att i någon mån kompensera den centrala nivån för bortfallet av (den politiska) sektorskompetensen. En intressantare utväg enligt min mening är att låta kommunfullmäktige få bilda utskott och få en starkare ställning, och samtidigt låt kommunstyrelsen och ev centrala nämnder väljas genom majoritetsval. Detta kan ske samtidigt som minoriteten genom sin representation i de lokala nämnderna har god insyn i den kommunala verksamheten.

3. En ökad politisk konkurrens

Den partipolitiska konflikten i kommunerna och landstingen har förvisso blivit tydligare sedan indelningsreformen på 1960- och 70-talen. I så motto har den kommunala demokratin underlättat för medborgarna att se politiska alternativ, låt vara att det fortfarande kanske lämnar mycket i övrigt att önska (Jfr Gidlund, 1983). Av minst lika stor betydelse är att majoritetsförhållandena i kommunerna blivit mindre stabila än tidigare. Numera är det faktiskt en klar majoritet av kommunerna där den politiska majoriteten är konkurrensutsatt eller instabil (Jfr Johansson & Schmidt, 1983 för perioden 1973-82). Det innebär att motargumentet (c) försvagats påtagligt sedan mitten av 1970-talet.

4 Förändrad lokal mediesituation

Sedan Kommunaldemokratiutredningens tid har två nya medier gjort entré på den lokala politiska arenan: lokalradion och närradion. Utan tvekan har dessa etermedia inneburit en förstärkning av den lokala mediemiljön och nya möjligheter för den politiska minoriteten i kommunen att nå ut till väljarna med sina frågor. Vid 1985 års val kom närradion exempelvis att spela en avgörande roll vid Skånepartiets märkliga genombrott i kommunalvalet i Malmö.

Den farhåga som utredningen hyste om att minoriteten skulle få en svår arbetssituation vid majoritetsstyre med hänsyn till massmediesituationen (motargument (e)) har därför mindre vikt i dagsläget än tidigare.

Det finns också tendenser till att sambandet mellan partiernas presstyrka och röstetal i kommunalvalen generellt försvagats, låt vara att det för socialdemokraternas vidkommande fortfarande består. Orsakssammanhangen är emellertid dunkla. Sambandet mellan presstyrka och röstetal beror antingen på att innehållet i

tidningarna formar läsarnas politiska uppfattning (socialisationsmodellen) eller på att tidningsvalet påverkas av läsarnas politiska sympatier (selektionsmodellen) (Johansson & Sjölin, 1981:43).

Under 1990-talet kan lokal-TV utvecklas i många kommuner vilket också kan ge ett bidrag till ökad pluralism i den lokala mediestrukturen.

5 AVSLUTNING

Exakt hur ett utskottssystem skulle konstrueras och hur det konkreta utskottsarbetet skulle bedrivas inom ramen för den kommunala demokratins allmänna villkor återstår att utreda. Det kan konstateras att kommunerna har en lång erfarenhet av utskottsarbete, eftersom många kommuner så sent som på 1950-talet hade s.k. allmänna beredningsutskott till kommunfullmäktige. Farhågorna för att utskottssystemet skulle bli administrativt betungande och medföra tidsfördröjning vid ärendebehandlingen (motargument (**a**)) utgick från att kommunerna samtidigt hade en ganska stort antal centrala facknämnder vilka skulle motsvaras av särskilda utskott i fullmäktige. Genom att kommuner med lokala nämnder kan reducera antalet facknämnder mycket starkt minskar detta argument i styrka eller t.o.m. faller. Samma omständighet försvagar även argumentet (**e**) om ett snabbare valgenomslag. Genom att de lokala nämnderna tidigt involveras i budgetprocessen får minoriteten goda möjligheter att följa arbetet och för att småningom behandla budgeten i t.ex. ett finansutskott i fullmäktige.

Skulle kommunernas frihet att utforma sin organisation begränsas vid majoritetsstyre (motargument (**b**))? I Kommunaldemokratiutred-

ningens analys påpekas att en frivillig tillämpning av majoritetsprincipen aktualiserar frågan om majoriteten eller minoriteten skall få avgöra om majoritetsval skall tillämpas. För att undvika att förändringar i styrelseordningen används av en politisk majoritet för att skapa ensidiga fördelar förefaller det nödvändigt att i en ny kommunallag föreskriva att införande av majoritetsstyre måste ske med kvalificerad majoritet i fullmäktige. Denna utväg övervägdes märkligt nog inte på 1970-talet.

Ett införande av begränsat majoritetsstyre i svenska kommuner skulle sammanfattningsvis stärka rollen som folkvald politiker, öka öppenheten och konkurrensen i den politiska processen och förstärka målstyrningen i den kommunala förvaltningen.

En förutsättning för denna modell är att kommunallagen ändras ifråga om proportionella val och att den ger förutsättningar för förtroendeomröstningar i fullmäktige för kommunstyrelsen och upplösning av densamma. Vidare måste lagen reglera utskottssystemet till kommunfullmäktige och innnehålla beslutsregler för införande av majoritetsstyre.

LITTERATUR

Ds 1988:52. Ny lag om kommuner och landsting

Ds 1988:53. Remissynpunkter på Demokratiberdningens och några andra utredningars förslag.

Gidlund, Janerik, 1983. Kommunal självstyrelse i förvandling (Stockholm: Publica)

Gidlund, Janerik, 1986. Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner. Strategier för morgondagens offentliga sektor (Stockholm: Sekretariatet för framtidsstudier/FRN)

Johansson, Leif & Sjölin, Mats. Dagspressen i kommunerna. (Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen, Meddelande 1981:4)

Johansson, Leif & Scmidt, Stephan, 1983. Stabilitet, variation och förnyelse. Partipolitisk struktur i kommunerna 1973-1982. (Lund: Kommunfakta)

SOU 1972:32. Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre?

SOU 1975:41. Kommunal demokrati

Bilaga 3

Utdrag ur förslag till Lag om kommuner och landsting (Ds 1988:52)

2 kap. Kommunernas och landstingens organ

Fullmäktiges uppgifter

7 § Fullmäktige beslutar i ärenden om:

1. budget, skatt och andra viktiga finansiella åtgärder,
2. planer och riktlinjer för verksamheten,
3. nämndernas och andra organs organisation och verksamhetsformer, om inte något annat följer av lag,
4. val av ledamöter och suppleanter i nämnder och särskilda beredningar,
5. val av revisorer och revisorssuppleanter,
6. ersättning till förtroendevalda samt
7. ansvarsfrihet.

Fullmäktige beslutar också å andra ärenden som inte skall avgöras av nämnderna enligt 10 § första stycket.

Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i första stycket eller som enligt lag eller annan författning skall avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna.

9 § I samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas får fullmäktige uppdra åt en nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer eller andra generella beslut om verksamheten som fullmäktige har fastställt, om inte något annat följer av lag.

12 § Nämnderna skall redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem med stöd av 7 § tredje stycket och 9 §. Fullmäktige skall besluta om omfattningen av redovisningen och i vilka former den skall ske.

4 kap. De förtroendevalda

9 § Fullmäktige får återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige, om den förtroendevalde

1. har vägrats ansvarsfrihet, eller

2. genom lagakraftvunnen dom har dömts för brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

5 kap. Fullmäktige

16 § Ordföranden och vice ordförandena i en nämnd, revisorerna samt anställda i kommunen eller landstinget är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om fullmäktige begär det och om det inte finns hinder mot det på grund av sekretess enligt lag.

6 kap. Styrelsen och övriga nämnder

Inledande bestämmelser

2 § De förtroendevalda i nämnderna bör särskilt ägna sig åt frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

Nämnderna biträds av anställda i den omfattning som kommunen eller landstinget bestämmer.

Nämndernas ansvar för verksamheten

7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Delegering av ärenden inom en nämnd

24 § En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller suppleant eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet får inte delegeras. Detsamma gäller framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att nämndens eller fullmäktiges beslut har överklagats.

Om förbud att delegera vissa ärenden finns särskilda bestämmelser.

25 § Nämnderna skall besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats med stöd av ett uppdrag enligt 24 § skall anmälas till dem.

Beslut som inte anmäls skall protokollföras särskilt om beslutet får överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap.

26 § En nämnd får uppdra åt ordföranden, en annan ledamot eller en anställd att besluta i ärenden som är så brådskande att man inte kan vänta med beslutet till nämndens nästa sammanträde.

Beslut som har fattats med stöd av denna paragraf skall anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

27 § Om en nämnd med stöd av 24 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget att besluta i stället. Sådana beslut skall anmälas till chefen.

28 § Om en nämnd med stöd av 24 § uppdrar åt en anställd att besluta på nämndens vägnar, får nämnden uppställa villkor som innebär att de som utnyttjar nämndens tjänster skall ges tillfälle att lägga fram förslag eller att yttra sig, innan beslutet fattas.

Nämnden får också föreskriva att en anställd får fatta beslut endast om företrädare för dem som utnyttjar nämndens tjänster har tillstyrkt beslutet.

En nämnd för även i övrigt uppställa villkor i samband med att ärenden delegeras.

9 kap. Revision

Revisionsberättelse

8 § Revisorerna skall varje år till fullmäktige avge en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående året.

Om anmärkning framställs, skall anledningen till denna anges i revisionsberättelsen.

Anmärkningar får riktas mot

1. styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar,
2. kommunalråd, landstingsråd och borgarråd samt
3. andra enskilda förtroendevalda i styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar.

Berättelsen skall även innehålla ett särskilt uttalande i frågan om ansvarsfrihet tillstyrks eller ej.

Litteraturförteckning

Asp, K: Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning. Stockholm 1986.

Blomdahl, U m fl: Folkrörelserna och folket. Opublicerad rapport från projektet Framtida folkrörelser, Institutet för framtidsstudier.

Danske kommuner 34:1989.

Ds 1988:52 Ny lag om kommuner och landsting.

Eklund, L., Ekman, A: Lokala nämnder. En kunskapsöversikt. Stockholm, 1987.

Engnér, E., Hultkvist, L: Politikerns yrken. En kartläggning av yrkesbakgrunden för kandidater i 1979, 1985 och 1988 års val i Stockholms och Södermanlands län. Industriförbundet, 1988.

Eriksson, L.T.: Myndigheters marknadsorientering–marknadsföringsfrågor i avgiftsfinansierade, statliga myndigheter. Stockholm, 1988.

Gidlund, J. m fl: Periferins renässans. Lokala framtider och Sveriges omvandling. Sekretariatet för framtidsstudier. Stockholm, 1988.

Hagström, B: Chef i offentlig verksamhet. En forskningsöversikt. Stockholm, 1988.

Holmberg, S., Gilljam, M.: Väljare och val i Sverige. Kristianstad, 1987.

Holmberg, S.,Esaiasson, P.: De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige. Stockholm, 1988.

Ingelhart, R.: The silent revolution. Princeton, New Jersey, 1977.

Kommun-Aktuellt 1989.

Kronvall, K, Sköldborg, T.: Landstingspolitikerna 1980. Stockholm, 1982. (Kommunaldemokratiska kommittén).

Montin, S: Från demokrati till management. Decentralisering inom kommunerna. Statsvetenskaplig Tidskrift 2:1989.

Petersson, O. m fl: Medborgarnas makt. Helsingborg, 1989.

Pettersson, T.: Bakom dubbla lås. En studie av små och långsamma värderingsförändringar. Stockholm, 1988. Institutet för framtidsstudier.

Rombach, B.: Rationalisering eller prat. Kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi. Lund, 1986.

SOU 1975:41 Kommunal demokrati

SOU 1982:5 De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner

SOU 1984:83 Folkstyret i kommunerna

SOU 1985:28 Aktivt folkstyre i kommuner och landsting
SOU 1985:29 Principer för ny kommunallag
SOU 1987:33 Ju mer vi är tillsammans
SOU 1989:93 Reformerad inkomstbeskattning del 3 inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer
Statens ungdomsråds Årsbok om ungdom 1989.
Stewart, J.: Styrning och ledarskap i kommuner. Lund, 1988.
Strömberg, L.,Norell, P.O.: Kommunalförvaltningen. Stockholm, 1982. (Rapport nr 15 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén. Ds Kn 1982:8).
Strömberg, L., Westerståhl, J.: De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar. Stockholm, 1983.
Teknisk rapport för omnibuss 885. SCB, 1989.
Wallin, G. m fl: Kommunalpolitikerna. Rekrytering arbetsförhållanden – funktioner. Stockholm, 1981. (Rapport 8 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén. Ds Kn 1981:17).

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
8. UD:s presstjänst. UD.
9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
10. Två nya treåriga linjer. U.
11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
12. Den regionala problembilden. A.
13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.
19. Regionalpolitikens förutsättningar. A.
20. Tullregisterlag m.m. Fi.
21. Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. ME.
22. Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. U.
23. Parkeringsköp. Bo.
24. Statligt finansiellt stöd? I.
25. Rapporter till finansieringsutredningen. I.
26. Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. Fi.
27. Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. U.
28. Utbildningar för framtidens tandvård. U.
29. Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. U.
30. Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. U.
31. Statens mät- och provstyrelse. I.
32. Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. ME.
33. Reformerad inkomstbeskattning
    - Skattereformens huvudlinjer. Del 1.
    - Inkomst av kapital. Del 2.
    - Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3.
    - Bilagor, expertrapporter. Del 4. Fi.
34. Reformerad företagsbeskattning
    - Motiv och lagförslag. Del 1.
    - Expertrapporter. Del 2. Fi.
35. Reformerad mervärdeskatt m.m.
    - Motiv. Del 1.
    - Lagtext och bilagor. Del 2. Fi.
36. Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. Fi.
37. Utländska förvärv av Svenska företag - en studie av utvecklingen. I.
38. Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. Fi.
39. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. S.
40. Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. Fi.
41. Samerätt och sameting. Ju.
42. Det civila försvaret. Del 1.
    Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. Fö.
43. Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. K.
44. Översyn av vapenlagstiftningen. Ju.
45. Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. I.
46. Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. Fö.
47. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. S.
48. Energiforskning för framtiden. ME.
49. Energiforskning för framtiden. Bilagor. ME.
50. Stiftelser för samverkan. U.
51. Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. Ju.
52. Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. ME.
53. Arbetstid och välfärd.
    Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
    Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. A.
54. Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. S.
55. Fungerande regioner i samspel. A.
56. Fiskprisregleringen och fiskeriadministrationen. Jo.
57. DO och Nämnden mot etnisk diskriminering — de tre första åren. A.
58. Undantagandepensionärernas ekonomi. S.
59. Nominering av redovisningskonsulter. C.
60. Huvudbetänkande från alternativmedicinkommittén. S.
61. Hälsohem. S.
62. Alternativa terapier i Sverige. S.
63. Värdering av alternativmedicinska teknologier. S.
64. Kommunalbot. C.
65. Staten i geografin. A.

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

66. Begreppet krigsmateriel. UD.
67. Levnadsvillkor i storstadsregioner. SB.
68. Storstadens partier och valdeltagande 1948-1988. SB.
69. Storstadsregioner i förändring. SB.
70. Storstädernas arbetsmarknad. SB.
71. Ny bostadsfinansiering. Bo.
72. Värdepappersmarknaden i framtiden. Fi.
73. TV - politiken. U.
74. Forskningsetisk prövning. Organisation, information och utbildning. U.
75. Etisk granskning av medicinsk forskning. De forskningsetiska kommittéernas verksamhet. U.
76. Att förebygga ALLERGI / överkänslighet. S.
77. Expertbilaga. Beskrivningar av ALLERGI / överkänslighet. S.
78. Statistikbilaga. Omfattning av ALLERGI / överkänslighet. S.
79. Storstadstrafik 4 - Ytterligare bakgrundsmaterial. K.
80. Förenklad handläggning hos HSAN m.m. S.
81. Ny generalklausul mot skatteflykt. Fi.
82. Nedsättning av energiskatter. ME.
83. Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. ME.
84. Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. Bilagedel. ME.
85. Civil personal i försvaret. Uppgifter och kompetens i freds- och krigsorganisationen. Fö.
86. Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor. Fö.
87. Skördeskadeskydd för trädgårdsnäringen. JO.
88. Skadeförsäkringslag. Ju.
89. Översyn av lagen om pliktexemplar. U.
90. Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Första året. U.
91. Statligt förhandlingsarbete. Fi.
92. Prospekteringspolitik. I.
93. Prospekteringspolitik. Rapportdel. I.
94. Särskild redovisningsmetod för enskild näringsverksamhet. Fi.
95. Riksgäldskontoret - en finansförvaltning i staten. Fi.
96. Förenklad handläggning av ansökningar om bostadslån m.m. Bo.
97. Vad händer med folkhögskolan? U.
98. Transplantation - etiska, medicinska och rättsliga aspekter. S.
99. Organdonation och transplantation - psykologiska aspekter. S.
100. Adoptionsfrågor. Ju.
101. Förtidspension och rörlig pensionsålder. S.
102. Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet. UD.
103. Hypoteksinstituten i framtiden. Fi.
104. Terroristlagstiftningen. A.
105. Prövning av industrilokalisering enligt naturresurslagen. Bo.
106. 6000 platser och 10 000 platser för försök i gymnasieskolan. Hur, var och varför? U.
107. Svensk utrikeshandel i krislägen. UD.
108. Förtroendevald på 90 - talet: Utmaningar och möjligheter. C.

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Levnadsvillkor i storstadsregioner. [67]
Storstadens partier och valdeltagande 1948-1988. [68]
Storstadsregioner i förändring. [69]
Storstädernas arbetsmarknad. [70]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [41]
Översyn av vapenlagstiftningen. [44]
Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. [51]
Skadeförsäkringslag. [88]
Adoptionsfrågor. [100]

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]
Begreppet krigsmateriel. [66]
Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet. [102]
Svensk utrikeshandel i krislägen. [107]

Försvarsdepartementet

Risker och skydd för befolkningen. [17]
Det civila försvaret. Del 1. [42]
Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. [42]
Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. [46]
Civil personal i försvaret. Uppgifter och kompetens i freds- och krigsorganisationen. [85]
Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor. [86]

Socialdepartementet

Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. [39]
Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. [47]
Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. [54]
Undantagandepensionärernas ekonomi. [58]
Huvudbetänkande från alternativmedicinkommittén. [60]
Hälsohem. [61]
Alternativa terapier i Sverige. [62]
Värdering av alternativmedicinska teknologier. [63]
Att förebygga ALLERGI / överkänslighet. [76]
Expertbilaga. Beskrivningar av ALLERGI / överkänslighet. [77]
Statistikbilaga. Omfattning av ALLERGI / överkänslighet. [78]
Förenklad handläggning hos HSAN m.m. [80]
Transplantation - etiska, medicinska och rättsliga aspekter. [98]
Organdonation och transplantation - psykologiska aspekter. [99]
Förtidspension och rörlig pensionsålder. [101]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]
Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]
Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. [43]
Storstadstrafik 4 - Ytterligare bakgrundsmaterial. [79]

Finansdepartementet

Beskattning av fåmansföretag. [2]
Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]
Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]
Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]
Tullregisterlag m.m. [20]
Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. [26]
Reformerad inkomstbeskattning
- Skattereformens huvudlinjer. Del 1. [33]
- Inkomst av kapital. Del 2. [33]
- Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3. [33]
- Bilagor, expertrapporter. Del 4. [33]

Reformerad företagsbeskattning
- Motiv och lagförslag. Del 1. [34]
- Expertrapporter. Del 2. [34]

Reformerad mervärdeskatt m.m.
- Motiv. Del 1. [35]
- Lagtext och bilagor. Del 2. [35]

Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. [36]
Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. [38]
Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. [40]
Värdepappersmarknaden i framtiden. [72]
Ny generalklausul mot skatteflykt. [81]
Statligt förhandlingsarbete. [91]
Särskild redovisningsmetod för enskild näringsverksamhet. [94]

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Riksgäldskontoret - en finansförvaltning i staten. [95]
Hypoteksinstituten i framtiden. [103]

Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]
Två nya treåriga linjer. [10]
Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. [22]
Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. [27]
Utbildningar för framtidens tandvård. [28]
Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. [29]
Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. [30]
Stiftelser för samverkan. [50]
TV - politiken. [73]
Forskningsetisk prövning. Organisation, information och utbildning. [74]
Etisk granskning av medicinsk forskning.
De forskningsetiska kommittéernas verksamhet. [75]
Översyn av lagen om pliktexemplar. [89]
Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Första året. [90]
Vad händer med folkhögskolan? [97]
6000 platser och 10 000 platser för försök i gymnasieskolan. Hur, var och varför? [106]

Jordbruksdepartementet

Fiskprisregleringen och fiskeriadministrationen. [56]
Skördeskadeskydd för trädgårdsnäringen. [87]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]
Mångfald mot enfald. Del 1. [13]
Mångfald mot enfald. Del 2.
Lagstiftning och rättsfrågor. [14]
Regionalpolitikens förutsättningar. [19]
Arbetstid och välfärd.
Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. [53]
Fungerande regioner i samspel. [55]
DO och Nämnden mot etnisk diskriminering — de tre första åren. [57]
Staten i geografin. [65]
Terroristlagstiftningen. [104]

Bostadsdepartementet

Parkeringsköp. [23]
Ny bostadsfinansiering. [71]
Förenklad handläggning av ansökningar om bostadslån m.m. [96]
Prövning av industrilokalisering enligt naturresurslagen.[105]

Industridepartementet

Statligt finansiellt stöd? [24]
Rapporter till finansieringsutredningen. [25]
Statens mät- och provstyrelse. [31]
Utländska förvärv av svenska företag - en studie av utvecklingen.[37]
Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. [45]
Prospekteringspolitik. [92]
Prospekteringspolitik. Rapportdel. [93]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]
Integriteten vid statistikproduktion. [3]
Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]
Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]
SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]
Nominering av redovisningskonsulter. [59]
Kommunalbot. [64]
Förtroendevald på 90 - talet: Utmaningar och möjligheter. [108]

Miljö- och energidepartementet

Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor.[21]
Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. [32]
Energiforskning för framtiden. [48]
Energiforskning för framtiden. Bilagor. [49]
Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. [52]
Nedsättning av energiskatter. [82]
Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. [83]
Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. Bilagedel. [84]

FÖRTROENDEVALD PÅ 90-TALET

UTMANINGAR OCH MÖJLIGHETER

FORSKNING OM KOMMUNER OCH LANDSTING
– ett programförslag

Bilaga till Betänkande från förtroendeuppdragsutredningen
SOU 1989:108

UMEÅ UNIVERSITET
Statsvetenskapliga Institutionen

FORSKNING OM KOMMUNER OCH LANDSTING

– ett programförslag

Promemorian är skriven på uppdrag av
Förtroendeuppdragsutredningen

Gunnel Gustavsson

Graphic Systems AB, Göteborg 1990

UMEÅ UNIVERSITET
Statsvetenskapliga institutionen
December 1989
Professor Gunnel Gustafsson

Svenska kommuner och landsting i samspel med sin omgivning - en undersökning av det lokala välfärdssamhället

I Sverige konstituerar staten tillsammans med kommuner och landsting det formella politiska systemet. Den kommunala självstyrelsen har lång historisk tradition och dess betydelse understryks av formuleringen i RF paragraf 1 där det heter:

> "All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse (min understrykning). Den offentliga makten utövas under lagarna"

Begreppet samhälle är vidare än begreppet politiskt system och inkluderar den s.k. privata sfären. Som rubriken antyder är syftet här, att betrakta kommuner och landsting i relation till såväl staten och andra kommuner inom samma territorium som i relation till den lokala miljön i form av näringsliv, folkrörelser, klienter, medborgare och media.

En annan viktig utgångspunkt är, att den svenska kommunforskningen bör bedrivas i ett komparativt perspektiv (med tyngdpunkt på jämförelser med särskilt de europeiska kommunerna). Detta betyder inte nödvändigtvis, att primärstudier skall genomföras i andra länder men väl (som ett minimum) att jämförbarhet och praktiska jämförelsemöjligheter skapas med den kommunforskning som förekommer på annat håll. För att få perspektiv på de svenska kommunernas verksamhet bör översiktliga mellannationella jämförelser göras vad gäller;

* historisk tradition och bakgrund ifråga om kommuninvånares inflytande samt "lika behandling" och tillgång till service;
* erfarenheter och tradition vad gäller lokal självstyrelse och offentliga sektorns uppgifter inom det lokala välfärdssam-

hället; * partisystem och val, särskilt relationen till nationell nivå liksom slutligen * beskattningsrätt, faktiska beskattningsprinciper, t.ex. proportionell inkomstskatt, förmögenhetsskatt etc. samt lokal resursmobiliseringsförmåga (inklusive avgiftsfinansiering, köp och försäljning av kommunala tjänster m.m.).

Forskningen om "Svenska primärkommuner och landsting i samspel med sin omgivning" föreslås bedrivas på två huvudteman. Dessa är:

A Faktisk kompetensfördelning mellan stat, landsting, kommuner och privata aktörer som familj och företag samt härmed sammanhängande inomnationell och inomkommunal variation ifråga om fördelningen av service och välfärd. ("Central local government relationships extended")

B Det lokala välfärdssamhällets (och i första hand primärkommuners och landstings) förmåga att fånga upp och förverkliga medborgarnas önskemål och krav. ("Responsiveness to citizens demands")

Kompetens- och värdefördelning

Initialt sätts följande fråga i fokus: Vilken värdefördelning sker genom stat, primärkommuner och landsting till vilka kostnader och enligt vilka principer för fördelning och finansering? Med andra ord **hur är den svenska välfärdsstaten[1] organiserad och i hur hög grad är det fråga om en lokal stat?** Hur samspelar de olika delarna? Hur har samspelet förändrats och varför? Vad har frikommunförsöken betytt i detta avseende? Vad betyder introduktionen av nya prisbildnings- och prissättnings-

---

[1] Här används termen stat som överordnat begrepp dvs. synonymt med formellt politiskt system inkluderande kommuner och landsting.

mekanismer i samband med kommuners och landstings köp och försäljning av tjänster? Speciell uppmärksamhet bör ägnas konsekvenserna av att införa gemensam valdag.[1]

Det är av stort intresse att analysera förekomst av, bakgrund till och effekter av de **organisatoriska förändringar** som under perioden efter kommunreformen ägt rum **inom kommuner och landsting**. Härvidlag bör olika typer av lokala organ, nya samarbetsformer mellan kommuner och landsting samt förekomsten och betydelsen av gränsorganisering mellan privat och offentlig sfär (t.ex. i form av entreprenörskap) ägnas uppmärksamhet.

En typ av frågor gäller **hur mycket och på vilket sätt kommunerna styrs av staten** samt hur mycket och i vilka avseenden andra aktörer i omgivningen påverkar kommunernas verksamhet? Även frågor om regioners och kommuners "styrning" av staten och reglering av det lokala näringlivet bör analyseras.

I detta sammanhang bör också följande typ av frågor ställas. Vilka organ och vilken nivå sköter mellannationella kontakter i vilka frågor? (Nationell: Försvar, kommunikationer, miljö? Lokal: Den sociala välfärden?) **Vilka kontakter förekommer mellan å ena sidan svenska kommuner och landsting och å den andra "motsvarande" organ i andra länder** och vilken förändring har ägt rum i detta avseende?

Förutom kompetensfördelningen inom välfärdsstaten (särskilt på lokal nivå) bör analysen också innefatta de inbördes beroendeförhållandena i det svenska **välfärdssamhället** samt hur mycket och på vilket sätt dessa förändrats. Mer precist: Vad kännetecknar det lokala välfärdssamhället ifråga om vem som får vad, när och hur, dvs. genom staten, kommunerna, landstingen, före-

---

[1] Ett utförligare resonemang om hur sambandet mellan riksdagsval och kommunalval bör studeras återfinns i Jörgen Westerståhls och Sören Holmbergs förslag till Forskning om Kommunal Självstyrelse, Gemensam Valdag m.m., Mars 1989, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

tagen, familjen eller andra sammanslutningar och vilka förändringar har ägt rum i detta avseende?

Uppgiften att belysa det lokala välfärdssamhällets leverans av service och välfärd kan lämpligen lösas med hjälp av **lokala policystudier.** För att genomföra sådana krävs bred samhällsvetenskaplig kompetens.

Genom att formulera frågorna som ovan undviks medvetet termen decentralisering. Det har sina skäl. Ordet är **mångtydigt.** Det kan bl.a. avse förändring eller tillstånd och syfta på kompetens, verkställighet, lokalisering m.m. Det är samtidigt alltför **entydigt** och leder lätt till föreställningen, att centralisering och decentralisering per definition uppfattas vara ett motsatspar. En mer komplicerad och realistisk analys av nu existerande formella politiska system i de s.k. västdemokratierna gör det möjligt att betrakta centralisering och decentralisering som ett radarpar snarare än som motsatspar. Vissa nyligen genomförda jämförande empiriska studier ger underlag för hypotesen, att där staten centralt är svag och splittrad där är också kommunerna svaga och vice versa.

Medborgarönskemålens förverkligande

Huvudfrågeställningen gäller här **det lokala välfärdssamhällets, särskilt kommunernas och landstingens, förmåga att fånga upp och förverkliga medborgarnas önskemål och krav.** Det är ett förstahandsintresse, att studera hur mycket och på vilket sätt invånarna försöker påverka utbudet av service och välfärd samt

hur de lyckas.[1] Med andra ord: Vilka frågor tas upp på kommunernas agenda, av vem och med vilket resultat? I vilka frågor råder enighet och vilka frågor är kontroversiella? Vilka intressen och behov tillgodoses direkt av kommuner och landsting och vilka av det lokala välfärdssamhället (eventuellt efter påstötningar eller reglering genom kommunala beslut)? Vilka grupper är aktiva och inflytelserika och vilka har svårare att göra sin stämma hörd? Barn, ungdomar, kvinnor, periferiboende?

Speciell uppmärksamhet bör ägnas **kvinnors möjlighet att påverka kommunal verksamhet** samt frågan om hur kvinnors intressen kunnat göra sig gällande under den post-moderna epoken, dvs. ungefär från 1970 och framåt. Vad gäller "Kvinnoperspektiv på kommunalpolitiken" bör systematiska jämförelser göras med situationen i andra länder.

Av intresse på den s.k. **input-sidan** i det politiska systemet är också frågor om kommunpolitikernas representativitet samt medborgarnas villighet att åta sig kommunala uppdrag. De politiska partiernas sätt att fungera bör ägnas särskild uppmärksamhet.

En viktig aspekt gäller arbets- och ansvarsfördelningen inom den s.k. **"kommunala apparaten"**, dvs. samspelet mellan politiker, tjänstemän/experter och företrädare för medborgare/konsumenter. Föreställningar om hur den kommunala demokratin fungerar respektive bör fungera samt förändringar av dessa föreställningar står i fokus för intresset. Aktuella tendenser bör studeras särskilt ingående. Exempel på sådana är utvecklingen från fritids- till hel- eller deltidspolitiker samt från lekman till specialist

---

[1] Medborgarnas synpunkter och önskemål kan emellertid också gälla: *Den egna kommunens utvecklingsmöjligheter och position i de kommunala, nationella eller internationella politiska systemen; * Det kommunala ansvarsområdets omfattning t.ex. frågor som rör publik eller privat organisering av serviceproduktionen eller helt icke offentligt ansvar i fråga om viss välfärd (privatisering); * Hur och av vem kommunala beslut fattas och bör fattas.

bland tjänstemännen/experterna. Även andra förändringar i politikerrollen bör analyseras. Här återknyts till den analys av demokrati- och effektivitetsvärden som genomförts inom tidigare kommunalforskningsprojekt.

En tredje grupp av problemställningar gäller det lokala välfärdssamhällets **möjligheter att förverkliga lokal och nationell politik** samt hinder för förverkligande. Frågeställningar rörande administrativt och politiskt ledarskap är centrala i detta perspektiv. Även massmedias bevakning av kommunala frågor och landstingsfrågor förtjänar särskild uppmärksamhet.

En övergripande frågeställning är hur dels önskemålen och dels möjligheterna att uppfylla önskemål varierar mellan kommuner, landsting och större regioner. Relevans och innebörd i principen om "lika service" blir viktig att granska. Betyder lika här likvärdig eller faktiskt lika? Den faktiska likheten kan dessutom gälla serviceleverans, lika chanser till god service, lika chanser till inflytande etc. Med andra ord: Fungerar demokratin så att hela folkets intresse (i någon mening) tas tillvara? Om inte, vilka grupper misslyckas med att få sina intressen tillgodosedda och varför? **Har det svenska välfärdssamhället blivit mer eller mindre känsligt för medborgarnas önskemål och krav och hur har dessa förändrats kvantitativt och kvalitativt?**

Varför satsa på svensk kommunforskning?

Projektet borde vara av intresse av två huvudskäl. Det första är att det i Sverige just nu finns unika möjligheter att belysa den kommunala verksamhetens förändring med longitudinella data och därmed bidra till kontinuitet i den gedigna kunskapsbas som finns i ämnet. Det andra huvudskälet är, att den lokala nivån för närvarande undergår stora förändringar. Bland annat diskuteras målstyrningens konsekvenser, ledarskap, effekterna av omorganisering, nya finansierings- och samarbetsformer samt internationalisering. Kommuner och landsting har behov av att ta itu med den

praktiska hanteringen av de vardagsfrågor som följer i principdebattens spår. Det finns därför behov av personer med kompetens att bistå vid utvärderingar, utredningar, utvecklingsarbete samt uppläggning av utbildningsprogram för anställda m.m. De i detta projekt verksamma forskarna borde under någon del av sin tid kunna tas i anspråk för sådana uppgifter.

Svensk statsvetenskap har genomfört två stora nationella forskningsprogram om kommunal demokrati. Det ena - kommunalforskningsgruppen - inleddes på 1960-talet i anslutning till den då pågående indelningsreformen. Programmet finansierades av Riksbankens Jubileumsfond. Ett stort antal licentiat- och doktorsavhandlingar skrevs inom projektets ram. Det andra programmet - kommunaldemokratiska forskningsgruppen - tillkom i slutet av 1970-talet som en utvärdering av kommunsammanläggningarna. Programmet finansierades av statsmedel efter en särskild proposition och knöts till den parlamentariska Kommunaldemokratiska kommittén. Deltagarna utgjordes i huvudsak av disputerade forskare. Under 1980-talet har kommunalforskning kommit igång på bred front i Europa. Samtidigt har den svenska kommunalforskningen kännetecknats av något dämpad aktivitet. De projekt som genomförts har ofta varit relativt små och utan direkt koppling till varandra.

Under 1990-talet är det angeläget att en ny generation kommunalforskare kommer till stånd både med hänsyn till möjligheten att bedriva longitudinella analyser, och med hänsyn till den lokala nivåns förändrade förutsättningar. Som framgått ovan bör emellertid ett nytt forskningsprogram få en delvis annan utformning och inriktning än de tidigare. För att det utvecklingsarbete som inletts skall kunna bedrivas så nära kunskapsfronten som möjligt krävs tillgång till kompetenta forskare/lärare som på ovan antytt sätt kan bistå kommunerna i deras arbete.

Genomförande och kostnader

De två tidigare projekten har genomförts i samarbete mellan de fem statsvetenskapliga institutionerna i riket. Detta samarbete har både varit av värde för den inomvetenskapliga utvecklingen och lett till att kommunalforskningen blivit av god kvalité. I ett snävare perspektiv har därtill två praktiska fördelar vunnits. För det första har den specialisering ifråga om ansats och mer specifik kompetens som finns på de olika universiteten kunnat tas till vara. För det andra har det empiriska arbetet underlättats på så sätt att tids- och kostnadskrävande resor i samband med intervjuer och empiriskt arbete på plats i kommunerna kunnat minimeras.

Kommunurvalet bör göras så att största möjliga jämförbarhet skapas med tidigare kommunforskning. Särskilt gäller detta ifråga om temat "Meborgarönskemålens förverkligande". Bland annat för att göra det möjligt att belysa temat "kompetensfördelning i det lokala välfärdssamhället" bör även landstingen göras till föremål för analys.

Med tanke på vilka problemställningar det ovan skisserade projektet är avsett att belysa bör tyngdpunkten i det empiriska arbetet läggas på intervjuer och kvalitativa data snarare än på enkäter. Därmed blir det praktiskt nödvändigt att begränsa kommunurvalet. En realistisk uppläggning medger empiriska undersökningar i fem landsting (ett i varje landstingsregion, exklusive Stockholm) och förslagsvis 18 kommuner (två från var och en av de nio kommuntyper som ingick i 1979 års urval). Därtill bör även Stockholm, Malmö och Göteborg ingå i studien. Möjligen behöver inte samtliga delstudier genomföras inom hela kommunurvalet.

Även vid detta tillfälle föreslås att kommunforskningen bedrivs i samarbete mellan de statsvetenskapliga institutionerna i Göteborg, Lund, Stockholm, Umeå och Uppsala. Två disputerade forskare från var och en av nyssnämnda orter föreslås bilda en

forskargrupp. Till sig kan forskarna knyta en eller flera doktorander som bekostas av ordinarie anslag till utbildningsbidrag/doktorandtjänster. Projektet beräknas starta under år 1991 och pågå under tre år med möjlighet till förlängning under ytterligare en eller flera treårsperioder. Kostnaderna för en forskare beräknas till i runda tal 250.000 kronor per år. Med hänsyn till de komparativa inslagens betydelse beräknas utgifterna för resor och expenser bli jämförelsevis höga. Materialinsamlingen planeras till största delen genomföras av forskarna själva. Viss assistenthjälp med kodning, stansning och slutlig utskrift av rapporter torde dock bli nödvändig. Projektet kommer att kosta cirka 5 milj. kronor per år, exklusive administrativa omkostnader.

REFERENSLITTERATUR

Barkfeldt, B., m.fl., Partierna nominerar. (Almqvist & Wiksell, Stockholm 1971)

Beckman, B. et al., Regional utveckling. Decentraliserad regionalpolitik - projekt och FoU-organ. (Industridepartementets rapportserie för regionalpolitik 1/85, Stockholm 1985)

Bergqvist, S-E., Gunnmo. A. & Klason, L-E. Partier och organisationer. Aktivitet och verksamhetsformer under senare delen av 1960-talet. (Almqvist & Wiksell, Stockholm 1975)

Birgersson, B.O., m.fl., Medborgarna informeras. (Almqvist & Wiksell, Stockholm 1971)

Brantgärde, L., Alfredsson, I. & Sjölin, M., Kommunalpolitik, massmedier och medborgare. Studier av kunskaper, mediautbud och förutsättningar för lokal opinionsbildning (Ds Kn 1981:13)

Chapman, R.J.K. & Wood, M., Australian Local Government. (George Allen & Unwin, Sydney 1984)

Cross, M. & Mallen, D., Local Government and Politics. (Longman Group, London 1978)

Dearlove, J., The reorganisation of British local government. (Cambridge University Press, Cambridge 1979)

Den kommunala självstyrelsen. En utvärdering av kommunindelningsreformen (Ds Kn 1979:12)

Eriksson, S., Kommunurval, väljarurval och analysansatser (Ds Kn 1982:4)

Friend, J.K. & Jessop. W.N., Local Government & Strategic Choice. (Pergamon Press, Oxford 1977) 2nd edition

Gidlund, J. & Gidlund, G., Ty riket är ditt och makten. De politiska partiernas roll i svenska kommuner (Ds Kn 1981:15)

Gidlund, J. m.fl., Folkrörelser och kommunalpolitik (Ds Kn 1982:3)

Gidlund, J., Kommunal självstyrelse i förvandling. (LiberFörlag, Vällingby 1983)

Gidlund, J., m.fl., Periferins renässans. (Allmänna Förlaget, Stockholm 1988)

Goldsmith, M. (red.), Essays on the Future of Local Government (University of Salford, 1986)

Gunlicks. A.B. (red.), Local Government Reform and Reorganization. (Kennikat Press, Port Washington, N.Y. 1981)

Gustafsson, A., Kommunal självstyrelse (Liber Förlag, Malmö 1982)

Gustafsson, A., Kommun och landsting idag. (Liber, Malmö 1988)

Gustafsson, G., Local Government Reform in Sweden (CWK Gleerup, Lund 1980)

Gustafsson, G., Symbolic and Pseudo Policies as Resonses to Diffusion of Power, Policy Sciences 15, 1983, sid. 269-287

Gustafsson, G., Decentralisering av politisk makt (Carlsson Bokförlag, Stockholm 1987)

Gustafsson, H., Kommunal frihet för nationell samling (Stadshistoriska Institutet, Stockholm 1987)

Heckscher, G., The Welfare State and Beyond (University of Minnesota Press, Minneapolis 1984)

Hesse, J., Local Government and Urban Affairs in International Perspective (Nomos Publishing House, 1989)

Hjern, B., "Decentralized Sweden" i: Ashford, D. (red.), Discretionary politics. (1989 Yearbook: International Review of Comparative Public Policy)

Hjern, B., Statsbidrag som styrmetod. (CWK Gleerup, Göteborg 1976)

Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962 (Svenska Landskommunernas Förbund et al., Stockholm 1962)

Jeenings, M.K., Community Influentials. (The Free Press of Glencoe, New York 1964)

Johansson, L., Nilsson, L-G. & Petersson, H., Landstingskommunerna. En studie av politik och förvaltning på regional nivå. (Almqvist & Wiksell, Stockholm 1975)

Johansson, L., Kommunal servicevariation (Ds Kn 1982:2)

Kielland, E., "Offentlige arbeidsplasser på anbud? Om privatisering som analytisk og politisk begrep", i: Kuhnle, S. Det politiske samfunn (Universitetsforlaget, Oslo 1986)

Kolam, K., Lokala organ i Norden 1968-1986. Från idé till verklighet. (Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Umeå 1987)

Lundmark, K., "Om kommundelningar i Sverige" i: Brändström, D. (red.), Festskrift till Pär-Erik Back. (CWK Gleerup, Lund 1980) sid. 293-330

Magnusson, H., Den kommunala budgetprocessen (Ds Kn 1982:5)

Nowotny, H.(red.), Social Concerns for the 1980s: Thought and Action in Social Policy. (European Centre for Social Welfare Training and Research, Wien 1984)

Olander, L-O., Förnyelse och variation i ortssystemet. Servicens, transportsystemets och åtkomlighetens förändring i några svenska kommer mot bakgrund av indelningsreformen.

Olander, L-O. & Widberg, J., Hushållen och servicelandskapet. Geografiska studier av utnyttjande och attityder (Ds Kn 1981:10)

Page, E.C. & Goldsmith, M.J. (red.), Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States. (SAGE, London 1987)

Rowat, D. (red.), International Handbook on Local Government Reorganization. (Aldwych Press, London 1980)

Sannerstedt, A., Attityder till kommunal service (Ds Kn 1981:22)

Schmidt, S., De valdas val. Kommunal beslutsstruktur och beslutsprocess (Ds Kn 1981:23)

Seeley, I.H., Local Government Explained. (The MacMillan Press, London 1978)

Skovsgaard, C-J., m.fl., Studier i dansk kommunalpolitik. (Forlaget Politica, Aarhus universitet, Århus 1978)

Stewart, J., Styrning och ledarskap i kommuner. (Studentlitteratur, Lund 1988) (den svenska utgåvan)

Stjernquist, N. & Magnusson, H., Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna. (Allmänna Förlaget, Stockholm 1988)

Strömberg, L. & Norell, P-O., Kommunalförvaltningen (Ds Kn 1982:8)

Ståhlberg, K., Närdemokrati - en framtidsvy. (Ekenäs Tryckeri Aktiebolag, Ekenäs 1979)

Wallin, G., Bäck, H. & Merrick, T., Kommunalpolitikerna. Rekrytering - Arbetsförhållanden - Funktioner (Del 1 Ds Kn 1981:17 och Del 2 Ds Kn 1981:18)

Westerståhl, J., Ett forskningsprogram. (Almqvist & Wiksell, Stockholm 1970)

Westerståhl, J. & Johansson, F., Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse (Ds Kn 1981:12)

Wiatr, J.J. (red.), Local Politics in Poland. (Institute of Sociology, University of Warsaw, Warszawa 1982)

Widberg, J., Från socken till kommunblock. En studie av kommunala indelningar och indelningsreformer i Sverige (Ds Kn 1979:14)

Villadsen, S., Bypolitik. (Paludan, Köpenhamn 1984)

Winter, S., "Municipal Amalgamations: A Framework for Explaining Cross National Variations" i: Journal of Management Science & Policy Analysis, Vol. 6. No. 2 (University of Aarhus, Århus 1989)

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.