DEMOKRATI Utredningen

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

sektorns förändring

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1999:40

DEMOKRATI Utredningen

Demokratin i den offentliga sektorns förändring

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR
SOU 1999:40

Ref KB
Occ SOC

Demokratin i den offentliga sektorns förändring

– dokumentation från ett seminarium

Demokratiutredningens skrift nr 19

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1999:40

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt. För remissutsändningar av SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie svarar Fakta Info Direkt på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post: order@faktainfo.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

Omslag, foto: Beppe Arvidsson
Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter
Elanders Gotab, Stockholm 1999

ISBN 91-7610-959-3
ISSN 0375-250X

Förord

I regeringens direktiv till Demokratiutredningen betonas att arbetet bör koncentreras till att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som folkstyret ställs inför med tanke bland annat på förändringarna i den offentliga sektorn.

> *Den statliga verksamheten har minskat i omfattning, myndigheterna har förändrats, detaljstyrningen har minskat till förmån för mål- och resultatstyrning, fler verksamheter drivs i bolagsform, en ny budgetprocess har införts och Riksbankens oberoende har stärkts.*

Av direktivens formulering av kommitténs uppdrag framgår dessutom:

> *Inom staten, landstingen och kommunerna har ett omfattande förändrings- och förnyelsearbete bedrivits under det senaste decenniet. En bidragande orsak till detta är att det bekymmersamma ekonomiska läget ställde det politiska systemet inför en ny situation. Det politiska arbetet har till stor del handlat om att minska kostnaderna för verksamheten inom den offentliga sektorn. Medborgarnas förtroende för den offentliga sektorn har därmed påverkats. Utöver syftet att rationalisera och effektivisera har förändrings- och förnyelsearbetet också haft som mål att finna nya vägar att stärka demokratin och öka människors delaktighet i samhällsutvecklingen. Kommittén bör studera vilka resultat dessa strävanden har gett.*

Demokratin i den offentliga sektorns förändring var temat för det offentliga seminarium, som Demokratiutredningen arrangerade i Gävle konserthus den 13 januari 1999. Den här skriften utgör en dokumentation av de samtalen.

Demokratiutredningens ledamöter har inte tagit ställning till skriftens innehåll.

Erik Amnå
Huvudsekreterare

Innehåll

Inledning
Pernilla Zethraeus 7

Demokrati i den offentlige sektors forandring
Peter Bogason 9

Är byråkratin demokratisk?
Svante Nycander 29

Nya vägar till lokal demokrati
Stig Montin 39

Medborgermagt i offentlig virksomhed – det danske eksempel
Eva Sørensen 49

Åtstramningen och folkviljan
Lennart Nilsson 63

Medborgarrätten och det lokala självstyrets arrogans
Sune Sunesson 85

Vanmaktens möte med folkstyret
Göran Ahrne 97

Vanmaktens möte med folkstyret
Kerstin Vinterhed 105

Inledning

Pernilla Zethraeus, ledamot (v) av Demokratiutredningen

Demokratiutredningens uppdrag är att ta sig an arbetet med demokratifrågorna på bred front. Våra direktiv är att belysa följande områden: internationaliseringen av ekonomin, ekonomi och demokrati i samspel, Sverige i den Europeiska unionen, nya kommunikationsmönster, informationstekniken, det nya medielandskapet, förändringar i den offentliga sektorn och utvecklingen inom folkrörelserna vilket också är temat för dagens seminarium.

Vi har också fått ett tilläggsdirektiv att utreda orsakerna till det sjunkande valdeltagandet och att föreslå åtgärder för att öka medborgarnas delaktighet och engagemang i det demokratiska systemet.

Vårt arbetssätt är otraditionellt i den meningen att vi inte som en vanlig statlig utredning nöjer oss med att gräva ner oss i ett antal forskarrapporter, dra slutsatser och föreslå några lagändringar i ett betänkande, utan vi är inriktade på att bedriva diskussion, debatt och föra ut forskningsarbete på bred front och på att lägga så mycket av våra interna diskussioner som möjligt i offentligheten, vilket vi bl.a. gör i form av seminarier.

Vi publicerar också löpande ett antal debattskrifter och antologier där enskilda forskare står för dess innehåll. Vi har en hemsida som heter www.demokratitorget.gov.se där man kan delta i en offentlig debatt och få information om våra seminarier och aktiviteter.

I dag skall vi däremot ägna oss åt förändringarna i den offentliga sektorn och dess konsekvenser för demokratin. Det har ju skett radikala förändringar under 1990-talet med ett antal reformer som har påverkat kommun- och landstingssektorn. Vi har haft kommunsammanslagningar, fått en ny kommunallag som banat väg för radikala omorganisationer och kraftiga minskningar av

antalet förtroendevalda med nya former för beslutsfattande, mål- och ramstyrning och i en del fall beställare- och utföraremodeller.

Ibland kan det vara svårt att hitta själva politiken även för de förtroendevalda bland beslut om styrsystem, budgetramar, procentsatser och allt vad det handlar om numera.

I den här kraftiga förändringen finner ändå människor många vägar för engagemang. De nya folkrörelserna har vuxit fram under 90-talet parallellt med de förändringar som har skett i den offentliga sektorn. Byalag, lokala demokratiexperiment och liknande exempel kanske inte kan utgöra den mäktiga motkraft till avdemokratiseringen som samhället så väl behöver, men är förhoppningsvis ändå något större och något mera betydelsefullt än att bara reduceras till något slags demokratiskt alibi för det politiska etablissemanget. Hur som helst så är experimentlustan intressant. De nya formerna är väl värda att studera och följa och det är kring dessa teman som dagens seminarium kommer att röra sig. Vi skall försöka bena ut frågeställningen: vilka konsekvenser har 90-talets förändringar fått för demokratin, vad innebär de nya formerna för direktdemokrati och brukarinflytande för demokratin?

Ni är än en gång välkomna hit och jag vill med det kasta mig direkt över till en presentation av dagens första föreläsare som är Peter Bogasson, som sedan 1991 är professor i förvaltning vid Roskilde universitetscenter i Danmark. Hans egna forskningsområden är teorier om lokal institutionell förändring. Man studerar flera olika inriktningar kring hur olika nya kollektiva medborgarinitiativ på lokal nivå växer fram som ett nytt element i offentlig sektor. Peter Bogasson och hans institution har också flera publikationer bakom sig kring det här ämnet så han kommer nu att föreläsa på temat Demokratin i den offentliga sektorns förändring.

Demokrati i den offentlige sektors forandring

Peter Bogason, professor, Roskilde

Denne artikel diskuterer vilkårene for det lokale demokrati under nye vilkår, der udfordrer borgerne til nye, aktive roller i den offentlige service – som brugere. De roller skifter for den enkelte igennem livet. De er anderledes end i det traditionelle lokale demokrati, hvor de fleste var vælgere og nogle få den politiske elite. Flere og flere bliver indblandet i at gøre den offentlige service bedre. Det fordrer indsigt, tålmodighed og tid. Artiklen viser nogle udfordringer for politologernes teorier om demokrati i lyset af samfundsudviklingen.

Vi skal først se på nogle skift i samfundsforholdene og reaktionerne i den offentlige sektors organisering. Dernæst tager vi fat på udviklingen henimod nye, lokale demokratiformer og sætter ændringerne i relation til teorier om demokrati. Endelig peges på, at de nye demokratiformer kræver nye forståelser for måder at agere på. Det er udfordringer, som kun kan løses ved aktiv indsats.

1. Fra moderne til postmoderne samfund

De vestlige samfund har i større eller mindre grad i en årrække oplevet en udvikling, der kun vanskeligt kan opfattes som en direkte fortsættelse af udviklingen i det moderne samfund. Det var den samfundsform, der tog sin begyndelse med oplysningstiden, og hvis hovedkendetegn var at finde i ændringerne fra land-

brugssamfund til industrisamfund. Udviklingen fascinerede de akademiske iagttagere såsom Marx, Durkheim og Weber, som var medvirkende til, at sociologien blev fast etableret som akademisk disciplin på universiteterne.

Modernitet og effektivitet

Det moderne samfunds organisatoriske effektivitet er en hovedårsag til de vestlige samfunds velstand i dag. Der er høj effektivitet i organisationen af den industrielle produktion, i transportsystemer for varer og personer, i kommunikation på tværs af lande og kontinenter, og i organisationen af statsapparater. Disse statsapparater har været bærende for udviklingen af markedet som uovertruffen organisationsform, staten har været garant for en fair gennemførelse af kontrakter mellem økonomiske aktører. Nationalstaten har udviklet sig som en organisation, der på demokratisk grundlag først etablerede en infrastruktur for samfundet, og siden udviklede et velfærdssystem, der tog brodden af markedssamfundets blinde plet, den ulige fordeling af materielle goder. Hver nationalstat har udviklet ganske stærke og præcise styringssystemer til kontrol af eget territorium; udover den almindelige sikkerhed i det enkelte land internt og over for omverdenen gælder det den fysiske udvikling i byområderne, den generelle udvikling i landenes økonomiske systemer, og en vis lighedsfremmende omfordeling af goder mellem befolkningsgrupperne. Der blev etableret universelle rettigheder for borgerne, startende med frihedsrettighederne og valgretten, og siden udvidet med forskellige materielle goder inden for velfærdsstatens rammer. Der kan blandt forskere være nogen uenighed om betydningen af detaillerne i ovenstående, men generelt er der nok enighed om udviklingens karakter og retning til det, nogle kalder det højmoderne samfund: velstående samfund med høj sundhedsstandard, og en veluddannet og sekulært indstillet befolkning, en god trafikal infrastruktur, en demokratisk styreform og et materielt set avanceret produktionsapparat.

Men ændringerne i samfundene stopper øjensynlig ikke med det. Nogle af de nævnte forhold bliver yderligere raffinerede, andre ændrer karakter. Her hører enigheden blandt forskere og andre iagttagere op. Jeg vil sammenfatte denne videre udvikling med betegnelsen "postmoderne", vel vidende at begrebet ikke er veldefineret, og at det er omstridt (Rosenau 1992, Hollinger 1994, Fox and Miller 1995). Min forståelse af det fremgår af det følgende, og er begrænset til de faktorer, jeg nævner. Jeg ønsker altså ikke at blive opfattet som andet end eksponent for netop de træk; der ligger i min diskussion ingen tilslutning til postmodernisme som et (politisk) program, lene et stærkt ønske om at forstå disse tendenser i samfund og i videnskab.

Det postmoderne

Hvori består så disse postmoderne tendenser i de vestlige samfund? Vi kan levere en skitse på baggrund at karakteristikken oven for af det moderne samfund.

For det første ser vi udviklingen hen imod et informationssamfund, hvor den statens nationale grænser nedbrydes til fordel for globale og stort set ubegrænsede kommunikationsmuligheder.

Det har voldsomme implikationer for den traditionelle nationalstats muligheder for at styre inden for sit eget territorium, ikke mindst set i sammenhæng med liberaliseringen af markeder for såvel kapital- som materielle goder. Det enkelte individs muligheder for at orientere sig bliver næsten uendelige.

For det andet reduceres nationalstatens muligheder for autonomt at kontrollere eget territorium i kraft af det øgede internationale politiske og økonomiske samarbejde, hvor der opstilles nye regimer – menneskeretigheder, diverse økonomiske samarbejdsformer, overnationale politiske enheder som fx EU – hvis regler den enkelte stat må følge.

For det tredie medfører de menneskelige aktiviteter visse former for ukontrollerbare følger, der fx. gør sig gældende formuleret som miljøpolitiske problemstillinger, der desuden

oftest går på tværs af den enkelte stats grænser. Ofte anvendes udtrykket risikosamfundet.

For det fjerde ændrer velfærdsstaten karakter. I lyset af de overvældende muligheder, der principielt kunne forfølges til at forøge ligheden mellem borgerne, nås der kapacitetsgrænser, er leder til modstand imod yderligere skattebetaling. Samtidig opstår der reaktioner imod den bureaukratiske styreform med sine manglende muligheder for tilpasning til specielle vilkår. Der opstår nye samarbejdsformer mellem stat og samfund, hvor ikke-politiske organiseringer bliver hyppigere; man kan derfor tale om en udvikling henimod et velfærdssamfund frem for en velfærdsstat.

Endelig medfører udviklingen i velfærdssamfundet, at der bliver mere og mere fokus på det enkelte individ, og dermed på den enkelte bruger af velfærdssamfundets tilbud. Nationalstaten udviklede borgeren og borgerens demokratiske og solidariske ansvar i en trods alt relativt begrænset velfærdsstat. Men efterhånden som stort set alle sider af borgerens dagligdag har affinitet til den offentlige sektor, bliver kravene fra brugerne skærpede med hensyn til netop disse forhold, ligesom viljen til at alle behandles fundstændig ens, uanset lokale forhold, bliver mindre. Velfærdsstatens tilbud om lighed bliver mødt med krav om at tilgodese den enkeltes specifikke forhold.

De ovennævnte fem tendenser er netop det: tendenser. De er ikke nødvendigvis dominerende or alle grupper i samfundet. Vi har altså ikke et fuldstændigt postmoderne samfund omkring os, det (høj)moderne samfund eksisterer stadig for nogle mennesker. Der er stadig nationalstater, omfattende industri, stærke styringssystemer og traditionelt demokrati i vores samfund. Der er svage individer, der er afhængige af velfærdsstatens støtte. Men der er nogle tendenser, der går i anden retning – og det er disse tendenser, vi må iagttage, analysere og forstå, hvis vi skal kunne være med til at forme fremtidens samfund. Vi skal kort se på en enkelt tendens: individualisme og sikkerhed.

Borgernes sikkerhed

Under postmoderne betingelser ser man en stigende tendens til, at man forkaster velfærdsstatens lighedsidealer. Det viser sig i udviklingen i de værdier, som borgerne betoner som vigtige under hhv. moderne og mere postmoderne betingelser (Inglehart 1997, 39-45). Baggrunden er – paradoksalt nok – udviklingen af sikkerhedsnettet under modernitetens velfærdstat. I samfund med højere grad af sikkerhed kan man slække på kravet om strenge regler for adfærd – som giver større forudsigelighed. Derfor bliver der færre krav om bestemte former for adfærd – i politik og økonomi, men også på moralske og religiøse områder. Hvis vi skal holde os til økonomi og politik, bliver der i det økonomiske felt lagt vægt på høj livskvalitet, en høj grad af subjektiv velvære. Bagvedliggende forhold som ejendomsret til produktionsmidlerne bliver ikke længere et tema, der har nogen høj prioritet, det er resultatet af produktionen, ikke selve produktionsformen, der er af interesse. Inden for det politiske felt er der en sammenlignelig udvikling. Der lægges liden vægt på politisk autoritet, og der lægges betydelig vægt på mulighederne for participation for den enkelte, og behovet for at kunne få sine meninger udtrykt er stort. Der er en lyst til eksperimentering, og stor interesse for diskussion af alternative værdisæt.

I de nordiske lande er sikkerheden stor, og derfor er der mange tegn på, at de postmoderne værdier slår igennem netop der (Inglehart 1997). Man kan sige, at befolkningerne er rede til eksperimentering og forventer gode muligheder for participation. Spørgsmålet er, om det slår igennem i diskussionerne om indretningen af den offentlige sektor. Det skal vi se på i næste afsnit.

2. Forandringer i den offentlige sektor i Danmark og Sverige

Såvel Danmark som Sverige har haft stærke ændringer i deres offentlige sektorer i 1980erne og 1990erne. Det er overvejende de samme typer af forandringer, men i forskellig takt og med forskellig tendenser i forløbene. Vi skal her fokusere på de kommunale forhold (Bogason 1995).

Organisatoriske ændringer

Danmark startede sine ændringer i 1979-80 i lyset af den økonomiske krise, der var affødt af den 2' oliekrise. Kommunerne fik da af staten pålagt at stoppe væksten i deres udgifter, og det lykkedes stort set at opnå det i løbet af en kortere årrække. Fra midten af 1980erne igangsatte Indenrigsministeriet en omfattende række forsøg med frikommuner. Forsøgene var inspireret af Sverige, men var langt mere omfattende og havde forskellige udfald i forskellige kommuner; de enkelte kommuner skulle selv finde på "deres" forsøg og ansøgte individuelt om at få tilladelse til at gennemføre dem. Disse muligheder for forskellighed har nok været gode katalysatorer til nytænkning i hver enkelt kommune. Udover frikommuneforsøgene startede nogle ministeriet en række forsøg i lokalsamfundene: Undervisningsministeriet gjorde det i folkeskolen og gymnasiet, og Socialministeriet igangsatte forsøg med lokale aktivitetsprojekter, der kunne opfange nogle mere specielle ideer til anderledes social forsorg.

Skoleforsøgene ledte bl.a. til at brugerbestyrelser blev indført, fra 1990 i folkeskolen, og i løbet af 1990erne kom børne- og ældreinstitutioner med. Socialforsøgene ledte frem til en række ændringer i lovgivningen, og gav anledning til at flere særordninger blev initieret, støttet af særlige tilskudspenge fra ministeriet. Forsøg med udlicitering startede også så småt, men først i løbet af 1990erne tog det rigtigt fart.

Sverige oplevede, modsat Danmark, ingen særlig økonomisk krise i 1980erne, og startede tidligere end Danmark med kommunale forsøg, men i Sverige var forsøgene ens i alle de kommu-

ner, der deltog. Det var en mere klassisk tilgang, hvor man kunne sammenligne de samme forsøg i en række kommuner. Sveriges kommuner er i gennemsnit betydeligt større end de danske, og derfor var der en ganske stor interesse for komundelsnämd, men ellers blev hovedinteressen rettet imod beställere-utförere modellerne og udlicitering, da den økonomiske krise ramte Sverige. Det var i forsøg på at skabe en mere økonomisk effektiv offentlig sektor. "Bolagisering" kom ligeledes i fokus for interessen i at ændre den offentlige sektor. Først fra midten af 1990erne kom demokratiske ændringer i retning af brugerbestyrelser på dagsordenen.

Lidt hårdt trukket op kan man sige, at de danske ændringer var stærkt økonomisk orienterede før forøgsperioden satte ind. Danmark havde fra midten af 1980erne ganske god kontrol over de offentlige udgifter. Da forsøgene kom, var de dels meget lokalt forankrede, dels var de meget forskellige fra kommune til kommune, og endelig inviterede de i højere grad til demokratiske forsøg. De svenske forsøg var mere centralt styrede, lagde ikke op til kommunal forskellighed, og var fra sidst i 1980erne stærkt prægede af den økonomiske krise. Begrænsning af offentlige udgifter kom derfor i centrum, og herunder naturligvis markedslignende forsøg, og forsøg med demokrati i lokalsamfundet blev først interessante fra midt i 1990erne. Der har hele tiden været en stærk stat i Sverige, medens der har været en stærkere retning henimod brug af civilsamfundet i Danmark – omend med ganske mange offentlige penge involveret.

Betydningen for demokratiet

Når vi i de vestlige lande taler om demokrati, mener vi i reglen det repræsentative demokrati, som det har udviklet sig fra 1800-tallet, hvor landene gradvis fik demokratiske konstitutioner. På nationalt plan fik man den parlamentariske institution og tradition, og lokalt blev der udviklet forskellige grader af selvstyre, baseret på et kommunalt valgt råd, et lille lokalparlament, der dog i kraft af sine administrative forpligtigelser ikke fik lov til at udvikle sig på

samme måde som det nationale parlament. Lokalt kunne det ikke accepteres, at man kunne lamme den praktiske administration ved en "regeringskrise". De kommunale råd måtte virke i hele deres valgperiode.

Det repræsentative demokratis idegrundlag baserer sig på oplysningstidens opfattelser om en rationel diskurs mellem oplyste borgere (Habermas 1980), hvor den frie debat leder frem til de for helheden rigtige løsninger på fælles problemer; altså de problemer, som kræver kollektiv indsats for at blive løst. Forudsætningerne for det repræsentative demokrati kan – udover frihedsrettighederne – forenklet siges at være følgende. For det første, at der er en suveræn nationalstat, hvor den valgte elite inden for eget territorium kan styre udviklingen i overensstemmelse med folkeviljen, som den udtrykkes ved valghandlingerne. For det andet, at der er en omfattende deltagelse fra folket i udvælgelsen af den styrende elite ved valgene, således at der er en bred opbakning til styreformen fra størstedelen af befolkningen. For det tredie, at deltagelsen sker på baggrund af en bred og oplyst debat om de politiske forhold, her har den frie, men partiorienterede presse, traditionelt spillet en stærk rolle som formidler af forskellige synsvinkler, således at der i de enkelte lokalsamfund var konkurrerende formidlere af politiske synspunkter. Og for det fjerde, at de politiske partier fungerer som filtre af synspunkter fra presse og vælgere, således at der kunne opstå organisatoriske mekanismer til at håndtere de mange og ofte modstridende krav fra samfundet om politisk indsats.

Konturerne af et sådant konkurrencedemokrati udviklede sig fra midten af 1800-tallet og har i de fleste vestlige lande fungeret i 1900-tallet, med afbrydelser af forskellige diktatoriske perioder i en række lande. Demokratiet gik godt i spænd med det moderne samfunds udvikling, med industrialisering og urbanisering, med omfattende uddannelse af hele befolkningen, og med udviklingen i retning af kernefamilien og sekularisering af dagliglivet. Den udvikling var støttet af en stærk stat, der nok afspejlede stærke brydninger mellem arbejdsgivere og arbejdstagere, men samtidig samlede uenighederne til fælles handling til alles bedste, i hvert fald i materiel forstand.

Udgangspunktet for konkurrencedemokratiet var en minimalstat, der skulle sikre retstilstanden og afbøde markedets værste konsekvenser, men efterhånden udvikledes det moderne samfund (industrisamfundet), og derefter velfærdstaten og dermed var der i princippet ingen grænser for statens indgrebsmuligheder i samfundet. Den stærkeste udvikling i den retning er set i perioden fra anden verdenskrigs slutning til omkring 1980. For størstedelen af befolkningen betød dette et gradvist skifte fra usikkerhed til sikkerhed. Med dette skifte ændredes synsvinklerne på demkratiets funktionsmåder. For det første udviskedes forskellene mellem de politiske partier; stort set alle var støtter af velfærdsstaten, og man kunne kun finde uenigheder mellem marginaler i form af forskellige typer af indgreb; velfærdsstatens fundamentale instrumenter er der ingen, der ville drømme om at røre ved. Hermed blev den politiske diskurs noget udvandet, og politikernes position som styrende elite undermineret; konsekvensen blev en vis træthed hos befolkningen mht. politikere, tenderende til en politikerforagt. Denne udvikling er blevet understøttet af pressens ændring fra mange, konkurrerende aviser til en monopoliseret presse; få aviser uden partipolitisk tilknytning, og med stigende fokus på politikernes personlige liv i stedet for fokus på deres politiske synspunkter. Undermineringen af politikernes magt blev forstærket i de lande, hvor arbejdsgivere og arbejdstagere via deres interesseorganisationer fik stærk indflydelse på den førte politik via et forhandlingssystem (den såkaldte neo-korporatisme), der inddrog (stats)forvaltningen mere end den involverede politikerne i sine forhandlinger. Man har ikke set mange love forkastet, hvis det ved fremsættelsen blev meddelt, at "de relevante organisationer" var enige i forslaget.

Forskning i udviklingen

Disse forhold har været genstand for en omfattende videnskabelig diskussion, ofte under betegnelsen velfærdsstatens "krise" (Mouritzen and Nielsen 1991), eller "overbelastning" af styret (Lehner 1979), alt efter om man lagde vægt på statens begrænsede

muligheder for at skaffe de nødvendige indtægter til velfærdsstaten, eller om man betonede befolkningernes (for) stærke krav til velfærdsydelser. Samtidig har der været omfattende analyser af samspillet mellem stat og interesseorganisationer, med udgangspunkt i den norske magtudrednings begreb om forhandlingsøkonomi (Hernes 1978).

Men i løbet af 1980erne og 1990erne er udviklingen forstærket, og vi kan her tale om postmoderne tendenser, som skal illustreres med sine konsekvenser for politiske, herunder demokratiske, forhold. Et væsentligt træk er her internationaliseringen eller globaliseringen af politik og økonomi. Liberaliseringen af verdenshandelen har stærkt mindsket nationalstaternes muligheder for at kontrollere mobiliteten af såvel kapital som arbejdskraft, og internationale regimer såsom EU og FN med sine underorganisationer vedtager regler, som de enkelte medlemsstater trofast må implementere; her mister staterne altså mulighed for selv at fastlægge deres politik. I den henseende er de ansvarlige over for kræfter uden for deres vælgeres kreds. De fleste enkelte stater har i samme periode decentraliseret mange aktiviteter til lokalområderne, og dermed mistet muligheden for en mere tæt styring af disse forhold. Samlet er konsekvensen en udtømning af det nationale niveau, altså det klassiske parlament, til overnationale og lokale beslutningsfora. Den nationale politik bliver i stigende grad kendetegnet af forskellige symboler frem for egentlige politiske standpunkter – således personificeres politik mere og mere, sammenhængende med TV's styrkelse i mediebilledet. Der efterspørges politiske ledere med en god TV-profil mere end ledere med en interessant politik for fremtiden.

Dermed nærmer man sig en af-ideologisering af politikken. De klassiske skillelinier er væk, politiske indgreb drejer sig om en fintuning af det allerede eksisterende, og der er ingen uenigheder mellem politikerne om fx ønskeligheden af velfærdsstaten. Der er højst uenighed om nogle marginale ændringer. Men hvis man ser på samfundets sammensætning, vil man se, at den klassiske skillelnie mellem offentlig og privat er mere og mere vanskelig at opretholde – og den skillellinie var jo en af forudsætningerne for

uenighederne mellem venstre og højre i fortidens politik. I dag er det enkelte individs velfærd afhængig af en lang række forhold, der har "offentlig" indbygget i sig – og det samme gælder virksomhederne. Således kan det offentlige sikkerhedsnet bevirke, at lønkravene kan sænkes; risikoen ved arbejdsløshed mindskes, og derfor er behovet for højere lønkrav reduceret. Et andet elsempel er virksomhedernes "sociale ansvar", som jo blot er en ny måde at reducere presset på velfærdsstaten til fordel for lokale løsninger, hvor virksomhederne opgiver deres traditionelle profitsøgen til fordel for nye former for sikkerhed; de kan til gengæld kræve bedre forståelse for deres krav om beskyttelse imod ulige konkurrence. Hernes' udtryk "forhandlingsøkonomien" (Hernes 1978) er mere relevant end nogensinde. Kapital og stat går hånd i hånd for at sikre individets tryghed.

I det offentlige apparat bliver skillelinierne mellem politik og forvaltning udvisket. For det første forudsætter forhandlingsøkonomien en omfattende indsats fra det (formelt) offentlige apparat, og det kan ikke overlades til politikerne alene. I stedet får de ansatte embedsmænd stadig stærkere roller i sammensmeltningen af det offentlige og det private. For det andet medfører velfærdsstatens vækst i sig selv, at der skal professionel ekspertise til at håndtere de mange, komplicerede problemstillinger. Politikernes roller bliver derfor i stadig højere grad at udstikke generelle retningslinier, og ellers bekræfte de ansatte embedsmænd i deres orices frem mod videreudvikling af velfærden. Nu og da er rollen at sige "nej", og dermed klart at signalere, hvor vi ikke skal hen. Men det sker sjældent.

Tendensen til opbrydning af skellet mellem forvaltning og politik forstærkes på lokalt plan. Her har man reduceret antallet af folkevalgte i de kommunale råd, og dermed styrkes den oven for beskrevne udvikling. Men samtidig sætter man nu ikke-politiske lægfolk ind i nye former for organer, herunder brugerbestyrelser, hvor de skal være med til at styre de lokale institutioners forhold – roller, der tidligere var overladt til de ansatte. Så politik og forvaltning får nye dimensioner i det lokale. Det er interessant at bemærke sig, at med den udvikling nedtones den traditionelle dimension i loalpolitik, som var den territorielle: lokalpolitikkens

rolle var at sørge for lokalsamfundet i sin helhed. Nu bliver der i stigende omfang bedt om stillingtagen til det, man kan kalde funktionelle behov, altså skolen for sig, børneinstitutionen for sig, ældreomsorgen for sig. De nye, indvalgte bestyrelser skal ikke se på helheden, men understøtte specialiseringen knyttet til den enkelte institution. Meget tyder på, at det styrker engagementet, de fleste mennesker har vanskeligt ved at tage helhedhensyn, medens de lettere kan forfølge specielle sager. Det synes også at være tilfældet for de såkaldte hverdagsmagere (Bang and Sørensen 1998), som er diskuteret i Eva Sørens artikel i denne antologi.

Der synes altså under postmoderne forhold at være tegn på en vis afstandstagen fra de nationale, politiske problemstillinger og de traditionelle politiske partier. Der er stigende, lokalt betingede og ikke-partipolitiske engagementer at spore hos mange mennesker, på et pragmatisk og ikke-ideologisk grundlag med henblik på at få de lokale institutioner til at fungere bedre på et relativt snævert grundlag, i hvert fald er det ikke et helhedsorienteret syn, der lægges til grund. Det giver til gengæld den stærkere indlevelse, som er typisk for 1990ernes lokale hverdagsmager.

3. Fra aggregativt til integrativt demokrati

Vi kan nu samle brudstykkerne fra diskussionerne oven for. Samfundet ændres med flere og flere postmoderne tendenser, nye eliter, der er aktive og ønsker indflydelse på deres egne forhold,

også dem, der bestemmes af den offentlige sektor. Traditionelle demokratiformer udviskes på grund af af-ideologisering. Skillelinierne mellem politik og forvaltning ændres og udviskes, og samtidig er den offentlige sektor under forandring. Det giver nye muligheder for indflydelse for borgere, og specielt for de aktive brugere af service.

Udviklingen henimod postmoderne tendenser i vores samfund har konsekvenser for, hvorledes vi kan forstå udviklingen i vores demokrati – og det er en opgave for forskerne at sætte begreber på forandringerne. Det repræsentative demokrati er indført under helt andre vilkår den dem, der nu er gældende: vi er gået fra

minimalstaten med dens oplyste, relativt fåtallige deltagere i den borgerlige offentlighed til en maksimalstat med ret for enhver til at blive hørt og få indflydelse. Måske kan man sige, at det er blevet for kompliceret for den enkelte til at kunne følge med i helhedens demokratiske diskussioner. Man vælger så i stedet – lidt med ulyst – at koncentrere den nationale politiske interesse om lederskabets rolle, og det personlige engagement i offentlige sager kommer så i stedet i det lokale. Her forfølges specifikke interesser i et samspil med ligesindede, i en praktisk orienteret ånd hen imod at opnå resultater frem for politisk konflikt. Fokus er på et – begrænset – fællesskab. Vi kan karakterisere skiftet som gående fra en aggregativ til en integrativ, demokratisk institution (March & Olsen 1989, 118-119).

De fleste af os er ikke helt fortrolige med dette skift. Vi er opdraget til konkurrencedemokratiet, eller det *aggregative system*, knyttet til den moderne samfundsform, hvor vi optræder som individer, hver med sin stemme, som må gruppere sig for at opnå indflydelse; det er antallet, der tæller. Nøgleproblemstillingen er at aggregere, at samle, stemmerne til en beslutning, der ikke kan skabes et flertal imod. Vi er klar til at opnå resultater ved at købslå os frem, ved at lave alliancer med andre grupper, til der er opnået flertal. Den grad af orden, som opnås herved, er baseret på en vis form for byttevirksomhed – quid pro quo. Vi accepterer en ledelse, der kan lede disse processer henimod enighed, og vi er klar til at godkende et skift af ledelse, hvis flertallet skifter; faktisk er vi klar til at acceptere, at ethvert flertal kan være styrende. Vi er vant til, at den form for politik er materielt baseret, grundlaget er den autoritative fordeling af goder, og her må den enkelte aktør forfølge den kurs, som synes bedst for vedkommende, givet de mulige former for resultat eller gevinst i det politiske spil.

Men denne form for politik er på retur. Det, vi ser på lokalt plan, er ved siden af det aggregative system udviklingen af det, der virker som bremse på, at den enkelte kun *integrative system* forfølger sine individuelle mål. Processerne ændrer karakter, og nærmer sig lidt mere det gamle græske, republikanske system. Her er gruppeidentiteten væsentlig, det er fællesskabets overlevelse frem for den enkeltes tilfredshed, der danner grundlaget for

politikken. Derfor kan man ikke købslå sig til en løsning, der må i stedet opnås konsensus via en deliberativ proces. Dermed opnås et grundlag for orden, som baserer sig på fornuft, og følgelig må ledelsen have karakter af en tilforordnet eller kurator, der bestyrer neutralt, til alles bedste. Her er det ikke anset for god tone at presse noget igennem baseret på et numerisk flertal, i den forstand er magtudøvelse stærkt normativt begrænset. I næsten logisk følge heraf samler interessen sig ikke om fordelingen af materielle goder (selv om der faktisk sker en sådan fordeling), i fokus er i stedet, hvorledes de fælles formål bliver opnået. Disse formål er knyttet til opfattelser af, hvorledes en fagligt eller professionelt rigtig løsning ser ud, og aktørerne må forholde sig til denne faglighed i stedet for at forfølge personlige formål.

For klarhedens skyld kan vi opstille disse to demokratiformer som en dikotomi i figur.

Figur 1. Aggregative og integrative demokratiske institutioner Baseret på March & Olsen (1989, 118-119)

	Aggregativ institution	**Integrativ institution**
Folket:	klynge af individer	en gruppe
Folkeviljen:	købslået	forhandlet
Ordensgrundlag:	bytte	fornuft
Ledelse:	mægler	tilforordnet
Forandring	øjeblikkelig	tilpasning
Flertals rolle:	dominerende	begrænset af normer
Politik-resultat:	fordeling af goder	fælles formål og tillid
Incentivstruktur:	gevinstmuligheder	professionel integritet

I det omfang, skiftet hen imod en integrativ demokratiform finder sted, er det en udfordring for vores teoretiske og praktiske forståelse af demokratiets funktionsmåde. En rigtigere formulering er måske: forståelse af demokratiets funktionsmåder – der er nu flere former på spil samtidig, og det er nok forvirrende for de fleste af os, som er vant til kun at tænke i konkurrencedemokratiet - den aggregative form.

4. Udfordringen: Integration af såvel borgere som brugere

Lidt tilspidset kan man sige, at det aggregative demokrati er knyttet til borgerrollen, den traditionelle rolle i det moderne samfund, hvor man nu og da stemmer på sine kommunalpolitiske kandidater ved de kommunale valg. Til trods for det individuelle valg er det alliancer i og melem grupper, der på kollektivets vegne skaber helheden. Det integrative demokrati er knyttet til brugerrollen, hvor lokalsamfundets medlemmer på skift påtager sig en tidsbegrænset og funktionelt afgrænset rolle i forskellige serviceinstitutioner – en mere postmoderne rolle. Her kan brugeren tilsyneladende udfolde sin individualitet stærkere, men den demokratiske proces kanaliserer aktiviteterne henimod et kollektivt resultat.

Kravene fra den traditionelle borger til den offentlige sektor er i grunden ret få, og de er knyttet til konkurrencedemokratiet: Der skal være en åbenhed for deltagelse, således at ingen kan ekskluderes fra at kunne deltage på grunelag af forhold, der er er sagen uvedkommende såsom køn eller indkomst (derimod er der oftest en diskrimination på basis af alder og bopæl). Dernæst skal der være gennemsigtighed i handlingerne, således at det er muligt at følge med i beslutningsprocesserne og få adgang til dokumenter mv., som er forudsætninger for beslutningerne. Og endelig skal der være lighed for dem, der har adgang, således at ingen kan få en favorisering på bekostning af andre.

Brugeren fordrer også disse forhold, med den begrænsning at der diskrimineres på basis af brugerstatus: de, der ikke er brugere af institutionen, har ingen indflydelse på de konkrete processer. Brugerne har i tilgift en række krav, der bunder i at der er tale om service, der knytter sig til den enkelte persons forhold. Der skal være tilgængelighed, således at man kan komme fysisk til stede, hvis det er en forudsætning for servicens levering. De behov, som brugeren har, forventes at blive mødt med høj grad af responsivitet, således at brugeren oplever, at man er velkommen i den kapacitet. Der forventes ligeledes en vil tilpasningsevne til individuelle forhold, således at brugerens konkrete forhold tages op til

overvejelse. Den service, som leveres, skal være baseret på faglig kompetence, således at kvaliteten er højest mulig i forhold til behovene. Og endelig forventer brugeren at blive præsenteret for en handledygtig organisation, således at der faktisk gøres noget for dem, der har behov. Den integrative demokratiform imødekommer kravet om responsivitet for den enkelte, og støtter i den forstand den postmoderne individualisering. Men samtidig inddæmmes de mange individuelle krav i processer, der forhindrer den enkelte i at udnytte systemet udelukkende til egen, snæver fordel. De deliberative processer sikrer et fællesskab for individualiteten.

Kravene fra brugere og borger kan let komme i opposition til hinanden. For det første lukkes borgeren ude fra en række forhold, hvor man nok er skattebetaler, men ikke konkret bruger, og dermed ikke kan påvirke de konkrete beslutninger. Problemstillingen er her, om der sker den rette afvejning mellem omkostninger og nytte. Borgeren må her gøre sig gældende over for den overordnede beslutningstager, altså det kommunale råd, som skal fastlægge udgiftsrammen. For det andet må borgeren stille sig det spørgsmål, om man ikke som borger har en interesse i det, der foregår i serviceinstitutionerne – har man fx ikke en interesse i, at skolebørn lærer sprog på samme niveau, således at man "kan tale med hinanden" i hele landet? Men disse krav kan være vanskelige at få frem til institutionen, når man ikke er bruger.

Hertil kommer så, at borgernes aggregative tilgang til systemet let kan kollidere med brugernes integrative proces; borgerrollen tilsiger en vis rå brug af magt, hvor brugernes processer er langt mere differentierede og forudsætter langstrakte processer.

5. Brug for facilitatorer?

Det integrative demokrati er kompliceret at håndtere, fordi kravene, som vi så ovenfor, er så meget større end i det aggregative demokrati. Når kravene er store, er risikoen for at slå fejl også stor. Man kan sige, at der er brug for en hjælpende hånd. Der kommer flere af de nye lokale aktører ind i besluttende organer. I gamle dage sørgede bl.a. de politiske partier for en vis socialisering af de nye til at fungere under ændrede vilkår. Men de nye beslutningstagere – mange af dem er af typen, som Eva Sørensen i sit bidrag i denne antologi kalder hverdagsmagere – er ikke i så høj grad knyttet til politiske partier, og dermed er den kanal ikke brugelig.

Eftersom den integrative demokratiform er så tæt knyttet til forhold, der tidligere overvejende blev varetaget af embedsværket, er det vel nærliggende at pege på de ansatte som facilitatorer. Mange professionelle betragter de nye politikere med en vis skepsis. Men det kunne være en overvejelse værd i stedet at se dem som velanbragte kanaler til brugerne, således at der kan opstå en bedre dialog mellem brugere, professionelle og politikere. De ansatte må så specielt påtage sig at være bindeled mellem institution og brugere, og hjælpe de nye repræsentanter til at få en bedre arbejdssituation.

Denne facilitator-rolle kræver mange egenskaber. Den fordrer evne til at se igennem komplicerede diskussioner mellem mennesker, der er uenige og måske har vanskeligt ved at forstå hinandens synspunkter. Den fordrer indsigt i de forhold, som teknisk set er til debat, dvs. en vis professionalisme. Men samtidig fordrer den evne til at skue længere end den professionelle, at kunne se de positive muligheder i lokale ideer, der i hvert fald umiddelbart synes at bryde med de professionelle idealer.

Der er måske nok en del ligheder med den traditionelle embedsmandsrolle – neutral, næsten usynlig. Men det er kun tilsyneladende. En facilitator må indimellem være aktiv, måske provokerende for at styrke debatten, og åben for at kunne foreslå kompromisløsninger eller gøre det klart for et mindretal, at de må tilpasse sig flertallets meninger, og samtidig se til, at flertallet ikke

overskrider det rimelige set ud fra det overordnede kollektivs præmisser. Det er vist, hvad man traditionelt kalder en politisk rolle.

Men det er netop pointen her: skillelinien mellem forvaltning og politik bliver helt umulig at fastholde i den postmoderne, demokratiske praksis. Vi skal lære at tænke i andre baner – og vi skal tænke højt. Der er behov for åbne diskussioner om de nye demokratiformer.

Referencer

Bang, Henrik P, and Eva Sørensen. 1998. *The Everyday Maker: A New Challenge to Democratic Governance*. Working papers 1998:2. Ålborg: Department of Economics, Politics and Public Administration.

Bogason, Peter. 1995. "Changes in Local Government in Scandinavia: Towards Organizational Differentiation?" *In The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration Vol II*, Joachim Jens Hesse and Theo A Toonen. Baden Baden: Nomos.

Fox, Charles J, and Hugh T Miller. 1995. *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*. London: Sage Publications.

Habermas, Jürgen. 1980. *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer der Kategorien der bürgerlichen Gesellschaft.* Darmstadt: Luchterhand.

Hernes, Gudmund, ed. 1978. *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministration*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hollinger, Robert. 1994. *Postmodernism and the Social Sciences. A Thematic Approach*. London: Sage.

Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Postmoderization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lehner, Franz. 1979. *Grenzen des Regierens?* Kronberg, Ts: Athenäum.

March, James G, and Johan P Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics.* New York: Free Press.

Mouritzen, Poul Erik, and Kurt Houlberg Nielsen. 1991. "Was There a Fiscal Crisis?" In *Poul Erik Mouritzen (Ed): Managing Cities in Austerity. Urban Stress in Ten Western Countries.* London: SAGE.

Rosenau, Pauline Marie. 1992. *Post-Modernism and the Social Sciences. Insights, Inroads and Intrusions.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Seibel, Wolfgang. 1987. "Der Staatsstil für Krisenzeiten. Selbststeurung Öffentlicher Aufgabenträger und das Problem der Kontrolle." *Politische Vierteljahresschrift* 28:197-219.

Är byråkratin demokratisk?

Svante Nycander, DN:s förre chefredaktör

I regeringsformen sägs att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Även byråkratins makt utgår från folket. Om en tjänsteman på Länsstyrelsen i Gävle beslutar om en åtgärd så ska man kunna legitimera detta demokratiskt.

Det vedertagna sättet att göra det är att hänvisa till den s.k. demokratiska styrkedjan. Folkviljan fortplantar sig från väljarna på valdagen till riksdagen, till regeringen, till länsstyrelsen till tjänstemannen, som fattar beslutet.

Det ligger naturligtvis någonting väsentligt och riktigt i detta. Den demokratiska styrkedjan existerar. Men resonemanget är ensidigt och otillräckligt.

För det första är folkviljan mer eller mindre en fiktion. Även när det finns en relativt entydig majoritetsopinion är det oftast inte den som styr det statliga handlandet. Opinionen befattar sig sällan med de målkonflikter och de sakliga och juridiska komplikationer som alltid måste vägas in i de statliga besluten.

För det andra ger den demokratiska styrkedjan ingen bra bild av hur ett öppet, demokratiskt samhälle fungerar. Demokratiska processer kännetecknas av att man påverkar varandra ömsesidigt. Styrningen går inte, och bör inte gå, ensidigt i den ena riktningen. Av riksdagen och regeringen väntar vi oss inte bara att de förverkligar väljarnas önskningar utan också att de utövar ledarskap. På femtiotalet röstade 83 procent av väljarna för vänstertrafik, bara några år senare beslöt riksdagen införa högertrafik, och det hördes inga starka invändningar mot det från demokratisk synpunkt. Det är en legitim uppgift för byråkratin att ibland försöka få regeringen och

riksdagen att ändra mening. Och även förvaltningsmyndigheter kan ha en opinionsbildande funktion. Påverkningarna går i alla riktningar på en gång.

I Sverige har vi en fin tradition av självständighet hos våra ämbetsverk. Hur passar den ihop med den demokratiska styrkedjan? Om ämbetsverkens uppgift bara är att verkställa beslut som fattats på den politiska nivån, varför ska de då vara självständiga? Om demokratisk legitimitet bara skapas genom den demokratiska styrkedjan blir statstjänstemannens främsta demokratiska dygd att vara lyhörd mot de politiska makthavarna. Det är inget bra sätt att se på saken.

Byråkratins maktutövning måste kunna legitimeras också på annat sätt än genom den demokratiska kedjan, och jag återkommer strax till hur det kan ske. Detta är inte bara en teoretisk fråga. Den har stor betydelse bland annat för förhållandet mellan regering och ämbetsverk, mellan politik och förvaltning. Många har talat om vikten av en god förvaltningskultur. En sådan vilar till sist på hur byråkratin själv uppfattar sin roll och sin legitimitet i demokratin.

Under åren 1976-82 växte det fram en frustration bland de borgerliga partierna över att det var så svårt att få genomslag i förvaltningsledet för nya politiska riktlinjer. Statsråden tyckte att de hade alltför litet inflytande över ämbetsverken, som fortsatte att agera som under den tidigare socialdemokratiska regeringen. Man tillsatte en förvaltningsutredning, som leddes av folkpartisten Daniel Tarschys och som utmynnade i att regeringens möjligheter att styra förvaltningen borde stärkas. Utredningen ansåg att den nya regeringsformen hade stärkt regeringens befogenheter gentemot förvaltningsmyndigheterna.

När socialdemokraterna fick tillbaka regeringsmakten 1982 kände de samma behov av ökade styrmöjligheter som de borgerliga hade gjort. De tillsatte Verksledningskommittén med Sven Moberg som ordförande, och resultatet blev det så kallade verksledningsbeslutet i riksdagen 1987. Den idémässiga grunden var den demokratiska styrkedjan. Regeringen borde styra förvaltningsmyndigheterna på ett mera handfast sätt än som hade skett tidigare. Beslutet innebar en klarsignal för styrning genom informella kontakter mellan departement och myndigheter. Tidigare härskade en

konstitutionell doktrin som förbjöd så kallat ministerstyre. Den doktrinen avskaffades i praktiken genom verksledningsbeslutet utom i fråga om ren lagtillämpning.

Ungefär samtidigt började regeringen och riksdagen delegera en mängd befogenheter till förvaltningsmyndigheterna, i praktiken till generaldirektörerna. Regeringen befriade sig själv från att besluta i alla möjliga detaljfrågor samtidigt som man försökte stärka det politiska greppet om myndigheterna i övergripande frågor. Mål- och resultatstyrning skulle ersätta den tidigare styrningen genom detaljerade föreskrifter och anslagsvillkor. Denna styrning skulle till stor del utövas genom en fortlöpande dialog mellan departementen och myndigheterna.

Följden blev å ena sidan att regeringskansliet blev mera politiskt, å andra sidan att myndigheterna i sitt sätt att arbeta blev mera lika företag. Den statliga verksamheten skulle bli mera effektiv genom att generaldirektörerna fick ungefär samma befogenheter som verkställande direktörer i privata företag att utse chefer och medarbetare och att bestämma över organisationen och pengarna.

Vi fick alltså på den högsta nivån en ökad politisering, på den lägre nivån en ökad företagisering – i båda fallen på bekostnad av det traditionellt byråkratiska sättet att agera och tänka. Detta är en förändring på gott och ont. Både politiker och andra har förbisett de negativa aspekterna på det som hänt.

1995 tillsatte regeringen en förvaltningspolitisk kommission med Sten Wickbom som ordförande. Jag blev medlem av kommissionen, det enda statliga uppdrag jag någonsin har haft. Vi lämnade en slutrapport våren 1997. Ett år senare kom en proposition och ett riksdagsbeslut, som tog upp en del av våra förslag.

Kommissionen var kritisk mot det tänkande som hade präglat verksledningsbeslutet. Vi hade invändningar mot att man hade gjort förvaltningens styrbarhet, dvs. politikernas makt över förvaltningen, till den överordnade demokratiaspekten på förvaltningspolitiken. Vi skrev:

> En koncentration på frågor om styrning och styrbarhet leder till en ensidig uppfattning av statsförvaltningen som en hierarki på bekostnad av frågor som gäller förvaltningens förmåga till framför-

> hållning och initiativ, dess kunskap, erfarenhet, rättrådighet, handlingskraft, kreativitet och förmåga till självförnyelse.

Kommissionen skrev ytterligare att kravet på styrbarhet i och för sig måste ställas högt och tillade:

> Medborgarnas anspråk och förväntningar på statsförvaltningen är emellertid av den arten att myndigheterna och statstjänstemännen samtidigt måste tillerkännas ett stort mått av självständighet. Förvaltningen måste ha integritet.

I rapporten sägs att demokrati, rättssäkerhet och effektivitet bör vara förvaltningspolitikens överordnade mål och att dessa mål måste ses i sitt inbördes sammanhang. Förvaltningens styrbarhet är en demokratifråga, men kraven på rättssäkerhet och effektivitet sätter gränser för den politiska styrningen.

Kommissionen säger (s. 39) – och detta är en central tankegång i rapporten:

> Demokratin som styrelseform syftar till att ge medborgarna ett så stort inflytande som möjligt över förhållanden som berör deras egen tillvaro, direkt eller indirekt. Hur tjänar förvaltningen bäst detta ändamål? Ställer man frågan så, visar det sig återigen att demokratikravet på förvaltningen är sammanflätat med, eller sammanfaller med, de två andra överordnade målen, rättssäkerhet och effektivitet. Förutsebarhet, likabehandling och hög etisk standard liksom effektivitet och ansvarsfull hantering av allmänna medel underlättar för den enskilde att planera och styra sin egen tillvaro. Förvaltningstjänstemännens duglighet, kunskaper och erfarenheter är i detta perspektiv ett demokrativärde. Statsförvaltningen och statstjänstemännen är en del av det demokratiska systemet.

Detta var alltså kommissionens försök att ge förvaltningen en demokratisk legitimitet vid sidan av den demokratiska styrkedjan. Det är ett medborgarintresse att myndigheterna inte bara försöker genomföra beslut och direktiv ovanifrån utan också tar egna

initiativ, formulerar problem och försöker påverka agendan i samhällsarbetet. En sådan förvaltning stärker demokratin.

Det finns en schablonbild av hur staten fungerar eller bör fungera. Enligt den är det regeringen, med riksdagen och väljarna bakom ryggen, som står för viljeinriktningen i statens verksamhet, medan förvaltningen enbart ägnar sig åt verkställighet. Den bilden behöver korrigeras på två sätt. Dels är regeringen inte bara en politisk instans, som representerar den i det senaste valet uttryckta folkviljan. Regeringen är också den högsta förvaltningsmyndigheten, som har att lojalt tillämpa den under lång tid ackumulerade massan av lagar, regler och rättsliga traditioner. Dels är förvaltningen någonting mer än bara ett instrument för verkställighet av en politisk vilja. Förvaltningen har en påverkande funktion. Vi vill se statstjänstemän som har egna perspektiv, som har förmåga att upptäcka problem på långt håll och som också ibland tar initiativ för att bilda opinion och informera allmänheten.

Det synsättet försökte Förvaltningspolitiska kommissionen följa upp i olika avsnitt av betänkandet. En viktig del av reformprogrammet handlar om att stärka regeringen och regeringskansliet i funktionen som högsta förvaltningsmyndighet. Nära statsrådet bör i varje departement finnas en hög opolitisk befattningshavare med bred erfarenhet av förvaltningen för att representera saklig kompetens och kontinuitet i ledningen av myndigheterna (något av en "permanent secratary", en "sir Humphrey" i TV-serien "Yes, minister"). Samtidigt markerade kommissionen förvaltningsorganens självständiga roll och ansvar. Kommissionen skrev exempelvis att förvaltningen ska vara lojal mot regeringen och riksdagen och verkställa de beslut som fattats. Men i lojaliteten ingår också, heter det, "att granska besluten och förse regeringen och dess kansli med kritiska synpunkter". Kommissionen menade att allmänintresset ska vara styrande för hela statsförvaltningen; betänkandet heter "I medborgarnas tjänst", inte "I regeringens tjänst".

Kommissionen polemiserade mot den syn på informell styrning som de båda tidigare utredningarna gett uttryck för och som finns i riksdagens verksledningsbeslut. Vi föreslog en uppstramning av reglerna på två sätt: För det första bör informell styrning av för-

valtningen utövas bara på ledningsnivå, mellan statsråd eller statssekreterare och verkschef. Samtal på tjänstemannanivå mellan departement och myndigheter får inte ha karaktär av styrning. För det andra måste all informell styrning kunna dokumenteras, till exempel genom att den redovisas offentligt eller genom att man fört anteckningar. Båda dessa krav saknades i verksledningsbeslutet 1987.

Det perspektiv på förvaltningspolitiken jag har försökt beskriva var en av grunderna för vad kommissionen skrev i ett kapitel om statstjänstemännens ställning och ansvar. Den statstjänstemannaroll och den förvaltningsetik kommissionen ville verka för har som utgångspunkt att förvaltningen bör ha självständighet och integritet. Vad kommissionen skrev om offentlighetsprincipen och statstjänstemännens meddelarfrihet hade samma utgångspunkt. Statstjänstemännen har förpliktelser mot det allmänna som inte kan härledas enbart ur lydnadskravet i den statliga hierarkin, och de har rättigheter som ger dem särskilda möjligheter att tjäna allmänintresset.

Kommissionen kritiserade att arbetsrätten tycks ha blivit viktigare än förvaltningsrätten när det gäller att bestämma statstjänstemännens ställning. I regeringsformen talas om statlig tjänst. I den särskilda lag om statlig tjänst som enligt regeringsformen ska finnas har tjänst devalverats till anställning. Kommissionen föreslog en utredning om en ny reglering av den offentliga tjänsten med starkare betoning av det förvaltningsrättsliga. Även detta var en markering av statstjänstemannens särställning och ansvar.

Nå, vad hade regeringen för uppfattning i den proposition som kom i fjol? I de frågor jag har berört: nästan ingen alls. Propositionsförfattaren tog inte notis om själva synsättet i kommissionens rapport, och den som bara läser propositionen får ingen kännedom om hur kommissionen tänkte. Betänkandet blev ett smörgåsbord, där regeringen plockade åt sig en bit här och en bit där, men det mesta av sammanhanget gick förlorat. En del av det som regeringen i och för sig säger ja till fick i praktiken en annan innebörd när det rycktes loss. Det gäller till exempel i fråga om förvaltningskultur och etik.

I propositionen finns ett inledande avsnitt som uppenbarligen är tänkt att utgöra en portal, genom vilken läsaren ska ledas in i regeringens förvaltningspolitik:

> Statsförvaltningen står inför en ny tid. Vi har kommit en bra bit på väg i det långsiktiga arbetet med att utveckla den statliga förvaltningen. Vi har fått en förvaltning som står i större samklang med det svenska samhället och som hävdar sig väl i en internationell jämförelse. En god grund har skapats för en effektiv förvaltning, där rättssäkerheten för medborgarna är hög och där demokratin är vitaliserad.

Detta är ju helt intetsägande, och när jag läste detta, drog jag slutsatsen att regeringen inte vill säga någonting bestämt. I hela propositionen är det ont om resonemang. Principfrågor tar man ställning till genom att bekänna sig till honnörsord som kvalitet, kompetens, etik och rättssäkerhet. Det sägs att medborgaruppdraget förenar och håller samman statens vitt skilda verksamheter. Det är en formulering som också kommissionen hade kunnat använda – men då som ett led i en diskussion om hur medborgarintresset förhåller sig till andra aspekter på förvaltningen, till exempel uppdraget att förverkliga statsmakternas beslut eller myndigheternas självständighet. När en sådan diskussion saknas blir bekännelsen till medborgaruppdraget bara en fras.

På några ställen i propositionen framgår det att regeringen håller fast vid grundtankarna i verksledningspropositionen 1987. Så här heter det: "Statsförvaltningen verkställer statsmakternas beslut och är därmed en grundsten i det svenska demokratiska samhället." Det väcker genast frågan hur allt det förvaltningen gör på eget initiativ förhåller sig till demokratin. Regeringen tycks betrakta den demokratiska styrkedjan som den enda grunden för demokratisk legitimitet i förvaltningen.

Ett undantag finns. På ett ställe i propositionen används uttrycket "viktig demokratifråga". Då handlar det om att förvaltningen ska återspegla "den arbetsföra befolkningens etniska sammansättning".

Kommissionen föreslog en utredning om en ny lag om statlig tjänst som skulle ersätta den nuvarande lagen om offentlig anställning (LOA). Det sa regeringen nej till i propositionen:

> Regeringen vill ... framhålla att syftet med LOA ... inte primärt är att reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare utan att tillgodose de allmänintressen som gör sig gällande vid utförandet av offentlig verksamhet.

Om man slår upp LOA finner man först några avsnitt om lagens tillämpningsområde och vissa begreppsbestämningar. Sedan kommer ett rent arbetsrättsligt kapitel som heter "Arbetskonflikter och skadestånd", därefter ett par i huvudsak förvaltningsrättsliga avsnitt om tjänstetillsättningar, tjänstgöringsskyldighet och bisysslor. Sedan kommer några kapitel av blandat arbetsrättslig och förvaltningsrättslig karaktär. Ett kapitel handlar om turordning vid uppsägningar. I kapitlet om disciplinansvar lyder första paragrafen så här:

> Sätter arbetstagare uppsåtligen eller av oaktsamhet åsido vad som åligger honom i hans anställning och är felet ej ringa, får disciplinpåföljd åläggas honom för tjänsteförseelse. Disciplinpåföljd enligt första stycket får dock ej i något fall åläggas arbetstagare därför att han har deltagit i strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd.

Observera att detta gäller även otillåtna stridsåtgärder. Är tjänsteförseelsen kollektiv upphör tjänsteansvaret. Exempelvis en maskningsaktion inom polisen ses enbart som ett brott mot fredsplikten i kollektivavtalet och får inte leda till disciplinpåföljd, oavsett vilka skador som har uppstått. Detta är ett uttryck för att arbetsrätten har trängt förvaltningsrätten åt sidan.

Många förslag och resonemang i kommissionens rapport har regeringen inte berört. Det gäller till exempel frågan om en samordnad organisation för de sociala transfereringssystemen. Det gäller också frågan om regeringens informella styrning av förvaltningen och om förstärkning av regeringskansliet i rollen som ledare av statsförvaltningen. Det mönster jag tycker mig se är att regeringen har undvikit sådant som skulle vara politiskt ömtåligt

eller som aktualiserar förändringar i regeringens eget sätt att styra och ställa med riket.

Varken i medierna eller i riksdagen har förvaltningspolitiken under de senaste åren väckt något nämnvärt intresse. Moderaterna har talat om en förnyelse av den offentliga sektorn, men när propositionen skulle behandlas i riksdagen hade de inga synpunkter; de kommenterade bara den del av propositionen som gällde informationsteknologin och som byggde på en annan utredning.

Så gott som varje vecka får vi bevis på brister och problem inom statsförvaltningen. Tunnelkommissionen, som utredde miljöskandalen vid Hallandsåsen, är ett exempel, ett annat är de brister i tillsynen över samlingslokaler och restauranger som avslöjades efter branden på Hisingen.

Rör det sig om tillfälliga olycksfall i arbetet, eller finns det underliggande generella orsaker? Det kan vara fruktbart att fundera över om det finns ett samband med dels överdriven politisering och dels överdriven ekonomism och företagisering – båda delarna på bekostnad av de goda traditioner som med all rätt brukar anses utmärka den svenska statsförvaltningen.

Ett par förändringskrav borde sättas högt.

Statsvetaren Olof Petersson har påpekat att Sverige har en svag kontrollmakt. Vi är det enda landet inom EU som saknar en lagstiftning med garantier för den statliga revisionens självständighet. I Sverige betraktas revisionen som en stabsfunktion hos regeringen, i de flesta andra länder ligger den under riksdagen. Förvaltningspolitiska kommissionen föreslog att en stor del av revisionen ska överföras från Riksrevisionsverket till en ny statlig revisionsmyndighet med ungefär samma ställning som Riksbanken, dvs. under riksdagen men med garanterad självständighet. Det skulle markera vikten av oberoende och professionalism i statens verksamhet.

Många har vittnat om att regeringskansliet är den svaga länken i den så kallade mål- och resultatstyrningen. Statsråden och statssekreterarna är oftast ganska ointresserade, och även om de är intresserade är kontinuiteten svag på grund av täta personskiften. Departementen skulle behöva opolitiska chefstjänstemän med bred erfarenhet av förvaltningen för att ge mål- och resultatstyrningen

ett bra innehåll. Det skulle stärka enheten i den statliga mångfalden, motverka tendensen till fragmentisering.

Det gäller att värna statsförvaltningens identitet, dess särart och professionalism. Rollen som statstjänsteman bör uppgraderas, det måste bli någonting fint och förpliktande att arbeta i medborgarnas tjänst.

Nya vägar till lokal demokrati[1]

Stig Montin, universitetslektor, Örebro

Inledning

En bild av det svenska samhället visar en pågående avdemokratisering. Ekonomiska värden tränger undan demokrativärden i debatten, den praktiska demokratin blir allt mer en fråga om handlingskraft snarare än folkstyre, politiskt beslutsfattande tenderar att ske i mer eller mindre slutna rum, förtroendet för partier och förtroendevalda minskar bland medborgarna och valdeltagandet minskar.

En helt annan bild av det svenska samhället visar engagerade medborgare som på lokal nivå tar sig an gemensamma angelägenheter. Föräldrar engagerar sig i skolan, folk mobiliserar sig för att skapa en positiv utveckling i hembygden och allt fler kommuner genomför lokala demokratiutvecklingsprogram. Det är den senare bilden som skall förevisas i denna artikel

Demokratiexperiment

Syftet med mitt bidrag till Demokratiutredningen är att ge en kritiskt granskande kunskapsöversikt av förekommande demokratiexperiment i kommunerna och dess betydelse för den

[1] I texten görs inga hänvisningar till litteratur m.m. För referenser se Montin, Stig (1998), *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser.* Demokratiutredningens skrift nr 9. SOU 1998:155.

kommunala demokratins utveckling. I grova drag kan man säga att en del experimenterande uteslutande rör den egna kommunala organisationen eller i alla fall är tydligt initierat från kommunledningen, medan andra experiment initierats av medborgare i lokalsamhället. Till den första kategorin kan vi föra sådant som förnyelse av fullmäktige, kommundels-/stadsdelsnämnder, områdesstyrelser och brukarinflytande. Till den andra kategorin kan föras framför allt de drygt 3 500 lokala utvecklingsgrupperna.

I åtskilliga kommuner i landet utvecklas något som kan kallas för demokratipolitik, dvs. ett politikområde där demokratiska arbetsformer som sådana ägnas stor uppmärksamhet. Runt om i landet finns ett stort intresse bland medborgare att i kollektiva former ta sig an lokala gemensamma problem, trots den framträdande individualismen i samhällsutvecklingen.

Vi bör självklart inte överskatta dessa initiativ och förändringar. Långt ifrån alla kommuner experimenterar med att förnya fullmäktige. Alla brukare är inte intresserade av att medverka i lokala skolstyrelser eller brukarråd. Lokala folkomröstningar har inte fått något vidare genomslag i kommunerna. Valdeltagandet vid de få exempel på direktvalda lokala organ som förekommer (t.ex. den opolitiska nämnden i Svågadalen och en områdesstyrelse i Åre) är inte särdeles högt (62 procent i Svågadalen och 47 procent i Åre). Men vi bör inte heller underskatta dem. Det sker en spridning av idéer och de politiska partierna börjar alltmer inse att de måste anpassa sig till krav på inflytande i lokalsamhället och vara med och utveckla nya former för lokal demokrati.

Politikens och demokratins explosion

Den partibaserade representativa demokratin utmanas och kompletteras. Uppdelningen mellan stat och civilsamhälle ifrågasätts i den praktiska politiken. Politiken exploderar. En del har övergått till EU och andra transnationella och transregionala organ, medan en del har spridits till olika nivåer och miljöer inom landet. Politiska avgöranden i termer av att utveckla regler för hantering av gemensamma problem och fördelning av gemensamma resurser

fälls inom, mellan och utanför den representativa demokratins olika organ. Gränsen mellan stat och civilsamhälle luckras upp, inte minst på lokal nivå. Lokala utvecklingsgrupper, byalag och företagarföreningar är mer än sociala gemenskaper; de är politiska gemenskaper. För det första är de i hög grad involverade i politiken både genom att forma och genomföra lokal politik. För det andra befolkas de av människor med olika värderingar och intressen som samhandlar kring ett gemensamt problem. Politikens explosion betyder både att politiska avgöranden sprids och att gränsen mellan det politiska (kommunen) och det sociala (civilsamhället) luckras upp. Politiken finns i det sociala. Allt fler vardagspolitiska avgöranden fälls utanför de representativa organen och det uppstår nya funktionella och territoriella enheter med anspråk på att vara demokratiska och politiskt betydelsefulla.

Vi får en uppsjö av olika "demokratier", dvs. där medborgarsammanslutningar formar ett slags styrelseskick över gemensamma angelägenheter. På samma sätt som vi talar om politikens explosion kan vi tala om demokratins explosion. Det uppstår ett antal partiella överlappande demokratier inom ramen för en större demokratisk enhet. I princip är det inget nytt, alla demokratier är partiella eftersom de inkluderar en viss grupp medborgare och exkluderar andra. Det nya är att antalet partiella demokratier ökar och på olika sätt utmanar den mindre partiella demokratin som t.ex. en kommun utgör.

Vardagsmakaren och brobyggaren

Ur perspektivet demokrati på svenska, med förhoppningarna om en väl fungerande representativ demokrati med hög legitimitet för de etablerade demokratiska institutionerna, förefaller politikens och demokratins explosion utgöra minst sagt ett problem. Hur skall denna pluralism samordnas? Hur skall de olika brukar- och medborgarsammanslutningarna fogas samman under en demokratisk hatt där en politisk helhetssyn är vägledande för resursfördelningen? Hur kommer relationen mellan den partibaserade representativa demokratin (den "stora" demokratin) och de olika

formerna av medborgarorganisering som sker i lokalsamhället (den "lilla" demokratin) att utvecklas?

Vissa identiteter bekräftar och förstärker en arbetsdelning mellan den lilla och den stora demokratin medan andra ifrågasätter och överbryggar den. Till det förra kan föras medborgaren som politisk konsument. Det är en identitet som förknippas med att (oftast) rösta, betala skatt och ge sitt – oftast diffusa – stöd till det politiska systemet. Medlemskap i olika föreningar, däribland politiska partier, är vanliga men medlemskapet är passivt. Identiteten är vidare förknippad med att utnyttja sina rättigheter som medborgare och mottagare/kund av den offentliga servicen.

En annan politisk identitet som bekräftar och stödjer arbetsdelningen mellan den lilla och den stora politiken är den liknöjde som på sin höjd röstar, men i övrigt föredrar att vara ointresserad av politik. Den politiska aktiviteten är minimal och kan till stor del karakteriseras som en åskådaridentitet eller består av ett föraktfullt betraktande. Denna identitet förekommer i litteraturen som den "private medborgaren" som fri från politik ägnar sig åt affärer, kärlek, konst och litteratur i sin privata sfär. Politiskt engagemang och beslutsfattande är något som andra får syssla med.

Båda dessa politiska identiteter är "funktionella" i förhållande till en arbetsdelning mellan "massa" och "eliter", mellan den lilla och den stora demokratin. Det finns emellertid andra politiska identiteter som inte är funktionella, utan ifrågasättande. Med inspiration från dansk demokratiforskning skall två sådana politiska identiteter lyftas fram.

Vardagsmakarens domän är den lilla politiken, t.ex. i form av ett föräldraråd på daghemmet, en lokal skolstyrelse eller ett byalag. Han/hon är inte särskilt engagerad i den stora politiken. Sällan framställer emellertid vardagsmakaren den stora politiken i missnöjestermer eller i form av likgiltighet. Han/hon ser mer relationen mellan den lilla och stora demokratin som en slags arbetsfördelning. Vardagsmakaren ser sig inte som underordnad eller svag i förhållande till experter eller makthavare i allmänhet.

Däremot beskrivs partierna eller kanske snarare partisystemet ofta i negativa ordalag eller med viss skepsis. Det som vardagsmakaren sysslar med betraktar han/hon överhuvudtaget inte som

partipolitiskt relevant. Ofta uttrycks det med att det inte alls är politik man sysslar med. Partierna ses som representanter för den stora demokratin och dess "ideologiska paket" anses inte användbara i den lilla demokratin.

Att gå från engagemang i den lilla demokratin in i ett partiengagemang är inte något som tilltalar vardagsmakaren. Däremot förekommer det ofta att vardagsmakaren har förtroendefulla kontakter med vissa personer inom kommunen – men det är relaterat till specifika problem eller frågor. Det är den praktiska problemorienteringen som är avgörande för engagemanget, inte allmänna idéer som demokrati eller det "goda samhället". Det är inte någon sammansatt ideologi som utgör politisk organiseringsprincip, möjligen en slags geografiskt avgränsad "platsideologi" där "bygdens gemensamma bästa" eller "våra barns bästa" utgör den grundläggande idén och drivkraften.

Å ena sidan skapar vardagsmakaren en konkretisering av politiken i termer av målmedvetet och handlingsorienterat engagemang. Han/hon utmanar "expertpolitiken" utifrån sitt engagemang i lokala kollektiva former. Vardagsmakaren engagerar sig i vardagslivets politik och är öppen för olika former av gemenskaper och engagemang. Det "multikulturella" uppfattas ofta inte som något större problem, det handlar mer om personliga relationer.

Å andra sidan handlar det om ett vardagspolitiskt engagemang som fokuseras på geografiskt och funktionellt näraliggande och begränsade områden. Det är i hög grad den lilla politikens verksamhetsområde. Generella politiska spörsmål såsom miljöfrågor, sociala frågor m.m. som har en större geografisk och funktionell betydelse är inte av lika stort intresse för vardagsmakaren. Vardagsmakaren är både individualistisk och kollektiv. Han/hon utgår från individuellt relaterade problem, behov och utmaningar, t.ex. sina barns förhållande i skolan eller för bygdens intresse, men engagerar sig gärna tillsammans med andra, med likartade syften för sitt engagemang, och bildar en organisation. Trots den pragmatiska hållningen till politik och ideologi är vardagsmakaren angelägen om att den bildade organisationen skall konstitueras av demokratiska arbets- och beslutsformer.

Det finns en med vardagsmakaren närbesläktad politisk identitet som kan kallas "brobyggare". Brobyggarens domän är också i första hand den lilla politiken, men han/hon är också aktiv i den stora politiken. Han/hon är medlem och aktiv i ett flertal föreningar, däribland en lokal partiförening. I vissa fall kan brobyggaren också vara egenföretagare. Genom sitt engagemang i flera sammanhang skapar brobyggaren länkar mellan olika institutioner och organisationer. Han/hon är väl förtrogen med de regelverk och normer som gäller i den lilla såväl som i den stora demokratin och känner sig "hemma" i flera institutionella sammanhang. Genom detta överlappande medlemskap och engagemang kan brobyggaren fungera som "översättare" mellan olika grupper och organisationer. Därmed kan t.ex. olika missförstånd förebyggas. Rykten om vad "kommunen" egentligen sysslar med, eller omvänt vad den lokala utvecklingsgruppen sysslar med kan därmed genom brobyggarens försorg klargöras innan det växer till misstroende och konflikter. Genom sin förtrogenhet med olika normer och regelverk kan brobyggaren genom kontakter med relevanta experter, politiker, företagare etc. på ett effektivare sätt mobilisera olika resurser.

Partianknytningen ger en ideologisk grundhållning, men det är lokalsamhället som är det viktigaste. Han/hon har en partiideologi i botten men arbetar huvudsakligen – i likhet med vardagsmakaren – efter en mer platsorienterad ideologi, dvs. för lokalsamhällets bästa. Mycket av det som brobyggaren engagerar sig i vad gäller mobilisering av lokalsamhället betraktar han/hon inte som partipolitiskt relevant. Till skillnad från vardagsmakaren är dock "större" politiska frågor såsom miljöfrågor och sociala frågor viktiga för brobyggaren.

Båda dessa politiska identiteter kan sägas vara en frukt av den exploderande politiken. Allt fler vardagspolitiska avgöranden fälls inom olika välfärdsproducerande enheter och i lokalsamhället. Vad som bland annat är intressant med dessa två politiska identiteter är att de uttrycker en konkretisering av politiken. Det är de närliggande kollektiva spörsmålen som är startpunkten och slutpunkten för engagemanget. De representerar också nya artikulerade former av brukar- och medborgarsammanslutningar som

skiljer sig från kommunens territoriella demokratiska enhet. Det kan beskrivas som en spänning mellan artikulerade särintressen och det kommunala allmänintresset. Samtidigt utgör båda, framför allt brobyggaren, på olika sätt länkar till den stora demokratin. Det är kanske just brobyggarens politiska identitet som kan överbrygga klyftan mellan den lilla och den stora demokratin.

Vitalisering, autonomisering eller kolonisering?

Relationen mellan olika brukar- och medborgarorganiseringar såsom brukarråd, områdesstyrelser och lokala utvecklingsgrupper å ena sidan och kommunens politiska och administrativa organisationer å den andra kan utvecklas på flera sätt. Mot bakgrund av de studier som hittills är genomförda kan tre utvecklingslinjer tecknas: vitalisering, autonomisering och kolonisering.

Den första utvecklingslinjen innebär att det uppstår en *autonomisering*. Medborgare och brukare utvecklar ett socialt kapital i lokalsamhället, men de ser sig inte som delaktiga i den kommunala politiken. I stället vill de bli så självständiga som möjligt i sin by, sitt bostadsområde, sin skola eller sitt daghem. De är inte intresserade av den stora demokratin utan ser den mest som ett hinder för den egna lokala utvecklingen. Därmed uppstår en spänning mellan de lokala självhävdande vardagsmakarna och de kommunala aktörerna, samt mellan olika självhävdande enheter. Spänningen ökar i takt med att människor värnar om sin egen lokala gemensamma identitet och problemlösningsförmåga.

En andra linje innebär att lokala grupper och andra organiseringar bland brukare och medborgare först utvecklar en lokal identitet som sedan *koloniseras* av den kommunala apparaten. De integreras i den politiska och administrativa organisationen och avväpnas. Därmed förloras deras självständighet. Det växer fram en klyfta mellan den elit som integreras med den kommunala apparaten och övriga medlemmar. Föräldrar som väljs in i skolråd blir halvprofessionella och börjar tala skolans språk och avståndet till övriga föräldrar ökar.

Den tredje linjen är *vitalisering* som innebär att relationen mellan den lilla och den stora demokratin leder till ömsesidig nytta och respekt. När medborgare och brukare samarbetar för att finna lösningar på gemensamma angelägenheter skapas ett socialt kapital som stärker deras demokratiska identitet och legitimitet. Förståelsen för den kommunala politikens olika avvägningsproblem ökar genom täta kontakter med politiker och tjänstemän. Den ömsesidiga respekten och nyttan leder till att de kommunala aktörernas politiska kapital växer. Relationen mellan lokala utvecklingsgrupper och kommunen beskrivs ofta på detta sätt och debatten om socialt kapital, medborgaranda m.m. innehåller ofta tanken att den lilla demokratin kan vara en skola och en inkörsport till den stora demokratin. Engagemang i en lokal brukarstyrelse leder till att man blir intresserad av den kommunala politiken i vidare mening och engagerar sig i ett politiskt parti.

Ett omfattande nätverk av social handling i form av föreningar och organisationer (socialt kapital) medför inte automatiskt att demokratin utvecklas i termer av demokratisk medborgaranda eller leder till att de politiska och demokratiska institutionerna på ett bättre sätt förankras bland medborgarna. Ett starkt socialt kapital kan också leda till polarisering mellan olika grupper och till fragmentering i samhället. Det avgörande för i vilken riktning det sociala kapitalet används är hur de politiska institutionerna fungerar, hur etablerade normer och regler kring gemensam problemlösning fungerar i relation till civilsamhällets olika organiseringar.

Om inte de etablerade politiska institutionerna har förmåga att på ett legitimt sätt möta olika medborgarorganiseringar finns en risk att det sociala kapitalet leder till en odemokratisk utveckling snarare än en demokratisk. Således kan inte demokratiska institutioner såsom partier och representativa organ ersättas av ett vittförgrenat nätverk av föreningar, lokala utvecklingsgrupper, brukarstyrelser etc. och leda till en ökad demokratisk medborgaranda. Det sociala kapital som utvecklas i dessa organiseringar måste länkas till de politiska institutionerna för att undvika en fragmentering.

De olika demokratiexperimenten kan ses som en spridning av makt. Fler människor engageras och utövar inflytande. Samtidigt är det viktigt att påpeka att denna maktspridning faktiskt innebär att nya lokala eliter framträder. Vardagsmakaren och brobyggaren tillhör dessa nya eliter. Vad som därmed är angeläget att diskutera och studera är hur dessa eliter representerar andra i lokalsamhället och hur deras ansvar kan utkrävas.

I några av experimenten kombineras den partibaserade demokratin med nya demokratiformer. Ett exempel är då en områdesstyrelse till hälften utses av fullmäktige och till hälften genom direktval. Det är kanske sådana kombinationer som utgör nästa steg i den lokala demokratiutvecklingen. På det sättet kan vardagsmakaren och brobyggaren "inordnas" i en ansvarstruktur.

Det finns anledning att förhålla sig både nyfiken och kritisk till olika former av medborgar- och brukarinflytande som växer fram i kommunerna vid sidan av den partibaserade representativa demokratin. Makt, ansvar och representativitet är viktiga aspekter att ta fasta på. Det bör också betonas att flertalet medborgare inte är aktiva i dessa demokratiexperiment. Den politiske konsumenten och den private medborgaren utgör en majoritet av befolkningen. Vardagsmakarna och brobyggarna är fåtaliga.

Varje tillskott av nya demokratiformer bör ses som något positivt, även om det i viss mån hotar den partibaserade demokratin. Alternativet är troligen att de etablerade partierna inte återfår sin betydelse. Alternativet är snarare en växande andel politiska konsumenter, privata medborgare och en växande maktlöshet.

Medborgermagt i offentlig virksomhed

– det danske eksempel

Eva Sørensen, lektor, Roskilde universitetscenter

1. Introduktion

Den måde det politiske system i Danmark er organiseret på har ændret sig betragteligt i de seneste 30 år. Spørgsmålet er, hvilken betydning disse ændringer har for medborgernes magtposition (empowerment) og for demokratiets vilkår. En belysning af disse spørgsmål må tage afsæt i en nærmere redegørelse for ændringernes form og indhold.

En kerne i forandringsprocessen er, at de institutionstyper, der er knyttet til den parlamentariske styringskæde (Lundquist, 1975) er trængt af institutioner, der tjener helt andre formål end dem at sikre, at borgerne vælger politikere, at politikerne beslutter og at administratorerne implementerer. I dag er valghandlingen ikke nødvendigvis den mest effektive vej til politisk indflydelse. Ej heller er politikerne de eneste deltagere i den politiske beslutningsproces og forvaltningen et neutralt værktøj i den politiske proces.

Det er imidlertid ikke bare det politiske systems institutioner, der er under forandring. Det er også selve opfattelsen af, hvad god samfundsstyring er for noget og, hvordan den tilvejebringes. De succeskriterier, der knytter an til den parlamentariske styringskæde er, at god samfundsstyring handler om at skabe samfundsmæssig enhed, at sikre kontrol oppefra-og-ned, og at tilvejebringe

samfundsmæssig stabilitet. Disse kriterier er i dag udfordret af alternative succeskriterier: at forskellighed er ok, at der er brug for initativer nedefra-og-op, og at offentlige institutioner er omstillings- og tilpasningsparat (Sørensen, 1999).

Drivkræften bag introduktionen af disse alternative succeskriterier er, at det politiske system i 1970'erne og i begyndelsen af 1980'erne ikke har været i stand til at indfri den store og stadigt stigende mængde af styringsopgaver, som det er blevet pålagt. Man taler om en bølge af "governing failures" (Mayntz, 1993; Jessop, 1998), der blandt mange organisationsudviklere og samfundsforskere har medført et opgør med modernitetens tiltro til rationalitet og instrumentalitet. Op gennem 1980erne mistede mange simpelthen troen på, at det er muligt at udvikle organisationsformer, der sikrer effektiv top-down styring (Lipsky, 1980; Hull og Hjern, 1987).

Resultatet af denne erkendelse er en langsom ændring af den måde samfundsstyringen er organiseret på. Ændringen går fra "governmentstyring" mod "governancestyring" (Sharpf, 1994; Kooiman, 1993; Rhodes, 1996; Pedersen, 1994; Bogason, 1998). Governmentstyringen er organiseret efter principperne i den parlamentariske styringskæde med vægt på hierarki, centralisering og legalitetsorientering. Til forskel herfra er de organisationsformer, der præger governancestyringen netværk, lokal autonomi og problemløsningsorientering.

Governanceforskere over en bred kam beskriver denne udvikling som en overgang fra governmentstyring til governancestyring. Efter min opfattelse er det imidlertid mere korrekt at sige, at samfundsstyringen i dag, i modsætning til tidligere, må forholde sig til modsætningsfyldte succeskriterier. "Good Government" er blevet en balancegang mellem svært forenelige målsætninger (Sørensen, 1999). Det er netop udviklingen af institutioner, der balancerer omdrejningspunkter fra både government- og governancetænkningen, der står i centrum i dag. Scharpf beskriver styringssituationen som "netværk i skyggen af hierarki" (Sharpf, 1994).

Denne situation genfindes i udviklingen af offentlige institutioner både i Nordamerika og i Vesteuropa, men udviklingen

sætter sig igennem på forskellig vis afhængigt af de historiske og kulturelle forskelle i det politiske systems udvikling i de enkelte lande. I en dansk sammenhæng ses det i internationaliseringen (herunder især udviklingen i EU) og i decentraliseringen (til amter, kommuner og institutioner), der har ført til en kraftig lagdeling af det danske politiske system. Endvidere ses det i fremvæksten af en mangfoldighed af gråzoneinstitutioner, der opløser den skarpe grænse mellem den offentlige og den private sektor (Greve, 1998).

I det følgende skal vi koncentrere os om den betydning som den omfattende decentralisering af den offentlige sektor i Danmark har haft for medborgernes magtposition i forhold til den offentlige sektor. Man taler normalt om tre decentraliseringsbølger. Den første bølge er den decentralisering fra stat til kommune, som tog sin begyndelse med kommunalreformen i 1970'erne. Denne decentralisering var mest radikal inden for social- og undervisningsektoren. Denne bølge er i 1980'erne og 1990'erne blevet videreført med spredte forsøg med lokal- og bydelsråd. Den anden bølge tog fart i 1980'erne. Her er der tale om decentralisering af styringsopgaver fra stat og kommuner til offentlige institutioner. Eksempler er plejehjem daginstitutioner, forvaltningsstyrelser og produktionsrettede institutioner. I nogle tilfælde er de offentlige institutioners selvstyre opbygget efter en virksomhedsmodel (statslige aktieselskaber), mens der i andre tilfælde er tale om en udvidelse af en medarbejderstyret model så den omfatter brugerne. Med den første form er der tale om en form for markedsmæssiggørelse af den offentlige styring mens der med den anden form lægger op til at bygge bro mellem stat og civilsamfund (Greve, 1998; Sørensen, 1998). Den tredje decentraliseringsbølge, som tog fra midten af 1980'erne og frem er det stadig tættere samarbejde mellem stat eller kommune på den ene side og civilsamfundsaktører (ildsjæle eller frivillige oganisationer) på den anden. Samarbejdet er organiseret således, at de offentlige myndigheder financierer og civilsamfundsaktørerne fastlægger opgavens nærmere indholde. Denne decentralsieringsform er især slået igennem inden for social- og voksdenundervisningsområdet. Denne udvikling er på det seneste blevet lovfæstet, idet

kommunerne nu har pligt til at samarbejde med de frivillige aktører omkring løsningen af opgaver på socialområdet. Man kunne med god ret tale, om en fjerde form for decentralisering. Her tænker jeg på den fremvækst af ældreråd rundt om i kommunerne, der netop er blevet lovfæstet således at alle kommuner pr. 1. januar 1999 skal have oprettet ældreråd. Ældrerådene, der vælges ved almene valg blandt kommunens ældre har ret til at blive hørt i alle kommunalbestyrelsessager, der kan siges at berøre de ældre (Smed, 1997). Samlet må man sige,at de sidste 30 års decentraliseringsproces i Danmark har været omfattende.

Decentraliseringsprocessen har medvirket kraftigt til, at det politiske system har skiftet karakter fra ar være en form for korporatistisk lagkageparlamentarisme, hvor beslutninger blev truffet i et samarbejde mellem interesseorganisationer og enten statslige, amtslige eller kommunale myndigheder, til at være en form for netværksdemokrati 'in the shaddow of hierarki', hvor virksomheder, interesseorgainsationer, frivillige organisationer, offentlige institutioner, borgergrupper og myndigheder på forskellige niveauer indgår i beslutningsnetværk, der forhandler sig frem til beslutninger. De beslutninger, der kommer ud af denne netværksproces har i højere grad karakter af kontrakter og aftaler end af lovgivning.

Set ud fra spørgsmålet om medborgernes magtposition i forhold til det politiske system får decentraliseringen den effekt, at den enkelte medborger får adgang til et stigende antal indflydelseskanaler, hvormed de kan påvirke den offentlige styring. Man har ikke længere bare adgang til indflydelseskanaler i kraft af sin rolle som borger. Der knytter sig nu tillige indflydelseskanaler til det at være kunde, medlem og bruger. Disse indflydelseskanaler retter sig imidlertid først og fremmest mod det lokale niveau i det politiske system.

2. Samfundsudviklingen og medborgernes magt (empowerment)

Nu er det tid til at spørge: Hvad betyder denne udvikling så for medborgernes magtposition i forholde til det politiske system? I forskningsprojektet 'Demokrati fra Neden', der er tilrettelagt og udført i et samarbejde mellem forskere på forskningscenteret COS, Københavns Universitet, Ålborg Ujniversitet og Roskilde Universitetscenter, har vi forsøgt at finde svar herpå. Vi har gennem indsamling af empirisk materiale søgt at få beslyst den nærmere sammenhæng mellem decentralisering og empowerment. I dette studie har vi delt empowermentbegrebet op i to dele: Mægtiggørelse og myndiggørelse.

Mægtiggørelse handler om de indflydelseskanaler som de politiske institutioner stiller til rådighed for samfundets medlemmer. Set ud fra dette perspektiv kan man konkludere, at befolkningens muligheder for at få indflydelse er blevet forebedrede i den forstand at de – i særlig grad på det lokale niveau – har fået adgang til en række nye indflydelseskanaler. De har både fået øgede exitkanaler, dvs. mulighed for frit valg mellem alternative offentlige ydelser, og øgede voicekanaler, dvs. mulighed for at påvirke beslutningsprocessen i det politiske system. Det er imidlertid væsentligt at holde sig for øje, at prisen for disse nye indflydelsesmuligheder har været en svækkelse af den traditionelle borgerindflydelseskanal, fordi politikerne bestemmer stadig mindre. Det er jo en logisk konsekvens af decentraliseringen.

Skal man vurdere effekten af decentraliseringsprocessen på befolkningens politiske empowerment er det imidlertid langt fra tilstrækkeligt at se på mægtiggørelsen. Det er lige så centralt at se på myndiggørelseseffekterne. Her tænker vi i Demokrati fra Neden på udviklingen i de politiske identiteter, dvs. den udvikling, der finder sted i befolkningens forestillinger om, hvad det vil sige at være samfundsborger i et demokratisk samfund. Den politiske identitet handler om, hvad samfundsmedlemmerne anser for at være passende adfærd (for en selv og for andre); hvem de anser for at være legitime politiske aktører (og hvem der ikke er); hvem de

anser for henholdsvis venner og fjender; og hvor de mener at den poltiske enheds grænser går (hvem er inde og hvem er ude).

Diskussionen mellem Alf Ross (1967) og Hal Koch (1981) i slutningen af 1940'erne handlede om, hvorvidt demokrati frem for alt er en styreform eller en livsform. Skønt begge anerkender, at både styreform og livsform er af central betydningen for demokratiets overlevelse lægger ingen af dem i nævneværdig grad vægt på overvejelser om samspillet mellem dem. Det vil vi i Demokrati fra Neden gerne råde bod på. Efter vores opfattelse er styreform (organisationsstruktur) og livsform (politisk identitet) uløseligt sammenknyttede, i det man med James G. March og Johan P. Olsen (1989, 1995) kan kalde en politisk institution. March og Olsen definerer en politisk institution som et sæt af relativt stabile regler, der fastlægger, hvad der er passende adfærd. Disse regler er indlejret i et nogenlunde sammenhængende og stabilt meningsunivers, der betinger aktørernes forventninger til institutionen og deres forestillinger om, hvad institutionen forventer af dem. På den måde kan man sige, at institutionen udgør en menings- og regelstruktur, som både er en eksistensbetingelse og en begrænsning for den enkelt. Den er en eksistensbetingelse i den forstand at institutionen skaber en orden – et tilbud om mening og identifikation – i en kaotisk verden. Men samtidig konstituerer denne orden en identitetsstruktur, der betinger såvel tilvalg som fravalg.

Med udgangspunkt i denne forståelse af forholdet mellem identitet og institution kan man sige, at parlamentarismen som politisk institution tilbyder befolkningen nogle ganske bestemte politiske identifikationsmuligheder: Den enkelte kan vælge mellem politikeridentiteten, borgeridentiteten, sofavælgeridentiteten eller udenomsparlamentarikeridentiteten. Med valg af politikeridentiteten vælger man politik som profession. Skal man udfylde denne identitet på tilfredsstillende vis så kræver det, at man gør politik til sin hovedbeskæftigelse. Man bliver 'homo politicus'. Opgaven som politikeren påtager sig er, at beslutte på befolkningens vegne med henblik på at fremme almeninteressen. Vælger man derimod borgeridentiteten så accepterer man at spille en relativt passiv rolle i det politiske liv. Man accepterer, at ens primære opgave er at udpege de personer, der skal træffe beslutningerne for en gennem

deltagelse i de almene valg til folketing og kommunalbestyrelse. Hertil kommer dog nogle supplerende deltagelsesformer (menigt partimedlem og deltager i den offentlige debat), der muliggør en noget mere aktiv borgeridentitet. Undlader man af en eller anden grund at deltage i de almene valg bliver man sofavælger – den der vælger at stå udenfor det politiske liv. Endelig har man den mulighed at blive udenomsparlamentariker – en homo politicus, der ikke accepterer de rammer inden for hvilke det etablerede politiske liv udspiller sig. Eksistensen af disse fire politiske identiteter hænger snævert sammen med den måde, hvorpå det parlamentariske demokrati er organiseret. Organisationsformen lægger op til, at du enten er ret så passiv eller også er temmelig aktiv, og at du enten er en del af eller på kant med det etablerede politiske system.

Her er det på sin plads at understrege, at aktører ikke blot og bart træder ind i en given identitet. Man underkaster den en aktiv bearbejdning i identitetsdannelsesprocessen. Det kan medvirke til at forklare, hvorfor det i de fleste tilfælde viser sig at være en vanskelig opgave at forandre institutioner. Det er det fordi der er identiteter i klemme, og identitetsforandring er en yderst smertefuld proces, som de fleste kun nødtvungent kaster sig ud i. Det gælder selvfølgelig i særlig grad for de identiteter, der for alvor fylder noget i den samling af fragmenterede identiteter, som konstituerer det enkelte individ (Bang og Sørensen, 1997: 85). Det er sværere for homo politicus at acceptere forandringer i politiske institutioners meningsunivers, end det er for de individer, hvis politiske identitet er mere marginal.

Det skulle nu stå klart, at der er et nært samspil mellem organisationsændring og identitetsdannelse. Det betyder, at et studie af medborgernes empowerment må sætte fokus på samspillet mellem mægtiggørelse og myndiggørelse i overgangen fra governmentstyring til governancestyring. Det var den opgave vi satte os i Demokrati fra Neden. I forbindelse med et pilotstudie af politisk identitetsdannelse på Indre Nørrebro i København faldt vi i den forbindelse over kimen til en ny politisk identitet, som vi valgte at kalde hverdagsmageren.

3. Hverdagsmageren

Hverdagsmagerne er karakteriseret ved, at de interesserer sig relativt lidt for de store principielle og rammefastsættende politiske problemstillinger. Den form for politik opfatter de typisk som politikernes bord. "Selvfølgelig stemmer jeg, men politikerne er nok bedst til at træffe de der store beslutninger". Hverdagsmagerne er fuldt tilfredse med at være lægfolk i forhold til det store demokrati, for "egentlig interesserer det lokale mig mere". De ønsker at deltage med det de nu som lægfolk kan bidrage med, mens eksperterne tager sig af det som de er gode til. Der er altså på ingen måde tale om at politikerne opfattes som modstandere. De er bare en del af det, der opfattes som en hensigtsmæssig arbejdsdeling. Politikerne tager sig af de store spørgsmål mens hverdagsmagerne er optaget af dagligdags anliggender – det man kan kalde hverdagens politik – i skolen, på arbejdet og i boligområdet. Hverdagsmagerne er altså langt fra passive. De er aktivt involveret i en eller anden form for aktivitet, der har at gøre med konkret problemløsning i hverdagslivet. På den anden side er de langt fra at være heltidsengagerede i politisk arbejde. Politik er noget man helt udramatisk engagererer sig i som en naturlig og integreret del af hverdagslivet i øvrigt. Det er ikke en altopslugende aktivitet rettet mod at 'frelse' eller 'frigøre' andre. Man deltager ad hoc eller på deltid fordi man synes det er sjovt, udviklende eller nødvendigt. Denne opfattelse af politik betyder, at politikken mister sin ideologiske og principielle karakter. Venstre-højre skalaen underordnes mere personlige og lokale overvejelser om, at politisk deltagelse skal give een selv noget og gøre en umiddelbar forskel i løsningen af dagliglivet problemer.

Sammenfattende kan man pege på fire centrale træk ved hverdagsmagernes politiske identitet: de har en bred politikopfattelse (der træffes politiske beslutninger overalt i samfundet og ikke bare i det politiske system; de opfatter ikke det etablerede politiske system som en modstander, men som en nødvendighed; de deltager deltid eller ad hoc fordi politik er en lille men vigtig del af deres identitet; og deres politiske engagement knytter an til konkret problemløsning i forbindese med deres hverdagsliv.

Hverdagsmagernes politiske engagement og deltagelse knytter sig således specifikt til det man kan kalde et 'lille' demokrati, hvis slagord er:

- gør det selv
- gør det dér, hvor du er
- gør det fordi du synes det er sjovt eller nødvendigt
- gør det ad hoc eller på deltid
- gør det med løsningen af et konkret problem for øje
- gør det ansvarligt og med tillid til din egen beslutnings- og handlekraft
- gør det i samarbejde med eksperter, når du har brug for det

Nu er det jo ikke sådan, at man, på baggrund af de foreliggende resultater, kan konkludere, at Danmark er ved at udvikle sig til en nation af hverdagsmagere. I hvor høj grad det er tilfældet må en fremtidig forskningsindsats medvirke til at afdække. Ikke desto mindre er der god grund til at gøre sig nogle spekulative overvejelser om, hvad en hverdagsmageridentitet betyder for, medborgernes magtposition i det politiske system. Sådanne overvejelser støtter om på den tendens som overvejelserne om mægtiggørelsen ovenfor resulterede i. Overgangen fra governmentstyring til governancestyring betyder, at befolkningens indflydesesmuligheder styrkes på det lokale niveu mensned til gengæld svækkes på højere niveauer i det politiske system. Overgangen fra borgeridentitet til hverdagsmageridentitet peger i samme retning.

4. Demokratiet og hverdagsmageren

Hvad betyder det så i givet fald for demokratiet? Svaret er, at demokratiet båd står ansigt til ansigt med nye muligheder og med truende farer. LAd os først se på mulighederne. Hverdagsmageriet betyder, at befolkningen får mulighed for at vælge en politisk identitet, der hverken knytter an til politikerrollen eller borgerrollen. Et valg af politikerrollen kræver, at man vælger politik på fuld tid. Politik bliver en nærmest altoverskyggende del af ens selvforståelse. Alternativt betyder valget af borgerrollen, at man

indstiller sig på primært at blive en tilskuer til det politiske liv som det udspiller sig i folketinget og på rådhusene. Hverdagsmagerne vælger en tredje vej. De insisterer på at ville indgå aktivt i samfundets politiske liv i kraft af deres status som menige samfundsmedlemmer. De har ikke tænkt sig at blive andet end det. Og, kunne man argumentere, er kernen i et demokrati ikke netop det, at ganske almindelige mennesker indgår aktivt i styringen af samfundet?

Hverdagsmageriet varsler imidlertid også betydelige farer for demokratiet. deres manglende interesse for ideologier, abstrakte principper og de store spørgsmål signalerer fremvæksten af et todelt demokrati: 'et lille demokrati' vendt mod konkret problemløsning i det lokale, og 'et stort demokrati' vendt mod fastlæggelsen af nogle overordnede værdier og principper for samfundsstyringen. Hverdagsmagernes manglende interesse for den store politik kan imidlertid ikke ligestilles med den særinteressevaretagelse, som nogen hævder at brugerdemokratiet vil føre til. Faktisk peger hverdagsmageridentiteten på, at brugerdemokratiet og lignende decentrale deltagelsesformer i højere grad giver rum for individualitet end for individualisme. Individualisme er udtryk for selvtilstrækkelighed og fraværet af tætte bånd og en følelese af ansvarlighed i forhold til det sociale. Individualitet derimod handler om, at den enkelte insisterer på at være sig selv i det sociale. Det betyder, at handlinger i de fleste tilfælde på en og samme tid har et individuelt og et kollektivt perspektiv. Kollektive anliggender opfattes som væsentlige for man ser sig selv som en del af en social sammenhæng". Demokratiets problem er derfor ikke så meget kampen mellem fællesinteresse og særinteresse. Det er i langt højere grad spørgsmålet om, hvorledes der skabes en kobling mellem det konkrete og det principielle – mellem det store og det lille demokrati. En mangelnde kobling mellem de to demokratier kan komme til at betyde, at almindelige menneskers politiske engagement retter sig mod de de nære og håndterbare ting, mens de afstår fra at tage stilling til de store, komplekse og principielle spørgsmål. Det betyder, at beslutningsnetværkene selvstændiggør sig i forhold til befolkningen, hvilket peger i retning af udviklingen af et elitedemokrati. En sådan udvikling er truende for demokratiet

fordi befolkningen og eliternes evne til at forstå og kommunikere med hinanden bliver begrænset. Befolkningen får svært ved at forstå, de overvejelser, der liggerr til grund for eliternes håndtering af forskellige sager, herunder prioriteringer mellem forskellige opgaver. Eliterne på deres side får kun vanskeligt indblik i de ressourcer, herunder den viden om konkrete styreprocesser, som almindelige mennesker besidder.

Spørgsmålet er, hvad der kan gøres for at høste de frugter og afværge de farer for demokratiet som udviklingen fra government til governance, herunder hverdagsmageriet, signalerer. Centralt er det i den forbindelse at pege på nødvendigheden af, at der gøres noget aktivt for at organisere samfundets institutioner på en måde, der sikrer, at det lille og det store demokrati bliver bundet tættere sammen. Det er imidlertid ikke den ambition, der præger de senere års decentraliseringsproces i Danmark. Et af de eksplicitte omdrejningspunkter for denne proces har været det New public Management-inspirerede ønske om at adskille politik og produktion. Politikken skal fastlægges i de traditionelle politiske organer, mens de opgaver, der decentraliseres til institutionerne alene handler om at omsætte politikken i konkret styring (Finansministeriet, 1993). Med den begrundelse har man indrettet de lokale institutuioner således at kontakten mellem politikere og institutioner er så beskeden som mulig. Et eksempel herpå er, at oprettelsen af brugerdominerede skolebestyrelser i folkeskolen (1990) blev fulgt at en nedlæggelse af skolekommissionerne (et beslutningsorgan placeret mellem kommune og skoler med deltagelse af kommunalpolitikere, lærere og brugere). Første skridt i retning af en sammenbinding af det store og det lille demokrati kræver derfor et opgør med forestillingen om, at det er muligt og meningsfyldt at adskille politik og produktion. De beslutninger, der træffes på institutionsniveau er også politik. Først på den baggrund bliver det muligt at etablere institutioner, der binder hverdagsmagere og politiske eliter tættere sammen.

Litteraturliste:

Bang, Henrik P., Bolette M. Christensen, Allan Dreyer hansen, Jens Hoff og Eva Sørensen (1997), 'Oplæg til pilotprojekt' *Demokratiprojektets Arbejdspapirserie*, Demokrati fra neden nr. 2, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Bang, Henrik P. og Eva Sørensen (1997), 'Fra græsrødder til hverdagsmagere' *Demokratiprojektets Arbejdspapirserie*, Demokrati fra neden nr. 3, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Bogason, Peter (1998), 'Bottom-up og nyere samfundsanalyser' i Bogason og Sørensen (red): *Samfundsforskning. Bottom Up*, (Gylling: Roskilde Universitetsforlag).

Greve, Carsten (1998), *Den grå zone – fra offentlig til privat virksomhed* (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag)

Hull, Christoffer og Benny Hjern. (1987), *Helping Small Firms Grow* (London: Croom Helm)

Jessop, Bob (1998), 'The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development' i *Social Science Journal*, nr. 155, Blackwell Publishers: Unesco, side 9 – 45).

Koch, Hal (1981) *Hvad er demokrati?* (København: Gyldendals Uglebøger).

Kooiman, Jan (ed.) (1993), *Modern governance*, (London: Sage).

Lipsky, Michel (1980), *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, (New York: Russel Sage Foundation).

Lundquist, Lennart (1975), *Forvaltning i det politiske system* (København: Akademisk Forlag).

March, James G. og Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions* (New York: Free Press).

March, James G. og Johan P. Olsen (1995), *Democratic Governance* (New York: Free Press).

Mayntz, Renate. 1993. 'Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm' i Kooiman (ed) *Modern Governance*) (London: Sage) side 9 – 24.

Pedersen, Ove K. (1994), *Demokratiets lette tilstand*, (København: Spektrum).

Rhodes, R.A.W. (1996), 'The new governance: Governing without government', *Political Studies* XLIV, pp 652-667.

Ross, Alf (1967), *Hvorfor demokrati?* (København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck).

Sharpf, Fritz W. (1994), 'Games real actors could play: Positive and negative Coordination in Embedded negotiations', *Journal of Theoretical Politics*, nr. 6 (1), pp 27 – 53.

Smed, Johan (1997), *Ældreråd, politikere og forvaltning. Roller og indflydelse* (Frederikshavn: Dafolo).

Sørensen, Eva (1998), 'New forms of democratic empowerment: Introducing user influence in the primary school system in Denmark, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årgang 101, nr. 2 side 129 – 143.

Sørensen, Eva (1999), 'Associative Democracy; a post-liberal model of democratic government' in Greve, *What constitutes a good society*, under udgivelse.

Åtstramningen och folkviljan

Lennart Nilsson, universitetslektor, Göteborg

Ämnet för detta anförande är Åtstramningen och folkviljan. Med åtstramningen förstås den period under 1990-talet som präglades av budgetunderskott och växande statsskuld och som innebar minskade offentliga utgifter och höjda skatter. Folkviljan avser svenska folkets åsikter om den offentliga sektorn och dess gränser samt bedömningen av offentligt finansierad service inom olika verksamhetsområden. De resultat som kommer att redovisas bygger på SOM-undersökningarna (Samhälle Opinion Massmedia) som årligen genomförs vid Göteborgs universitet.[1]

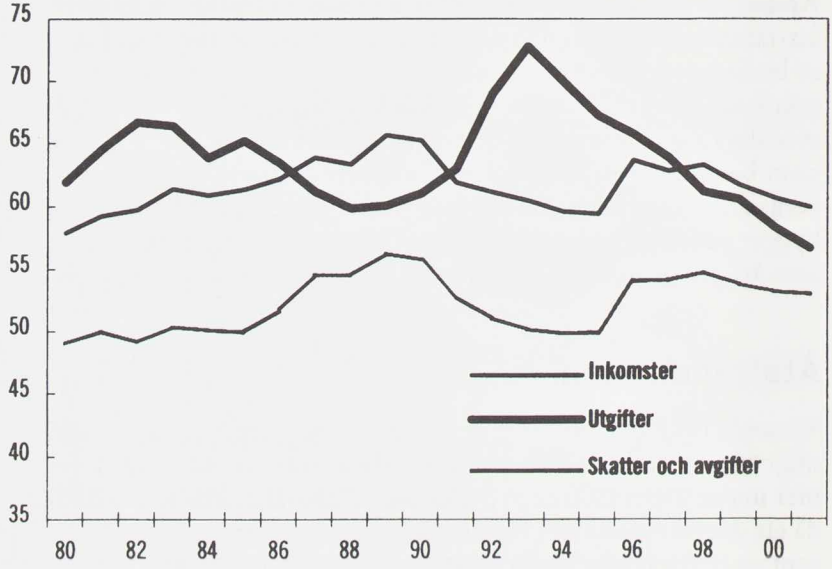
Åtstramningen

Växande BNP och offentliga inkomster som översteg utgifterna utgjorde det reala underlaget för ökade satsningar och nya reformer under första hälften av 1970-talet. Den offentliga sektorn hade då ett överskott och det finansiella sparandet motsvarade 3-5 procent av BNP. Under slutet av 1970-talet förändrade oljeprischocken och den internationella lågkonjunkturen med stigande arbetslöshet förutsättningarna. Utgifterna, främst transfereringarna, fortsatte att öka medan inkomsterna stagnerade. Budgetåret

[1] SOM-undersökningarna genomförs på nationell nivå årligen sedan 1986 och på regional nivå i Göteborgsregionen sedan 1992. Se Holmberg, S och Weibull, L (1998) *Opinionssamhället* och Nilsson, L (1998) *Mångfald – bilder av en storstadsregion*, SOM-institutet, Göteborgs universitet.

1982/83 uppgick de totala offentliga utgifterna till 67 procent i relation till BNP och underskottet motsvarade 7 procent av BNP. Den följande långa högkonjunkturen, en stigande skattekvot och en minskad statlig konsumtion bidrog till förbättrade offentliga finanser och 1990 uppnåddes ett finansiellt överskott som motsvarade 4 procent av BNP.

Figur 1. Den offentliga sektorns inkomster och utgifter (procent av BNP)



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet, Prop. 1998/99:1, bilaga 2.

Under 1990-talets första år medförde emellertid sjunkande BNP tre år i följd, stigande arbetslöshet och sjunkande skattekvot på nytt ett snabbt växande gap mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter; för 1993 redovisades ett rekordstort underskott motsvarande 13,5 procent av BNP. Åtstramningen för att

skapa balans innebar minskade offentliga utgifter och höjda skatter.

Medborgarroller och den offentliga sektorn

Som utgångspunkt för en diskussion av förhållandet mellan medborgarna och den offentliga sektorn skall begreppet *funktionella medborgarroller* användas. Begreppet urskiljer i vilka egenskaper medborgarna har relationer till det offentliga, nämligen som väljare, skattebetalare, anställd och som brukare av offentlig service. Medborgarrollerna aktualiserar grader av närhet eller berördhet av det offentliga.

Frågor om den offentliga sektorns omfattning och inriktning är centrala politiska frågor. Det gäller såväl den verksamhet som drivs i offentlig regi, avvägningen mellan offentliga och privata lösningar som socialförsäkringssystemet. Som väljare tar medborgarna ställning till dessa frågor genom att lägga sin röst på ett parti vars program överensstämmer med de egna åsikterna. Samhällsservicen är i stor utsträckning skattefinansierad och i egenskap av skattebetalare har medborgarna också anledning att ha synpunkter på samhällets insatser och dessas finansiering. Dessutom har de anställda inom den offentliga sektorn eller ett visst serviceområde en närhet till och ett intresse av verksamheten som kan påverka inställningen till den offentliga sektorn och bedömningen av dess service.

Människor som utnyttjar de offentligt producerade och/eller offentligt finansierade tjänsterna har direkta erfarenheter, som inte bara påverkar i vilken utsträckning man har åsikter om utan också kan vara av betydelse för vilken bedömning man gör av servicen. Denna grupp har getts många namn: brukare, klient, kund, nyttjare och servicemottagare. Här skall det danska låneordet brukare användas. På motsvarande sätt kan de som kommer i åtnjutande av offentligt stöd eller bidrag i form av transfereringar tänkas påverkas i sin syn på den offentliga sektorn i allmänhet och på de speciella stödformerna. Hans Zetterberg har använt det värdeladdade uttrycket "kassaklienter" om pensionärer samt dem som för sin försörjning är beroende av bidrag som arbetslösa och

studerande. I detta sammanhang kommer brukare att användas som ett begrepp som också innefattar de som uppbär stöd eller bidrag.

Relationerna mellan medborgarroller och den offentliga sektorn illustreras i nedanstående översikt:

De olika rollerna representerar skilda intressen som delvis är motstridiga t.ex. kan brukarnas intresse av god service komma i konflikt med skattebetalarnas intresse av att hålla betalningen i form av skatter nere. För välfärdsstatens legitimitet kan det vara av stor betydelse hur rollerna kombineras. Det har till exempel hävdats att den generella välfärdspolitiken som innebär att också de som betalar mycket i skatt får utdelning bidrar till dess legitimitet, medan system med grundtrygghet innebär att de som betalar skatt inte får behovsprövade bidrag och de som får bidragen inte betalar någon skatt dvs. det uppstår en klyfta mellan dem som betalar och dem som får. Det påverkar stödet för välfärdsprogrammen negativt, trots att nivåerna kommer att ligga på en väsentligt lägre nivå än i system med generell välfärdspolitik.

På marknaden gör konsumenten sitt val och betalar själv. Det är en relation mellan kunden och den som tillhandahåller varan eller tjänsten. När det gäller den offentliga sektorn finns det flera intressenter som har berättigad anledning att ta ställning. Medborgarna har såväl i rollen som väljare, skattebetalare, anställd och brukare skäl att göra sin bedömning. Varje individ har utifrån sin ekonomiska och sociala position att i en rad avseenden ta ställning till den offentliga sektorn genom en kombination av medborgarroller. I välfärdsstater som de skandinaviska bildar de mönster som

representerar en blandning av beroenden och frivillighet präglade av allmänintresse och egenintresse.

Den offentliga sektorns expansion gör att de beslut som medborgarna som väljare kan vara med att påverka i dag är långt fler än tidigare och skatten har en nivå som på 1930-talet skulle betraktats som bortom det möjligas gräns. Väljarrollen har sedan den allmänna rösträtten infördes omfattat alla vuxna människor och skattebetalarrollen omfattar också praktiskt taget alla medborgare. Dessa roller har samma innebörd som tidigare. Under servicedemokratins epok är det främst brukarrelationerna till den offentliga sektorn som fått en helt annan betydelse än tidigare och samtidigt har i dag allt fler stat, landsting eller kommun som arbetsgivare.

Enligt den representativa demokratin skall väljarrollen ha överhöghet över de övriga medborgarrollerna, dvs. en man en röst skall fälla utslaget i de allmänna valen, då medborgarna skall utse sina representanter som skall fatta de politiska besluten, men så har inte alltid varit fallet. I för-demokratisk tid var rösträtten bestämd av och graderad utifrån förmågan att betala skatt. Den allmänna rösträtten innebar att alla kvinnor och män oavsett skatteförmåga skulle ges samma tyngd. Under 1960- och 1970-talen diskuterades hur och på vilket sätt de anställda och de erfarenheter de representerade skulle ges möjlighet att påverka besluten inte bara inom den privata sfären utan också inom den offentliga. Medbestämmandelagen med möjligheten till förhandlingar före beslutsfattandet och rätten att vara representerad i beslutande partssammansatta organ var två olika vägar som prövades och i en icke principiellt renodlad form tillmättes betydelse, dock utan att väljarrollens primat på allvar ifrågasattes. I dag har fokus förskjutits mot brukarrollen och olika vägar att särskilt beakta brukarnas intressen genom samråd eller representation i råd eller styrelser. Principfrågan gäller hur brukarinflytande skall förenas med den representativa demokratin. I många inlägg i dagens demokratidebatt betraktas brukarinflytande som liktydigt med demokratiskt inflytande.

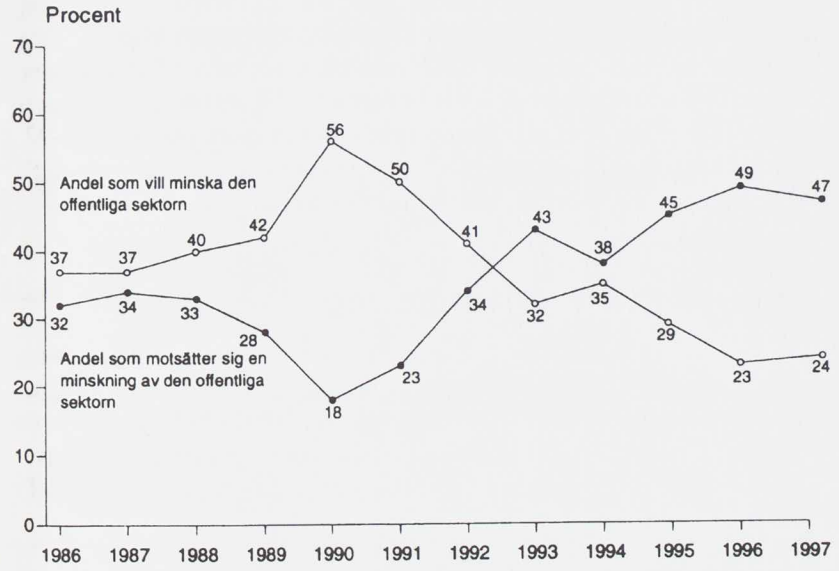
Opinionen om den offentliga sektorn

Under perioden fram till 1988 var svenska folkets inställning till den offentliga sektorns storlek förhållandevis stabil och polariserad med ungefär lika många som ville bibehålla som minska den. I slutet av högkonjunkturen, då det förelåg ett överskott för den konsoliderade offentliga sektorn, rasade opinionsstödet. År 1990 var det tre gånger så många som ville skära ner som motsatte sig en sådan förändring. Därefter vände trenden, och 1993 då underskottet i den offentliga sektorns finanser var som störst, var det för första gången i SOM-undersökningarna övervikt för dem som motsatte sig en minskning. Sedan dess har det varit fler och fler som slutit upp bakom den offentliga sektorn. Hösten 1996 var gapet mellan dem som vill bevara en stor offentlig sektor och dem som vill minska den rekordstort.

Sett över hela perioden 1986-1997 är det stora opinionsförskjutningar som har ägt rum. I denna centrala vänster-högerfråga har också spännvidden mellan de positioner som partiernas sympatisörer intagit varit betydande, men varierat över tid. Genomgående har Vänsterpartiets sympatisörer varit mest positiva och Moderata samlingspartiets mest negativa till den offentliga sektorns storlek. Opinionsbalansen för de socialdemokratiska sympatisörerna var 1986 klart positivt; anhängare till mp och kds intog positioner mellan blocken med en svagt negativ inställning. Mittenpartiernas sympatisörer var klar negativa, men inte lika eniga om att skära ner som moderaterna.

Under perioden 1986-1988 var opinionen stabil inom de olika partierna med undantag för kds, där sympatisörerna blev mer benägna att minska. Därefter försköts positionerna inom alla partier mot en mer negativ inställning till den offentliga sektorn, och det var främst Vänsterpartiets och Socialdemokraternas sympatisörer, som blev mera kritiska. År 1990 var opinionsbalansen negativ inom samtliga partier. Det var främst sympatisörer till de partier som varit mest positiva till den offentliga sektorn som hade närmat sig de traditionella borgerliga väljarnas negativa positioner. Förskjutningarna på vänsterkanten var mycket stora mellan 1986 och 1990. På den borgerliga sidan var förändringarna väsentligt mindre.

Figur 2. Svenska folkets åsikter om den offentliga sektorn i SOM-undersökningarna 1986-1997 (procent)



Kommentar: Svarspersonerna fick ta ställning till förslaget att *minska den offentliga sektorn* och svarsalternativen var: *Mycket bra förslag, ganska bra förslag, varken bra eller dåligt förslag, ganska dåligt förslag och mycket dåligt förslag.* I procentbasen ingår samtliga svarspersoner utom de som avstått från att besvara hela frågan; i 1997 års undersökning 42 personer.

Därefter vände trenden ånyo och blev mer positiv till den offentliga sektorn, först inom v och s. Året efter valet 1991 blev attityden sedan mera positiv inom alla partier. Fram till 1993 fortsatte svängningen mot en mera positiv inställning och förändringen var starkast bland anhängare till de borgerliga partierna. Fortfarande var balansmåtten för de borgerliga partiernas sympatisörer dock negativa, dvs. det var fler som ville minska den offentliga sektorn än som motsatte sig en minskning. Under valåret 1994, och den starka fokuseringen på budgetunderskottet och statsskulden, var

opinionen inom samtliga partier, utom mp, något mindre kritisk till nedskärningar än året innan och mp-sympatisörerna intog en position till vänster om de socialdemokratiska sympatisörerna. Därefter har samtliga partiers sympatisörer blivit än mer kritiska till minskningar av den offentliga sektorn. Det enda undantaget utgör vänsterpartisterna som hela tiden varit mest negativa till nedskärningar och under senare år legat på samma nivå. Bland borgerliga sympatisörer har förändringarna varit mycket stora. Åren 1996–97 är det bara bland Moderata samlingspartiets sympatisörer som det finns en opinionsövervikt för att minska den offentliga sektorn.

Opinionen om privatisering

I SOM-undersökningarna har ingått frågor om förslag till privatisering sedan 1987. Mot bakgrund av debatten valdes fem områden, varav fyra ingått såväl 1987, 1988, 1990 som 1993–1997. De gäller sjukvård, skolor, äldreomsorg och statlig affärsverksamhet. Tre av dem avsåg en privatisering i betydelsen övergång till en ökad andel privat produktion:

- Bedriva mer av sjukvården i privat regi.
- Öka antalet privatskolor/satsa mera på friskolor.
- Låta privata företag svara för äldreomsorg.

Det fjärde området avsåg utförsäljning av statlig affärsverksamhet:

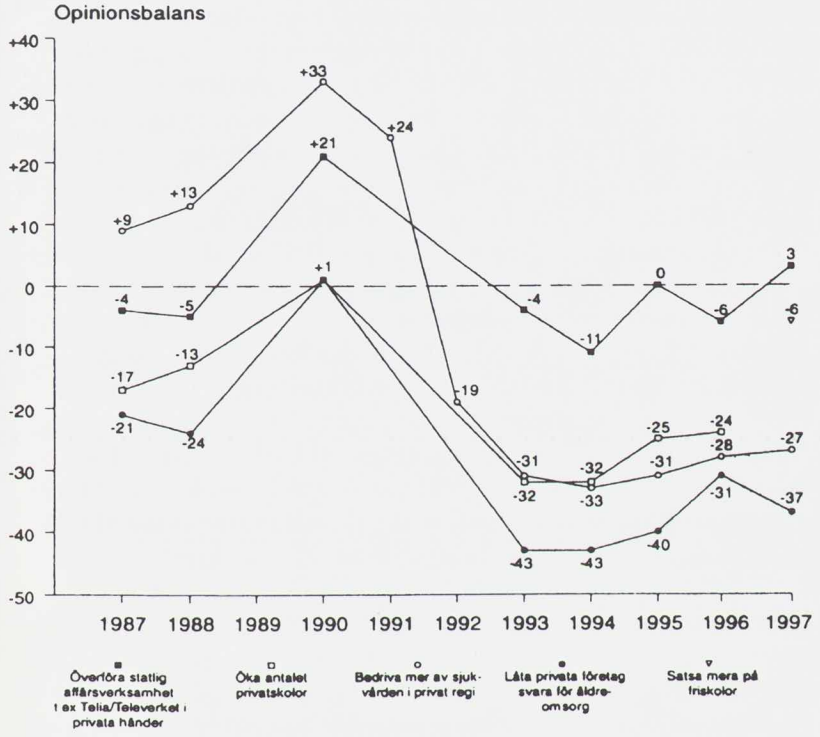
- Överföra statlig affärsverksamhet, t.ex. Telia/Televerket i privata händer.

De två undersökningsåren 1987 och 1988 kännetecknades av stor stabilitet i opinionen. Opinionen var positiv till privatiseringar när det gällde sjukvården, medan den var negativ till privatiseringar när det gällde affärsverksamhet, skola och särskilt äldreomsorg.

Förändringen av attityden till privatisering 1987–1993 följer samma huvudmönster som inställningen till den offentliga sektorn som helhet. Motståndet mot privatiseringar minskade 1988–1990. År 1990 fanns ett klart stöd för privatiseringar inom sjukvården

och av statlig affärsverksamhet, medan det var lika många för som emot privatiseringar inom skola och äldreomsorg. Därefter rasade opinionsstödet för privata alternativ. År 1993 var motståndet mot privata lösningar inom sjukvård, skola och äldreomsorg väsentligt större än 1987. På dessa tre områden tog en majoritet avstånd från ytterligare privatiseringar. För sjukvården var förändringen särskilt markant.

Figur 3. Svenska folkets inställning till förslag om privatisering av offentlig verksamhet 1987–1997 (balansmått)



Kommentar: Svarspersonerna fick ta ställning till förslagen som redovisas i figuren och svarsalternativen var: *Mycket bra förslag, ganska bra förslag, varken bra eller dåligt förslag, ganska dåligt förslag och mycket dåligt förslag.* Balansmåttet anger andelen bra förslag minus andelen dåligt förslag.

Under perioden 1993–1996 minskade motståndet mot privatiseringar inom sjukvård, skola och äldreomsorg något, medan synen på privatisering av Telia fluktuerat med en svag övervikt mot privatisering 1996, då frågan fick förnyad aktualitet.

Privatiseringsvågen 1987–1990 försköt opinionen på alla områden och inom flertalet partier, och rekylen 1990–1993, som var ännu starkare, berörde alla verksamheter och alla partier. På samma sätt som när det gällde inställningen till den offentliga sektorn var förändringarna 1987–1990 kraftigast bland personer som sympatiserade med Vänsterpartiet och Socialdemokraterna. Åsikterna hos anhängare till de borgerliga partierna, som i utgångsläget var positiva till privatiseringar, ändrades endast i begränsad utsträckning. Däremot var svängningen i privatiseringsnegativ riktning 1991–1993 i flertalet fall större bland de borgerliga partiernas sympatisörer. Sedan 1993 har det endast skett smärre förskjutningar med något minskad spännvidd mellan partiernas positioner som följd.

Förändringarna mellan 1996 och 1997 går i olika riktning och är mera svårbedömda. För statlig affärsverksamhet ökade andelen som vill se en utförsäljning av Telia, och 1997 var det en svag övervikt i opinionen för en privatisering.

Inom skolans område har det under senare år skett en svängning mot större stöd för alternativ till den kommunala skolan. I undersökningarna fram till 1996 fick de svarande ta ställning till förslaget att öka antalet privatskolor men i 1997 års undersökning hade förslaget ändrats till att satsa mera på friskolor vilket försvårar en jämförelse. Förändringen av frågan hade emellertid föregåtts av att båda alternativen testats i 1996 års västsvenska SOM-undersökning.

Det fanns hösten 1996 i Göteborg fler som var emot än för båda förslagen, balansmått -16 för privatskolor respektive -5 för friskolor, och svarssambandet var starkt, tau-b +0,57. Det var fler som var för att satsa på friskolor än som var för att öka antalet privatskolor och framför allt var personer som sympatiserade med v, s och mp mindre negativa till friskolor än till privatskolor. Omvänt var Moderata samlingspartiets sympatisörer mer positiva till privatskolor än till friskolor. I Göteborg med en stor andel elever i

fristående skolor var det 1997 en övervikt för att satsa mera på friskolor, balansmått +6.

För privat sjukvård är opinionsläget oförändrat, medan attityden till privat äldreomsorg är mera negativ 1997 än året innan. Det är denna situation som bildar utgångspunkten för diskussionen om mediernas påverkan på opinionen hösten 1997.

Medieeffekter

Hösten 1997, då fältarbetet för den nationella SOM-undersökningen pågick, skapades en närmast experimentliknande situation då Rapport inledde en kritisk och mycket omfattande och intensiv mediebevakning av privat äldrevård med ett reportage om förhållandena vid Polhemsgården. En femtedel hade besvarat enkäterna innan reportageserien startade. Genom att jämföra denna grupp med dem som svarade senare, kunde undersökas vilken påverkan reportagen hade, hur länge effekten varade och om den smittade av sig på attityderna på andra områden som skola, statlig affärsverksamhet och på synen på den offentliga sektorn som helhet.

Måndagen den 13 oktober inledde Rapport sin kritiska granskning av förhållandena vid Polhemsgården:

> *Gokväll.*
> *Det är som en mardröm!*
> *Så säger en av sköterskorna på ett nyöppnat vårdhem i Solna utanför Stockholm. Personalen hinner knappt med att ge patienterna den enklaste vård, t.ex. att vända dom eller byta blöjor. Samtidigt har kommunen tjänat miljoner på att lägga ut vården på en privat entreprenör. Men från de intagna hörs nu ropen på hjälp... BANDET*

Kväll efter kväll återkom inslag om Polhemsgården och äldreomsorgen. I reportageserien framträdde patienter, anhöriga, personal och fackliga organisationer, socialministern och de andra partiernas talesmän i vårdfrågor, statsministern och andra partiledare, representanter för Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och privata vårdgivare.

Reportagen fick ett mycket stort genomslag och fortplantades i andra medier och Rapports reporter fick Stora Journalistpriset.

Under en dryg månad ökar motståndet mot privatisering inom äldreomsorg och sjukvård med tio balansmåttsenheter och förtroendet för sjukvården sjunker också under samma period. Efter en och en halv månad är attityderna till privat äldreomsorg och sjukvård desamma som före reportageseriens början. Någon motsvarande effekt kan däremot inte registreras för andra undersökta områden.

Tabell 1. Inställningen till förslagen att låta privata företag svara för äldreomsorg, bedriva mer av sjukvården i privat regi, satsa mera på friskolor, överföra statlig affärsverksamhet t.ex. Telia i privata händer samt förslaget att minska den offentliga sektorn vid fyra olika tidpunkter hösten 1997 (balansmått)

Områden	Före 10.10--14	Efter 1 15.10--31	Efter 2 11.01--28	Efter 3 12.01--1.29	Totalt
Äldreomsorg	-31	-42	-38	-24	-37
Sjukvård	-20	-30	-30	-18	-27
Friskolor	-7	-9	-1	0	-6
Statlig affärsverk.	0	+6	0	+3	+3
Offentliga sektorn	-25	-25	-21	-17	-23

Kommentar. Balansmåttet anger andelen bra förslag minus andelen dåligt förslag.

Grupper som var mest positiva till privat äldreomsorg och vård ändrade uppfattning i större utsträckning än andra; det gällde kvinnor, medelålders, privatanställda och borgerliga sympatisörer jämfört med män, pensionärer, kommunalt anställda och s- och v-sympatisörer som var mera kritiska i utgångsläget.

Medieeffekter är inte bara en fråga om vad som sker i ett speciellt fall under en avgränsad tidsperiod. Det handlar om ett komplicerat samspel mellan mediernas utbud och hur det uppfattas, människors egna erfarenheter av det som tas upp, de åsikter man redan har och opinionsklimatet i samhället. Den viktigaste slutsatsen som kan dras av resultaten från denna studie är att även en omfattande medieexponering av förhållanden inom ett verksam-

hetsområde i sig endast har begränsad effekt på medborgarnas attityder. Det är väsentligen andra mera grundläggande faktorer som påverkar opinionsutvecklingen i samhällsfrågor.

Medborgarnas bedömning av service

1990-talets första år innebar en dramatiskt ändrad ekonomisk situation med sjunkande BNP under tre år i följd och ett snabbt växande budgetunderskott. Ett väsentligt inslag i saneringen av statsfinanserna har varit begränsningar av utgifterna, både genom sänkningar av bidragsnivåerna i transfereringssystemen och minskningar av anslagen till serviceproduktionen. Eftersom kommuner och landsting har huvudansvaret för tjänsteproduktionen är det på de regionala och lokala nivåerna som åtstramningen varit mest kännbar för den offentliga servicen.

Mot denna bakgrund är det väsentligt att kunna följa medborgarnas bedömning av den offentligt finansierade servicen över tid. Bedömningen av service innebär att den faktiska servicen som den uppfattats av medborgarna sätts i relation till förväntningarna på service. Bilden av den service som erbjuds kan ha registrerats genom egna erfarenheter, personlig information från andra som har erfarenheter eller information på annat sätt vanligen via medier. Även egen yrkesverksamhet inom berört område kan ha bildat underlag för ställningstagande för den som inte nyttjar tjänsterna. Denna koppling kan också tänkas ge andra utgångspunkter för bedömningen.

I SOM-undersökningarna har bedömningen av service inom fem serviceområden följts under 1990-talet: barnomsorg och skola, social omsorg, fritid och kultur, kommunal infrastruktur samt hälso- och sjukvård. Opinionen när det gäller olika serviceområden sammanfattas med hjälp av ett balansmått, som anger andelen mycket eller ganska nöjd minus andelen som är mycket eller ganska missnöjd och vet ej svaren ingår i procentbasen. Värdet kan variera från +100, om alla är nöjda, till -100, om alla är missnöjda och det påverkas av två faktorer, hur många som har en bestämd åsikt och differensen mellan andelen nöjda och andelen missnöjda.

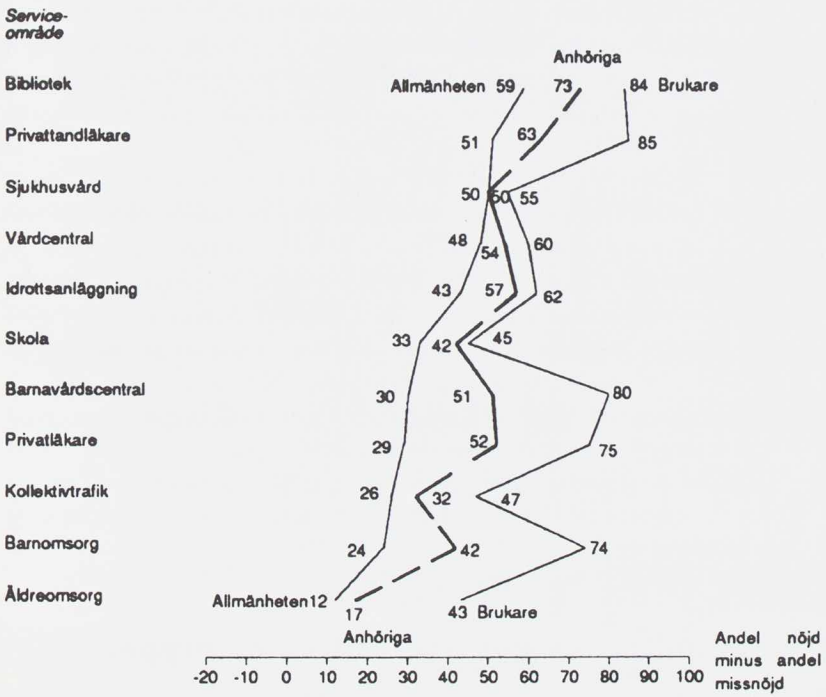
I det följande skall bedömningen av service närmare granskas i två avseende: bedömningen av service med utgångspunkt från olika medborgarroller samt bedömningen av service i olika ortstyper.

Medborgarroller och samhällsservice

Individernas ekonomiska och sociala förhållanden som kön, utbildning och yrke ger skilda utgångspunkter för kontakterna med och beroendet av samhällsservicen. I detta sammanhang skall dock inte traditionella analyser av skillnader mellan olika socio-ekonomiska grupper och samhällsservice redovisas utan fokus skall i stället inriktas på olika medborgarroller, som diskuterats ovan.

I 1991 års SOM-undersökning fick de intervjuade ange om de själva eller nära anhörig utnyttjade servicen och om de själva arbetade inom elva serviceområden.

Figur 4. Medborgarroller och samhällsservice 1991 (balansmått)



Huvudresultat är att brukarna genomgående är mera positiva i sin bedömning av samhällsservicen än allmänheten. Differensen är mycket stor, när det gäller barnavårdscentraler, barnomsorg, privatläkare, privattandläkare och bibliotek. Den är också betydande för äldreomsorg och kollektivtrafik, men mindre för skola, sjukhusvård, vårdcentraler och idrottsanläggningar. De anhörigas bedömningar ligger genomgående mellan allmänhetens och brukarnas utom på ett område, sjukhusvård, där de anhöriga gör samma bedömning som allmänheten. De som har personlig erfarenhet av servicen, som brukare, har inte bara åsikter om servicen i större utsträckning än andra utan är också mer nöjda, medan de

som är beroende av indirekt information, främst media, genomgående är mindre nöjda.

På de fem serviceområden där de anställda utgjort en tillräckligt stor grupp för att kunna särredovisas, gör de en likartad men något mera positiv bedömning än allmänheten av servicen inom det egna verksamhetsområdet. Det gäller barnomsorg, idrottsanläggningar, skola, sjukhusvård och vårdcentraler.

Det fanns 1991 bland svenska folket vissa skillnader i bedömningen av samhällsservicen på nationell nivå beroende på vilket parti de svarande sympatiserar med. De mest positiva var socialdemokraterna, som är mera nöjda i sin bedömning än allmänheten på alla områden utom de två som bedrivs i privat regi. Därnäst mest positiva var folkpartisterna. Skillnaderna mellan personer med olika partisympati var emellertid små. Mer detaljerade analyser i Västsverige visar att i väljarrollen gör medborgarna samma bedömning av service oberoende av partisympati.

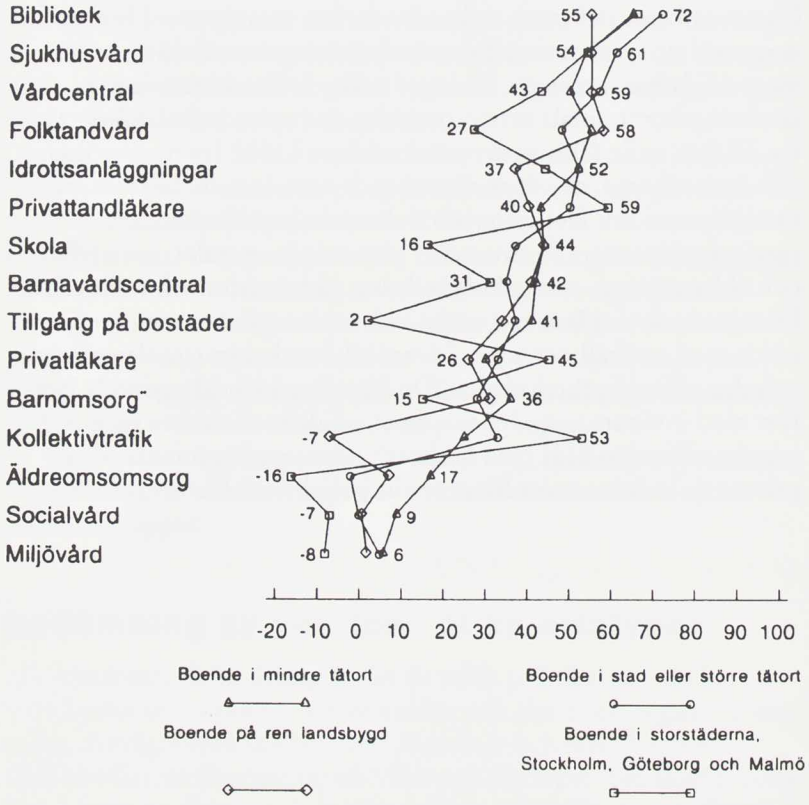
Ur ett skattebetalarperspektiv fanns 1991 inte några systematiska skillnader i bedömningen av samhällsservice mellan olika inkomstgrupper.

Bedömning av service i olika ortstyper

I kommuner och landsting är det de valda politikerna som har att fatta beslut om service å den ena sidan och skatt och avgifter å den andra. Avvägningen mellan vilka förmåner och rättigheter som skall beviljas medborgarna och vilka uppoffringar som skall belasta dem i form av skatter och avgifter tillhör det politiska mandatets kärna. Om den demokratiska processen fungerar väl skall den leda till att invånarna är nöjda med eller åtminstone accepterar resultatet av politiken givet de ekonomiska förutsättningarna, och det ankommer på väljarna i varje kommun att ta ställning. I de nationella SOM-undersökningarna har det inte varit möjligt att redovisa inställningen till den kommunala servicen i enskilda kommuner, men det är möjligt att genomföra en analys för olika ortstyper. I detta avsnitt skall resultaten från en sådan analys för 1992 presenteras.

Vid en uppdelning på olika ortstyper framträder ett intressant mönster. Medborgarnas bedömning av servicen varierade i stort sett likartat mellan olika verksamhetsområden för alla ortstyper. Däremot fanns det stora skillnader mellan ortstyperna i hur positiv man var i sin bedömning. I de mindre tätorterna var invånarna mest nöjda med servicen. På inget av de elva kommunala och landstingskommunala serviceområden var opinionsbalansen negativ. På åtta av de femton serviceområdena i 1992 års undersökning tillhör medborgarna i denna ortstyp de som är mest tillfreds med samhällsservicen. Det gäller såväl den lokala välfärdsstatens servicefunktioner – barnomsorg, barnavårdscentraler, socialvård och äldreomsorg – som skola, tillgång på bostäder och miljövård. Därnäst är det invånarna i städer och större tätorter som är mest nöjda med samhällsservicen, främst bibliotek, idrottsanläggningar och den offentliga sjukvården. De boende på landsbygden är jämfört med invånarna i andra ortstyper nöjda med skolan, men mindre tillfredsställda med bibliotek, idrottsanläggningar, den privata sjukvården samt framför allt kollektivtrafiken.

Figur 5. Medborgarnas bedömning av samhällsservice i olika ortstyper 1992 (balansmått)



Anmärkning. Balansmåttet anger andelen nöjda minus andelen missnöjda. Värdena i figuren anger högsta och lägsta ortstypsvärde för respektive serviceområde.

Storstadsborna är mest kritiska. Det gäller 1992 inom tio av femton områden, särskilt folktandvård, skola, tillgång på bostäder och äldreomsorg. På tre områden är storstadsborna mest nöjda, nämligen privattandläkare, privatläkare och kollektivtrafik. Det är i storstäderna som den privata sjukvården kunnat bli ett verkligt alternativ till vårdcentraler och sjukhus. Det är också i de tätbe-

folkade storstäderna som kollektivtrafiken erbjuder kommunikationer som kan konkurrera med privatbilismen.

Bedömningar och opinionstrender under 1990-talet

Medborgarnas bedömning av den lokala välfärdsstatens service uppvisar stor stabilitet under 1990-talet. Trots att nedskärningar genomförts inom flera områden är svenskarna inte mera negativa 1995 än fem år tidigare i sin allmänna bedömning av servicen inom de undersökta verksamhetsområdena. Detsamma gäller västsvenskarnas bedömning både när det gäller de specifika verksamhetsområdena och kommunens service som helhet. Det förekommer emellertid stora skillnader mellan olika verksamhetsområden och mellan olika kommuner och ortstyper.

Under 1996–1997 kan emellertid registreras en något mindre positiv bedömning av offentlig service inom vård och skola. Med en förbättrad ekonomi under senare år har också andelen som vill bibehålla den offentliga sektorn slutat att öka. Trots att det finns en klar övervikt mot privatisering inom skola, sjukvård och framförallt äldreomsorg har motståndet mot privata alternativ minskat något. I Göteborg där antalet barn i fristående skolor är stort och har ökat under 1990-talet finns det 1997 för första gången en övervikt för att satsa mera på friskolor. Dessa resultat kan tyda på en tendens mot en delvis ny syn på den offentliga sektorns roll i välfärdsstaten, där bedömningen av service tillmäts större betydelse.

Medborgare som är nöjda med servicen är också mera nöjda med det sätt på vilket demokratin fungerar i den egna kommunen än de som är kritiska mot servicen. Inställningen till resultatet av politiken är med andra ord av betydelse för synen på hur de styrande sköter sig och hur den kommunala demokratin fungerar. Kommunerna har ansvaret för huvuddelen av välfärdsstatens service och hur de fullgör denna uppgift påverkar synen på kommunerna och den kommunala självstyrelsen.

För inställningen till den offentliga sektorn är väljarrollen, dvs. partisympati och ideologi, viktigast även om också rollen som

skattebetalare och anställd (yrkessektor) är av betydelse. Däremot har inte personer som brukar offentliga tjänster och bidrag som småbarnsföräldrar, pensionärer och arbetslösa en annan syn på den offentliga sektorns storlek. Brukarrollen tycks vara av mindre betydelse för den allmänna attityden, trots att den är avgörande för bedömningen av den konkreta servicen.

De stora svängningarna i inställningen till den offentliga sektorns storlek och till privatiseringar under de senaste tio åren har haft starkt genomslag i olika grupper. Kvinnor är genomgående mera positiva till den offentliga sektorn än män, och avståndet mellan kvinnor och män har över tid varit i huvudsak oförändrat.

Det mest intressanta i detta sammanhang är emellertid att det också skett stora förändringar över tid inom partierna, bland partiernas sympatisörer, i synen på den offentliga sektorn och privatiseringar. Trenderna har varit de samma även om fasförskjutningar kan noteras och styrkan i förändringarna varierat mellan partierna och över tid. Av betydelse för att kunna förstå och förklara dessa opinionsförändringar är "externa faktorer" som internationell påverkan, t.ex. de nyliberala idéströmningarna från de anglosaxiska länderna och skeendena i Östeuropa. En annan viktig utgångspunkt är den ekonomiska situationen och den förda politiken med en avvägning mellan det ekonomiskt nödvändiga och det ideologiskt önskvärda. I debatten återspeglas internationella strömningar, den ekonomiska verkligheten och ideologiska positioner, en debatt som är av betydelse både för opinionsutvecklingen och de politiska besluten.

Perioden 1966-1995 kan indelas i tre skeden: De stora förväntningarnas missnöje, kritiken mot den offentliga sektorn och uppslutningen bakom välfärdsstaten. De stora förväntningarnas missnöje under expansionsåren får ge namn åt den första perioden, som sträcker sig från mitten av 1960-talet till slutet av 1970/början av 1980-talet. Det andra skedet tar sin början i mitten av 1980-talet, och kritiken mot den offentliga sektorn med krav på avreglering och privatisering blommar ut under slutet av detta decennium för att nå sin höjdpunkt 1990. Därefter sker ett trendbrott och missnöjet kommer i stället att avse de förändringar som av ekonomiska

och/eller ideologiska skäl genomförs. Under detta skede av ekonomisk åtstramning sker en uppslutning bakom välfärdsstaten.

Medborgarrätten och det lokala självstyrets arrogans

Sune Sunesson, professor, Lund

Problemet som jag skall ta upp idag är ganska begränsat. Det gäller en särskild aspekt av frågorna kring rättigheter, lagstiftning och kommunal självstyrelse.

Föredraget är en förstudie till det antologibidrag som jag lovat skriva till en av Demokratiutredningens skrifter under förvåren. Ämnet anknyter till vårt arbete på Socialhögskolans forskningsavdelning i Lund, främst det övergripande forskningsprogrammet kring Välfärdsstatens tillbakadragande, men också kontakterna med mina danska doktorander och deras studier av dansk socialtjänst. Mycket fyrkantigt uttryckt skulle man kunna säga att det som kännetecknat den svenska utvecklingen mellan 1992 och 1998 är en tilltagande selektivisering av förmåner och service, alltså en övergång från generella till behovsprövade inslag i välfärdsstaten, medan det danska systemet på senare tid uppvisat drag av residualisering, ett de facto-urskiljande av "services for poor people" som undantagits från den demokratisering och ökade responsivitet som man annars berömmer sig av. Till vårt problem då:

I Socialtjänstlagens sjätte paragraf läser vi:

> Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde skall genom biståndet

tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Socialtjänstens så kallade individ- och familjeomsorg organiseras i socialbyråer och socialkontor – eller vad allt det kan heta i stadsdelsorganiserade kommunförvaltningar.

Dessa organisationer utformades i Socialutredningen 1975 och 1977 och i socialtjänstlagen, fr.o.m. 1982, som uppföljare till det som en gång hette "den öppna socialvården, den svenska motsvarigheten till det internationella begreppet "outdoor relief", den fattighjälp som inte sker inne på institution eller anstalt. 6 § Socialtjänstlagen gör biståndet till det sista skyddsnätet – om den enskildes behov inte kan tillgodoses på annat sätt, skall socialnämnden ge bistånd till försörjning. Den enskilde har rätt till det, står det. Men vad betyder det?

Har vi fyllt 65 år har vi rätt till folkpension för försörjningen. Den är högre än vad vi skulle fått ut av socialnämnden, och den utgår ovillkorligt, utan villkor som har att göra med behovets täckning på annat sätt, och ingen stadgar att den skall utformas på något annat sätt än genom en utbetalning. Tydligen är den inte oförenlig med ett självständigt liv, och inga sidosyften anges. Villkoren för denna rättighet är alltså helt annorlunda.

Villkor lever vi alltid med på ett eller annat sätt. Helt och hållet universella och rättighetsbaserade förmåner finns inte för hela befolkningar (Atkinson, 1993). Villkor i arbetslöshetsförsäkringen, villkor i sjukförsäkringen, villkor är det för vår lön, villkor är det för våra barns och barnbarns veckopengar. Ändå tycker de att de har rätt till dem.

Vad betyder då rätt? Vad betyder försörjning? Vad betyder behov? Vad betyder skälig? Vad betyder bistånd? Är sjätte paragrafen en moralutsaga? Beskriver den ett faktiskt eller ett önskvärt tillstånd?

Är försörjning det enda man har rätt till, ingen äldreomsorg? Innebär rent av rätten till försörjning att man förlorar rätten till något annat, som det var med rösträtten en gång? Eller innebär den att man får rätt till något annat just därför att man har rätt till försörjning, som med fri sjukvård i USA?

Det är svårt, ännu svårare blir det när man försöker få reda på varför man har en "rätt". Det vanliga svaret brukar vara att den rätt som Socialtjänstlagen hänvisar till är medborgarrätten, och man visar till Marshalls begrepp "Social citizenship". Rätten till sociala försörjningsbidrag är en aspekt av medborgarrätten, eftersom autonomi och mänskliga rättigheter liksom utövandet av politiska medborgarrättigheter i praktiken förutsätter en viss materiell standard, enligt denna teori.

Ett av skälen att vi intresserar oss särskilt för detta är att vi också vill fråga:

– Vilka konsekvenser för välfärdsstaten som system får förändringar i det sätt som rättigheter anvisas till medborgarna? Jag skall förklara vad jag menar med det närmare när jag kommer så långt.

Men först måste vi närma oss begreppen rätt och rättighet.

Begreppet rättighet, säger mina lexika, är ett viktigt och centralt begrepp, men ingen vill definiera det. Nationalencyklopedin smiter snabbt från definitionen till skillnaden mellan konventionella rättigheter, t.ex. sådana som är grundade i en gällande lag, och moraliska rättigheter, för vilka grundvalen är oberoende av lag, rättigheter för vilka grundvalen alltså måste hämtas någon annanstans, till exempel i något moraliskt system.

Sådana moraliska system är för det mesta formulerade som ett system av satser, där man kan dra vissa moraliska slutsatser om man följer premisserna, som i sin tur kan vara grundade i en plikt att följa en viss princip, naturrätten, Gud, en inre röst etc., eller i antaganden om handlingars konsekvens, t.ex. utilitarismen, alltså nyttomoralen. Föreställningen att rättigheter måste balanseras av plikter är en sådan moralisk teori.

Själva denna uppdelning i rättsliga (samhällsgivna) rättigheter och moraliska rättigheter betyder mycket i dagens politik, där halsbrytande moralresonemang får allt större genomslagskraft.

Med uppfattningen att det som är "rätt" skall kunna härledas ur en överordnad princip är frågan om försörjning och rättigheter också lätt att lösa. Finns det något att härleda rättigheten ur, så är

det en "riktig", moralisk rättighet, om inte är det bara en verklig rättighet. Det är inte lika fint.

Andra tycker att hela uppdelningen är felaktig eller rent av befängd. Kritiken kommer dels från rättsmaterialister, nietzscheaner och andra filosofer som vill avsluta moralfilosofin, dels kommer den från sociologer.

Filosofen Axel Hägerström gjorde i inledningen av sitt arbete om den romerska rättens obligationsbegrepp en viktig distinktion. Hägerström (1953: 5-6) fastslog att "rätt" och "rättigheter" alltid är ideologiska begrepp, som inte i och för sig motsvaras av någon materiell substans. Det faktum att någon hävdar en "rätt" innebär ingenting annat än att han uttrycker en värdering i ett socialt sammanhang. Men att *få rätt* är något annat. Det bygger på ett ingripande, där man kan sätta makt bakom kravet. Var makten verkligen ligger avgörs bara av de processer genom vilka rätt fås.

Jurister brukar kunna förklara att just därför att det är som Hägerström säger, behöver också lagliga, konventionella rättigheter vara specificerade, utkrävbara och lokaliserade. "För att man skall kunna tala om en rättighet inom förvaltningsrätten, bör denna vara noggrant preciserad i lag både vad gäller innehåll och förutsättningar, samt vara utkrävbar..." säger en av våra svenska professorer i offentlig rätt, Lotta Westerhäll (1996: 31).

I sociologin är föreställningen om rättigheten ett socialt faktum, för att tala med Durkheim. De sociologiska teorierna om rättigheter utgår från att det vi talar om som rättigheter är institutionaliserade förväntningar, alltså väl förankrade antaganden om vad som skall hända i ett socialt system.

Professorn i offentlig rätt Jan Fridthjof Bernt, rektor vid Bergens universitet , är en av de rättslärda i Norden som särskilt försökt utreda den moderna välfärdsstatens lagliga reglering. För Bernt är det uppenbart, att diskussionerna om rätt, rättvisa och laglighet alltför ofta saknar insikt om det nödvändiga sambandet mellan de politiska värderingarna, såväl i kommuner som bakom lagstiftningen, den rättsliga normeringen och den förvaltningsmässiga praktiken. Bernt vill att man gör klart vad skyldigheter och rättigheter egentligen innebär. Bakom det svävande ramlags-

begreppet och hänvisningarna till det, döljer sig mycket oreda och virrvarr, som man tyvärr också använder mot medborgarna.

Ett svenskt exempel på detta är kanske (kommunernas) vimsiga förtjusning – som den materialiseras just nu i debatten om den nya socialtjänstlagen – över tanken på att ersätta "rättighetsbestämmelser" med "skyldighetsbestämmelser". I själva verket, påpekar Bernt, kan rättighet och skyldighet ibland komma på ett ut om medborgaren ges möjlighet att utkräva rätt eller att en skyldighet uppfylls, men inte om man försöker att politiskt lansera en totalt relativiserad "skyldighet", som inte klart visar vem det är som *har* skyldigheten och i förhållande till vem den är en skyldighet. Om kommunen får en skyldighet visavi staten, gör det inte nödvändigtvis livet lättare för kommuninvånaren.

Det är vanligt att betrakta den svenska välfärdsstaten som uppbyggd efter en princip som bygger på vissa de facto-rättigheter, som staten anser sig böra uppfylla, bl.a. att försöka sträva efter att människor skall ha arbete, god bostad och omsorg. Men finns det då någon egentlig grund för att betrakta den svenska modellen som mer rättighetspräglad än andra?

Rent juridiskt är det inte så, vilket kan vara viktigt att påpeka. Bernt, som jag nämnde, Asbjörn Kjönstad, en annan norsk rättighetsjurist och flera andra har påpekat att det är bara genom en grundlagsförankring som liknar det rättighetsskydd som egendom har i regeringsformen, som trygghetsrättigheter kan anses vara säkrade (Westerhäll, 1996:34).

Om vi använder ett sociologiskt rättighetsbegrepp får vi lämna de socialpolitiska modellernas idealteorier. Men vi lämnar då också den tanketradition som förenar T H Marshall och till exempel Walter Korpi eller dem som skrev socialtjänstlagen, eftersom den utgår från att den formella hänvisningen till medborgarskap som grund för rättigheter faktiskt också normalt har materiell substans. För det sociologiska synsättet blir detta naturligtvis alltid en empirisk fråga. Jag skulle i stället föreslå att det är de institutionella förväntningarna som avgör om rättigheter är sociala fakta. Tror människor av goda skäl på systemet, så är de sociala fakta. Är alltså de socialpolitiska systemen uppbyggda så att det finns en klar möjlighet för medborgarna att förstå vad som kommer att

hända dem i livets olika skiften, och kan de räkna med att få försörjningshjälp under sådana betingelser som normalt kan inträda?

Eardsley, Bradshaw m.fl. (1996) sammanställde för några år sedan ett jättematerial om vad de kallar "Social assistance" i OECD-länderna. Här utforskas inte bara det vi skulle kalla socialbidrag, utan också en rad andra system, bostadsbidrag, system som är specialdestinerade till olika grupper m.m. Här undersöker man handläggningsformer, kvalifikationssystem, hur mycket bidrag reduceras om man har andra inkomster, vilka särskilda situationer som kvalificerar för förmåner osv. Men också inplaceringen av "social assistance" i hela socialpolitiken tas upp. Vi vet redan genom bl.a. Ivar Lødemels undersökningar (1992) att den svenska politiken är en mer enhetlig fattiglagspolitik än den är i något annat land, dvs. att socialbidragssystemet är alldeles enhetligt, saknar disregards, dvs. rättigheten att behålla vissa inkomster eller viss egendom och är helt uppbyggt på försörjnings- och behovsprövning. Bradshawgruppens resultat är i linje med detta. Det svenska systemet är effektivt i den meningen att det ger relativt goda – inte alls högst i OECD – inkomstkomplement för dem som får socialbidrag. Å andra sidan är det omöjligt att utifrån bestämda typbehov veta vad man skall få i socialbidrag i Sverige eller om man skall få något över huvudtaget.

En våg av kritik från kommunerna och Kommunförbundet föregick den urholkning av 6 § i socialtjänstlagen som infördes 1 januari 1998. Här knäsättes två principer. Dels dekonstrueras det redan ihåliga begreppet "skälig levnadsnivå" genom en uppdelning mellan komponenter, som påminner om den gamla socialhjälpslagens bestämmelser om "obligatorisk" och "frivillig "socialhjälp. Vidare undantas flera bidragsbehov, som i och för sig anges i lagen, från överklagningsmöjlighet.

Kommunerna hänvisade till att den kommunala självstyrelsen måste förutsätta att kommunerna också kunde och finge göra lokala anpassningar av allmänna principer.

Både innan och efter lagens införande undersöktes effekterna av den nya lagens inriktning.

I en undersökning från Socialstyrelsen hösten 1997 (Socialstyrelsen, 1997) demonstrerades att uppdelningen i obligatoriska

och frivilliga delar av försörjningsstödet innebar en större sänkning av stödet för socialhjälpsberoende familjer i en lång rad kommuner än en ca 10-procentig bruttosänkning av hela beloppen. I en fortfarande opublicerad undersökning från samma Socialstyrelse visar det sig att lagen från 1 januari 1998 redan under det första året utnyttjats till att förändra tolkningen av vad människor ska få socialbidrag till. Undersökningen visar en systematisk nedgång i tendensen att bifalla de ansökningar som man inte kan överklaga. De kommunala anpassningarna går alltså entydigt åt ett håll, neråt.

Kommunförbundets länsavdelning i Lund publicerade under 1998 en skrift (Lagercrantz, 1998) som driver gäck med den kända rapporten från CUS/Socialstyrelsen (av Hydén m.fl. 1995, tidigare bl.a. Gustafsson m.fl. 1990) som rapporterar om den tredje repetitionen av en undersökning om tillvägagångssätt vid utdelning av socialbidrag. Undersökningen visar än en gång att behandlingen av socialbidragsansökningar varierar våldsamt inte bara mellan olika kommuner och olika socialkontor, utan också mellan olika handläggare i samma korridor. Hos den ene får den sökande tusentals kronor mer än hos den andre. Den som är berättigad till bistånd hos den ene blir utkastad hos den andre.

Kommunförbundstjänstemannen citerar däremot med gillande en tjänsteman som läst – och förkastat – CUS-undersökningen. Vilka dumma forskare. Begriper de inte att det är just så här det skall vara i en demokrati. Det här är så här kommunal självstyrelse skall fungera!

Varför finns kommunal självstyrelse? Hur förhåller den sig till medborgarskapet? Om man är medborgare i ett land, Sverige, som väljer att dela upp sig i kommuner, har man då ingen rätt i de kommuner som landet är uppdelat i?

Det arrogantaste försöket att åsidosätta medborgarrätt som jag hört tals om var kanske det moderatledda Ängelholms försök att vägra inflyttning till potentiellt servicebehövande äldre människor för några år sedan, och denna häpnadsväckande gränspolitik, helt i enlighet med gammal fattiglagspraxis, försvarades givetvis med hänvisning till det kommunala självbestämmandet.

Jag får gå till en av mina nya vänner, professorerna i offentlig rätt. Den här gången är det Kaarlo Tuori, i Helsingfors:

> Om rätten till sociala tjänster och bidrag är nödvändig för att garantera kommuninvånarna privat och offentlig autonomi kan rättigheterna inte stå i strid med demokratiprincipen. Men de kan heller inte stå i konflikt med den kommunala självstyrelsen. Det centrala argumentet för kommunal självstyrelse är nämligen att åstadkomma demokratiska påverkningsmöjligheter på lokalplanet. Den kommunala självstyrelsen är inte i första hand till för kommunala organisationer och byråkratier, utan för kommuninvånarna.

och så hänvisar han till Finlands grundlag, vi kan hänvisa till vår författning (Tuori, 1993).

När välfärdsstaten drar sig tillbaka, vilket ju är fallet i Danmark och Sverige, förändras också förväntningarna, och därmed rättigheterna. Löftet om en rätt till arbete är i praktiken tillbakadraget, åtminstone för ögonblicket. Förväntningen om rätten till äldreomsorg kan inte uppfyllas på den nivå som verkade naturlig när de som i dag är 75 år gick i pension.

Historikern Anders Berge (1995) analyserade för något år sedan socialförsäkringarna i Sverige fram till 1935. Han drar slutsatsen att all rättighetsbaserad socialpolitik bygger på interna och mer eller mindre utsagda motprestationer, som politikkonstruktörerna bygger in i systemet. Socialpolitiken blir därför ett medvetet genomfört folkuppfostringsprojekt, folkhemmet är trevligt men disciplinerat.

Det är en intressant ståndpunkt, kanske är den tidvis sann också. Problemet är bara att den är ensidig. Den utgår bara från statens politik, inte från de medborgare som gjorde den möjlig genom att tro på den. Risken är kanske också att den är statisk. Rättighetspolitik bygger på att den fortsätter att vara en rättighetspolitik. Men om den inte är det längre?

Den danska professorn i offentlig rätt Kirsten Ketscher (1996) påpekar i en kritisk kommentar till den nya danska Bistandsloven, att lagen inte längre är en rättighetslag, men snarare en skyldighetslag för medborgaren, inte för staten. Medborgaren som behöver hjälp har numera exempelvis en plikt att låta sig aktiveras. Vad som händer om den fattige medborgaren inte vill låta sig

aktiveras framgår inte. Är aktivering i den kommunala mening som den föreslagna danska lagen (som också beundras av vissa svenskar) verkligen en aktiv delaktighet som skapar förtroende för en social rättighet, som skapar en rättighet som ett socialt faktum?

Jag citerar socialantropologen Marshall Sahlins och hans kända bok *Stone Age Economics*, "Stenålderns politiska ekonomi". Det handlar om Bemba, att av de viktigaste folken i nuvarande Zambia. Bemba är kända för sina fördelningssystem. Jag citerar: "Utdelningen av föda ... är en absolut avgörande sida av hövdingsskapet, liksom det är då det gäller auktoriteten i en by eller en familj. Förmågan att organisera förråden i huvudstaden verkar för Bembas uppfattning vara förbunden med hela stammens trygghet och välstånd." De viktigaste institutioner som uppehåller det politiska systemets enhet visar på den nära sammankopplingen mellan auktoritet och förmåga att fördela livsmedel (Sahlins, 1974:262).

Bemba är inte kända som idioter. De vet att det är de själva som arbetat ihop förråden. Men de kräver en fördelning som stämmer överens med det som de anser vara rätt. Det är det man skall ha politiken till.

Åter då igen och till slut till vår svenska socialpolitik. Socialbidragssystemet är befriat från alla rättighetsdrag, de materiella såväl som de sociologiska. Liksom i Norge och Danmark ersätter nyttomoraliska drag andra föreställningar om vad det innebär att vara "berättigad". Men idag ser vi allt fler rapporter som visar att stigmatisering, självnedvärdering och obehag vidlåder allt fler av de andra välfärdsordningarna, som tidigare har framstått som just rättighetsbaserade. Det är en effekt både av moralismens ökade insteg i systemen, och av välfärdsstatens tillbakadragande, eller med juristens ord "Staten kan inte längre betraktas som en välfärdsstat, i vart fall ej i detta avseende, utan snarare som en servicestat, som tillhandahåller bistånd i mån av prioriteringar och ekonomiska val" (Westerhäll, 1996: 32).

Vilka systemeffekter, vilken påverkan på samhället får vi om det människor trodde de var berättigade till, bara försvinner? Detta är en jättelik uppgift för samhällsvetenskapen, och för Demokratiutredningen, som borde undersöka sambanden mellan valdeltagande och empiriska mått på kommunal arrogans.

Hövdingarna hos Bemba fick problem när grunden för samhällets trovärdighet rubbades. De är inte de enda som får svårigheter att bli trodda när basen för sammanhållningen rivs ned.

Citerade arbeten:

Atkinson, A (1993) *On targeting social security*. Discussion paper, LSE. London.

Berge, A (1995) *Medborgarrätt och egenansvar*. Lund.

Eardsley, T; Bradshaw, J (1996) *Social assistance in OECD countries*, OECD/HMSO, London.

Gustafsson, B m fl (1990) *Beslut om socialbidrag i storstäder* FoU-byrån, Stockholms socialförvaltning (rapp. 141).

Hydén, L-C m. fl (1995) *Beslut om socialbidrag. En studie i 11 kommuner*. CUS skrift, Socialstyrelsen.

Hägerström, A (1953) *Inquiries into the nature of law and morals*. Uppsala.

Ketscher, K (1996) "Aktiv socialpolitik og social service" i (danska) *Social Forskning* 96:3.

Lagercrantz, K (1998) *Skilda världar*. FoU Skåne Skriftserie 1998:1.

Lødemel, I (1992) *European poverty regimes*. Konferenspaper, Oslo, Nov. 1992.

Sahlins, M (1974) *Stone age economics*. London.

Socialstyrelsen (1997) Socialbidrag på ändrade villkor. (Ann Holmberg).

Socialstyrelsen (1998) Sveriges kommuner tillämpar "Bistånd i andra fall" (Erika Borgny).

Tuori, K (1993) "Lagstiftningsstrategierna inom social- och hälsovården". *Retfærd (Nordisk juridisk tidskrift)* nr 62, 1993, p 5–18.

Westerhäll, L (1996) "Rättigheter som grund för social trygghet" *Retfærd* nr 75, 1996, p 30–34.

Vanmaktens möte med folkstyret

Göran Ahrne, professor, Stockholm

De sociala rättigheterna är den tredje av en demokratisk konstitutions hörnpelare. Historiskt har de sociala rättigheterna utvecklats senare än de två övriga: medborgerliga rättigheter såsom likhet inför lagen och yttrandefrihet och politiska rättigheter såsom rösträtt och frihet att etablera politiska partier. Frågan är huruvida de sociala rättigheterna är lika utvecklade som de två tidigare (Marshall, 1965).

Samtidigt som vi urskiljer dessa demokratins tre grundpelare kan vi konstatera att de är olika till sin karaktär och till sina funktioner. De medborgerliga och politiska rättigheterna är fastare etablerade och har starkare stöd i det allmänna medvetandet än de sociala rättigheterna även i ett land som Sverige. Få människor har några starka invändningar mot den allmänna rösträtten, men många människor ifrågasätter det berättigade i omfattningen av sociala rättigheter som arbetslöshetsersättning eller socialhjälp. Och det ligger delvis i de sociala rättigheternas natur att de kan bli mer ifrågasatta, eftersom de är mer komplexa och mindre självklara till sitt innehåll än till exempel den allmänna rösträtten.

Avståndet mellan de allmänna principerna i rättigheternas innehåll och status och deras omsättning i praktisk handling för varje medborgare är längre i fråga om de sociala rättigheterna än vad beträffar medborgerliga och politiska rättigheter. Inte heller de senare är utan problem: Vad innebär i praktiken likhet inför lagen och hur uppnår man att den allmänna rösträtten också ger alla människor lika möjligheter att göra sig hörda? I praktiken måste de medborgerliga rättigheterna alltid få en institutionell och

organisatorisk form, som också påverkar deras innehåll. Men realiserandet av de sociala rättigheterna är än mer komplicerat. Sociala rättigheter formuleras i ekonomiska termer i betydligt större utsträckning än övriga rättigheter (Barbalet, 1988).

De sociala rättigheterna är i stor utsträckning avhängiga de andra medborgerliga rättigheterna och de formuleras i kollektivt politiskt handlande genom partier och liknande intressegrupperingar. I dessa processer kan vi se att de sociala rättigheterna i dag oftare kommer upp till diskussion och omprövning än övriga rättigheter, även om inte heller dessa är färdigutformade och ständigt måste omförhandlas på grund av till exempel förändrade teknologiska förutsättningar för yttrandefriheten som "internet". Men de sociala rättigheterna är ännu mer utsatta för både politiska och ekonomiska konjunkturförändringar och de har ett högre pris.

Trots att de sociala rättigheterna är kollektiva till sin natur och erövrade i en kollektiv politisk kamp måste varje medborgare själv begära tillgång till sina sociala rättigheter. Och i denna situation står medborgaren ofta utlämnad inför övermakten. Den statliga (offentliga) maktutövningen är anonym och sökarljuset är riktat mot den enskilde individen/medborgaren (jfr Foucault, 1987). De sociala rättigheterna är uttryck för medborgarnas kollektiva maktresurser, men när den enskilde individen ska utkräva sina sociala rättigheter befinner sig hon eller han ofta i ett resursmässigt underläge gentemot myndigheterna. Det är i denna situation som mötet mellan folkstyret och vanmakten äger rum. Som klient befinner du dig antagligen i en nödsituation och det kan vara bråttom, men för myndigheterna är det inte alltid lika bråttom. Även kunskapsmässigt befinner sig klienten i ett underläge: Myndigheterna vet mer om dina sociala rättigheter än du själv.

Nedan ska jag diskutera och exemplifiera inslag i denna assymetriska relation mellan myndighet och medborgare, som gör den problematisk, trots att det i grunden handlar om just rättigheter och tillgångar. Ändå kan de i praktiken framstå som förtryckande och förnedrande. Jag ska göra detta med hjälp av utsagor som görs i två intervjuer publicerade i en skrift från Demokratiutredningen med titeln "På marginalen" (SOU 1998:161). Det är intervjuer

med två kvinnor om deras erfarenheter av sina kontakter med de sociala myndigheterna (i rapporten har de rubrikerna "Under existensminimum" samt "En framtid utan bidrag"). Det rör sig i båda fallen om två yngre kvinnor utan allvarligare sociala problem som missbruk eller kriminalitet. Det är försörjningsproblem, främst på grund av arbetslöshet, som lett dem till att ta kontakt med de sociala myndigheterna för att kräva sina rättigheter, men en av de intervjuade kvinnorna säger att hon i fortsättningen vägrar att vända sig till socialtjänsten: "Jag låter mig inte förolämpas fler gånger. Hellre lånar vi av släktingar eller svälter".

Myndigheterna utgör, så att säga, folkstyrets baksida. De sociala rättigheterna har i de politiska processernas manglande och kohandel förvandlats till lagar, regler och föreskrifter. Somliga regler är mindre omstridda och därför ofta klarare formulerade, medan andra regler som arbetslöshetsersättning och utbetalning av bidrag från socialtjänsten är mer omstridda och ofta dunklare formulerade. Ju otydligare lagar och regler är desto större roll spelar de olika myndigheternas hantering av ärendena. Från myndigheternas och de enskilda tjänstemännens sida måste de medborgare som vänder sig till dem *omvandlas till fall*. Deras situation måste tolkas i ljuset av rådande regler och praxis och hanteringen måste redovisas i form av fallbeskrivningar (Johansson, 1992). För den enskilde medborgaren kan detta vara högst frustrerande. Myndigheterna/tjänstemännen måste ta reda på åtskilliga personliga detaljer om klienternas liv samtidigt som klienterna upplever att tjänstemännen inte alls ser till dem som individer.

Detta är tydligt i båda de intervjuer jag refererat till. Bemötandet upplevs som mekaniskt och en av kvinnorna menar att tjänstemännen borde se till "människan och individen som de träffar". Samtidigt begär tjänstemännen att de ska redovisa för detaljer i sina liv som läkarkontakter och känslomässiga relationer till sin närmaste familj.

I regelverket för många sociala rättigheter ingår att klientens situation ska beskrivas i relation till hennes sociala position: familj, arbete, utbildning etc. Det tycks på sätt och vis ganska rimligt. Samtidigt som det får orimliga konsekvenser. I praktiken betraktas inte klienter som individer. I en intervju framgår att en tjänsteman

ifrågasatt det lämpliga i att en kvinna bestämt sig för att flytta ifrån sin sambo: "jag var dum om det var jag som satte mig i den situationen eftersom jag inte hade någon inkomst". Hon säger att då fick hon enligt tjänstemannen "skylla sig själv". Den omvandling från individuell medborgare till fall som sker i konfrontationen med de sociala rättigheternas regelverk är en ofta smärtsam erfarenhet som på en gång upplevs som både personligt närgången och kyligt distanserande.

Samtidigt skapar svårigheterna att omvandla individer till fall och att tolka olika regelverk en misstänksamhet om att det finns ett godtycke i behandlingen. En av de intervjuade kvinnorna menade "att vissa får och vissa får inte". Om regler är otydliga och måste tolkas ger det utrymme för skillnader mellan hur olika tjänstemän hanterar sina "fall" (jfr Hvinden, 1994).

Trots att det är fråga om sociala rättigheter ligger *bevisbördan* om att hon eller han är berättigad att uppbära dessa rättigheter hos den enskilde medborgaren. "Hela tiden upplever man misstroende" och klienterna "får vända ut och in på sig själva". Klienterna måste ha med sig hyreskontrakt och lönespecifikationer och det framgår också att en kvinna blev tvingad att ansöka om en mindre lägenhet för att kunna få ut bidrag. När det gäller de sociala rättigheterna är förhållandet det motsatta i jämförelse med de medborgerliga rättigheterna, dvs. likheten inför lagen. När det gäller de sociala rättigheterna är varje klient i första hand misstänkt och måste bevisa att han/hon har rätt. I en domstol är det myndigheterna som har bevisbördan. Självklart har dessa olikheter sin grund i rättigheternas olika innehåll, men det är ändå en slående kontrast som förtjänar att uppmärksammas även i retoriken om de sociala rättigheterna.

Ovan konstaterade vi att medborgerliga rättigheter i praktiken måste få en institutionell och organisatorisk form i interaktionen mellan medborgarna. De sociala rättigheterna har dock inte bara en form, utan de har organiserats på olika sätt i olika myndighetsstrukturer. Deras handhavande har *specialiserats* och delats upp på fler myndigheter och fler tjänstemän. Detta förhållande understryker kontrasten mellan den enskilde medborgarens problema-

tiska livssituation och hanteringen av dessa som olika fall för olika myndigheter. De olika myndigheterna kan ofta ha olika regler för det som av den enskilde individen upplevs som samma problem. Det rapporteras ofta om hur människor skickas från försäkringskassan till arbetsförmedlingen för att de inte är tillräckligt sjuka och att de har en viss "restarbetsförmåga". På arbetsförmedlingen anses de dock som alltför sjuka för att de ska kunna hänvisas till lediga arbeten (jfr Ahrne, 1989). En liknande specialiseringseffekt har närmast blivit "klassisk" inom detta område: för att kunna registrera sig som arbetssökande på arbetsförmedlingen måste en mamma kunna visa att hon är tillgänglig för arbetsmarknaden, dvs. har en daghemsplats för sitt barn, men för att få en daghemsplats måste hon ha ett förvärvsarbete. (Sådana regler har dock blivit mindre vanligt förekommande.) Specialiseringen mellan myndigheterna skapar en ökad distans till medborgarna.

Frustrationen i samband med specialiseringen mellan myndigheterna uttrycks tydligt i de bägge intervjuerna: "Som det nu är får jag en känsla av att olika myndigheter inte tycker om varandra. Arbetsförmedlingen, försäkringskassan och socialen säger tvärtom om saker och ting. Det känns som om de inte jobbar ihop utan mot varandra".

Den andra kvinnan har liknande erfarenheter när det gäller administration av ersättningar från olika myndigheter. Hon efterlyste mer information om regler och ekonomi, mer av handledning för att kunna planera arbetssökande och utbildning bättre. "Nu kan övergångarna mellan lön och ersättningen från försäkringskassan och socialen bli både knepiga och förödande".

De båda intervjuade kvinnorna har förvånansvärt liknande synpunkter på hur myndighetskontakterna skulle kunna bli bättre och värdigare. För det första efterlyser de ett mänskligare bemötande: "mer av förståelse och inlevelseförmåga". En av kvinnorna framhåller också att det skulle underlätta att få träffa samma socialsekreterare varje gång, vilket hon inte minns att hon någonsin gjort. För det andra efterlyser de klarare regler och ett mycket bättre samarbete mellan olika myndigheter. Antagligen finns det

ett samband här, som en av kvinnorna sa: "Det är så man vill att det ska gå till. Att de är trevliga, bestämda och rättvisa". Och det är förmodligen betydligt lättare även för ansvariga tjänstemän att vara trevligare om reglerna är tydligare.

Jag ska här kort diskutera tre sätt att förstärka de sociala rättigheterna på ett sätt som också gör dem lättare att administrera:

- de bör vara strikt individuella
- de bör bara vara tydliga och enkla
- bevisbördan läggs på myndigheterna och kontrollen sker i efterhand

Politiska rättigheter som rösträtt är individuella. Det är den enskilde individens val som gäller. Detta bör också gälla de sociala rättigheterna. De sociala rättigheterna ska göra medborgarna självständiga och befria dem från beroendet till andra människor. Att se de sociala rättigheterna som individuella rättigheter skulle också underlätta administrationen.

Tydligheten skulle förstärkas om specialiseringen mellan myndigheter upphörde. De flesta frågor beträffande medborgarnas sociala rättigheter ligger i skärningspunkten mellan arbetslöshet, sjukdom och brist på pengar. Frågor som rör människors rehabilitering till arbetslivet är frågor som typiskt hamnar mellan myndigheterna (jfr Lindqvist, 1998). När allt fler människor blir fattiga för att de är arbetslösa, men inte inordnas i arbetslöshetsförsäkringen är det dags att slå ihop de olika administrationssystemen till en myndighet som har huvudansvaret för de sociala rättigheterna. Dessutom behövs en större tydlighet om vilka regler som gäller och vilken praxis som finns.

Skulle det inte vara möjligt att tänka sig att myndigheterna faktiskt i första hand litade på de människor som söker socialbidrag? Att bevisbördan ligger på dem som kräver sina sociala rättigheter gör administrationen långsammare, vilket kan försvåra den sökandes situation och framför allt skapar detta förhållande ett maktmässigt underläge för den medborgare som söker stöd.

Det är dock klart att till syvende och sist ligger styrkan i de sociala rättigheterna i den demokratiska processen och i medborgarnas politiska medvetande. Och när det gäller de sociala rättigheterna är det många människor i Sverige som stegrar sig inför tanken att verkligen garantera alla medborgare en självklar grundtrygghet i fråga om försörjning utan att att man också kräver motprestationer i form av arbetstvång. Det tycks som om vi inte vågar lita på att alla medborgare verkligen är beredda att arbeta för sin egen försörjning, utan att man måste kontrollera dem och förnedra dem för att verkligen pröva deras arbetsvilja. Det är alltjämt nästan två tredjedelar av svenska medborgare som i opinionsundersökningar uttrycker misstankar om att människor missbrukar sina sociala rättigheter (Svallfors, 1996). De sociala rättigheterna är inte fullt utvecklade. Människor som har arbeten säger för det mesta att de är glada för att de har ett jobb och de trivs också på sina jobb. Ändå finns en utbredd skräck för att det skulle kunna finnas några som smiter från sina plikter, och att vi måste kontrollera dem in i minsta detalj innan de kan få ett visst stöd till sin försörjning. Är inte tiden mogen att överge denna skräckbild, eller är det så att många medborgare innerst inne känner det egna förvärvsarbetet, sina egna plikter, som en så tung börda att de inte vill låta någon människa slippa undan detta hårda slit?

Referenser:

Ahrne, Göran (1989) *Byråkratin och statens inre gränser.* Stockholm: Rabén & Sjögren.

Barbalet, J. M. (1988) *Citizenship.* Milton Keynes: Open University Press.

Foucault, Michel (1987) *Övervakning och straff.* Arkiv: Lund.

Hvinden, Björn (1994) *Divided against itself. A study of integration in welfare bureaucracy.* Oslo: Scandinavian University Press.

Johansson, Roine (1992) *Vid byråkratins gränser.* Lund: Arkiv.

Lindqvist, Rafael (1998) "Gränser mellan organisationer – exemplet arbetslivsinriktad rehabilitering" i Rafael Lindqvist (red.) *Organisation och välfärdsstat*. Lund: Studentlitteratur.

Marshall, Thomas, H. (1965) *Class, Citizenship and Social Development*. New York: Anchor books.

SOU 1998: 161. *På marginalen. En intervjubok från Socialtjänstutredningen*. Demokratiutredningens skriftserie: Stockholm 1998.

Svallfors, Stefan (1996) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi*. Umeå: Boréa bokförlag.

Vanmaktens möte med folkstyret

Kerstin Vinterhed, docent, Stockhom

När jag for till Amerika i slutet av sextiotalet för att skriva om president Johnsons krig mot fattigdomen drogs jag plötsligt in i en enorm demonstration genom Manhattan med slutmål Central Park för rätten till socialbidrag. Rörelsen hette "Welfare rights movement" och i demonstrationståget gick socialarbetarna sida vid sida med sina klienter för att kräva deras rätt till bistånd. Det stora problemet, ansåg de, var att så få utnyttjade sina rättigheter, att de inte ens visste om att de hade rätt till understöd.

Tanken svindlade lite grann när jag tänker tillbaka på detta. Det skulle vara en lika fantastisk som otänkbar händelse i dag om svenska socialarbetare gjorde gemensam sak med sina klienter och krävde bättre villkor för dem.

Låt mig förmedla en annan ögonblicksbild. Denna gång gäller det socialbidragstagarna i Marks kommun i Småland som i mitten på nittiotalet bildade Iris, uttytt, "Individens rätt i samhället". Sjutton personer demonstrerade utanför kommunalhuset och tvingade ut s-märkta kommunalrådet Jan-Åke Sjökvist på trappan för att ta emot protesterna. Då hade Marks kommun infört den s.k. Uppsalamodellen för att försöka dra ned på socialbidragskostnaderna. Modellen innebar att en person som sökte socialbidrag måste söka jobb först; en ensamstående mamma i skogen i Marks hade sökt 98 jobb på en vecka. Sen fick hon hjälp. Men absolut inte mer än minsta tänkbara, det såg grannarna till som noga bevakade att det inte var någon karl som hjälpte henne med ekonomin i hemlighet.

Ja, folk blir lite om sig och kring sig när det är besvärliga tider. Exemplet Marks kommun för tanken till Christina Lindgren på Ekerö, också ensamstående flerbarnsmamma som jag skrev om när barntillägget drogs in för vuxenstuderande 1996, i Christinas fall ett plötsligt inkomstbortfall på 4000 kronor i månaden. Aldrig har jag väl upplevt en sådan proteststorm som den gången, för Christina och hennes fyra ungar fick ju fortfarande socialbidrag enligt normen och kunde fortsätta att existera. Det tålde inte folk, inte vanligt folk som gör rätt för sig.

Jag kommer ihåg när den nuvarande socialtjänstlagen genomfördes i början på åttiotalet, vår stolta lag med sina portalparagrafer om solidaritet, frivillighet, integritet och demokrati. Kanske var den inte ens då riktigt förankrad i folkdjupet; när det blev ont om jobb började den i alla händelser skaka i fogarna ordentligt. Då utvecklades socialtjänsten till en arena för konflikten stat/kommun, nämligen vem som skulle bära kostnaderna för den ökade arbetslösheten, den kommunala socialtjänsten eller någon form av allmänt arbetslöshetsunderstöd. Där har nog kampen fastnat, fastän gradvis med en allt starkare förskjutning åt försäkringshållet. Det antydde i varje fall ordföranden i den sittande socialtjänstutredningen, Inger Lundberg (s) på socialpolitiska föreningens stora konferens om socialtjänsten i framtiden i Stockholm i höstas. Hon funderade på att bryta ut försörjningsfrågan ur socialtjänsten och hitta ett system för kostnadsfördelning mellan stat och kommun enligt dansk modell, riktigt hur fick jag aldrig klart för mig. Från Danmark kom ju annars den famösa iden om att avkräva ungdomar arbete/studier i utbyte mot socialbidrag, en högst dubiös lösning med starka inslag av negativ särbehandling som redan kritiserats starkt av Tapio Salonen, socialbidragsforskare från Lund.

Den viktigaste förändringen inom socialtjänstens område hittills gäller emellertid överklaganderätten. Denna rätt är redan starkt urholkad och omfattar numera endast formalia utom när det gäller rena försörjningsfrågor. Bara hälften av bidragslagarna känner till rätten att överklaga, konstaterar Anne Hermodsson i en ny

avhandling, "Vision och verklighet". Hon befarar nu att "demokratins svarta hål" socialtjänsten kommer att växa ytterligare. Planen för närvarande tycks gå ut på att helt ta bort socialtjänstlagens grundbult, att detta är en social rättighetslag, och göra den till en skyldighetslag för myndigheter av samma slag som hälso- och sjukvårdslagen, alltså utan rätt för den enskilda att föra sin sak vidare i domstol.

Om detta sker då är socialtjänsten illa ute, som socialpolitiska föreningens ordförande Lars Grönwall sa i sitt inledningsanförande i Stockholm. Ja, det kan man lugnt säga. Det skulle vara det definitiva slutet på en epok, då vi i Sverige satte oss före att lagstifta om jämlikhet också för samhällets mest utsatta och ringaktade medlemmar.

Kommer ni ihåg Albyskandalen? Det var på åttiotalet i Alby i Botkyrka en randkommun till Stockholm som man började med den nya modellen "att ställa krav" på dem som sökte socialbidrag. I stället för ett samtal där man i förtroende ombads berätta om sina problem blev det nu fråga om ett förhör, ett s.k. trepartssamtal – en metod också inom Uppsalamodellen – där den sökande ställdes mot väggen och en observatör antecknade allt som sades vid mötet. Den hjälpsökande fick veta att det var han själv som var skulden till sina problem och hade han ingen bostad kunde han väl tälta i parken. Modellen kom från USA och gurun hette Tony Mannochio, en guru som tog 7000 kronor cash per framträdande, rätt mycket på den tiden. Men Alby gjordes till ett tillsynsärende av socialstyrelsen, där Barbro Westerholm var generaldirektör då, och det fastslogs att rätten till bistånd var lagfäst i Sverige och ingenting som kunde villkoras.

Barbro Westerholm hade inte fullt stöd för denna uppfattning ute i kommunerna, inte heller i de s-märkta. Och hon hade inte den ansvariga ministerns stöd i regeringen. Gertrud Sigurdsen (s) höll på kommunerna och talade om deras självbestämmanderätt, just det argument som håller på att knäcka hela socialvården. Det är som John Takman sa till mig i den sista intervjun han gav innan han dog förra våren, det har alltid funnits två sorters socialdemokrater, dels de medkännande hyggliga sossarna som man

kunde samarbeta med och dels småborgarna och renlevnadsmännen, moralisterna som ansåg att man måste göra rätt för sig och att de som inte gjorde rätt för sig stod i vägen för framsteget. Den ambivalensen, den dubbelheten går igen i steriliseringsfrågan och den tycks ständigt återkomma i socialbidragsdebatten.

Jag tror att det är mycket viktigt att se och inse detta om man vill komma framåt. Det finns en stark ambivalens i vårt lutheranska samhälle mot den som inte jobbar och gör rätt för sig och den ambivalensen går i dagen i hårda tider. Då ska den som inte kan försörja sig själv plötsligt försörja sig själv och därmed jämt och inget dalt.

Men det finns också en annan socialdemokratisk tradition och det är den som är huvudfåran. Jag tänker på den tidiga socialdemokratiska kampen för socialförsäkringar som en rättighet från socialdemokratiskt håll medan borgerligheten talade om fattigkultur och folkuppfostran. "Vi tillåter oss dra på munnen när millionärer ge oss recept på konsten att bli rik genom arbetssamhet och sparsamhet. Vi börja lite till mans inse att olyckliga sociala massföreteelser när allt kommer omkring måste ha andra grunder än sådana som kunna avhjälpas genom predikan om individuella dygder," sa Hjalmar Branting när striden om folkpensionen stod som hetast. Hans ord ljuder som ett eko bakom Tapio Salonens yttrande på socialkongressen i Stockholm i höstas där han underströk att socialbidragssystemet hade samma fel som det alltid haft: det är skamligt, godtyckligt och sköts av en semiprofessionell kår.

Den insikten fanns hos civilminister Schotte 1913 också. Han trodde aldrig på att fattigvården kunde bli en värdig hjälpform och pläderade för folkpensionen just för att unvdika den personliga bankruttförklaring som var förutsättningen för att man alls skulle kunna komma ifråga för fattighjälp.

Det är väl att märka att det var liberaler och socialdemokrater ihop som lade grunden för det svenska socialförsäkringssystemet och att den liberala statsministen, Karl Staaf, för sin del, beklagade att oppositionen mot pensionsreformen från Centralförbundet för socialt arbete, CSA blivit så bitter och från.

Så delades alltså redan 1913 den svenska socialpolitiken i två delar, en stark del, baserad på rättigheter och en svag baserad på behov. 1982 års socialtjänstlag måste ses som ett storstilat försök att upphäva denna dualism – ett försök som kanske nu är på väg att misslyckas.

Jag säger kanske för jag är inte helt säker på att en total kollaps är slutet. Kanske är det i stället så att en insikt i de dilemman som jag försökt åskådliggöra kan leda fram till ett nytänkande och kanske hamnar man då där både Tapio Salonen och nu Inger Lundberg tycks befinna sig och där vi befann oss också för snart trettio år sedan, nämligen i någon form av minimiinkomst eller inkomstgaranti, alltså en statligt garanterad försörjning också för de stora grupper som i dag hamnar utanför det vanliga socialförsäkringsystemet, dvs. ungdomarna, kvinnorna, de arbetslösa, invandrarna.

En försäkring av något slag också för dessa grupper är tilltalande eftersom man då slipper ifrån den individuella, godtyckliga och förödmjukande behovsprövningen, men risken är samtidigt stor att man dels lägger bidragsnivån så lågt att det knappt går att överleva, att man alltså skapar ett permanent B-lag, dels att man försäkrar bort ett arbetslöshetsproblem, att man ger upp arbetslinjen inom svensk socialvård och därmed – en massa människor. Är det inte här Danmark har gått före också? Men där diskuterade man i varje fall ordentligt vad det innebar att medvetet prioritera bort svåra missbrukare med flera från aktiva hjälpinsatser: det var ett moraliskt problem som socialcheferna i Danmark och många andra berörda brottades med länge. Men jag tror aldrig att de löste saken, utan jag tror att det blev en prioritering till slut mellan dem som var värda att satsa på och dem som inte var det. Precis som här – fast vi har aldrig haft någon öppen diskussion om saken.

Och så finns förstås risken att det existerar en grupp ändå som inte klarar av att leva på minimilönen heller och som man måste ta hand om på något sätt och så är vi där igen! Socialbyrån gick inte att stänga den här gången heller!

Alla behov gäller inte pengar. Jag ska avsluta mitt anförande med ett alldeles färskt exempel på hur det känns att söka hemtjänst men inte få någon, en mycket smärtsam upplevelse för en vanlig skötsam medborgare som aldrig frågat förr. Det här är berättelsen om Margareta Sundström som ringde mig strax före jul:

Det började lacka mot jul när Margareta Sundström, 70, plötsligt svimmade i sitt kök och slog bakhuvudet hårt i köksbordskanten. Hon fick en hjärnskakning och har haft yrsel sedan dess men någon hjälp att handla och städa har hon inte fått från hemtjänsten.

– Den där tryggheten, som jag betalat skatt för i alla år, den fanns inte när jag behövde den, säger hon..

Margareta Sundström är en bland många ensamstående, äldre personer i Stockholm. Hon lider av astma och lågt blodtryck, men hittills har hon klarat sig själv. Det som gör henne ovanlig är att hon blev så förbannad till sist. De flesta bara tiger och lider, men hon berättar sin historia. Jag står för vartenda ord, säger hon, även om sociala inte tror på mig. För det gör de inte, det märker man. De tycker att man överdriver.

– När jag kvicknade till kravlade jag mig in i sängkammaren, och la mig på sängen och sov, berättar Margareta Sundström. När jag vaknade dånade det i huvudet, jag blev rädd och åkte iväg till akuten på KS. Där fick jag stanna ett dygn, sedan skulle hemtjänsten hjälpa mig, sa de.

Men när jag ringde dit så hade de ingen hjälp att ge. Jag fick klara mig själv, sa de, och hade jag ingen granne eller släkting som kunde hjälpa till att handla?

Precis det som jag inte ville, besvära andra människor mitt i julbrådskan! Nu ska jag gå till skatteverket och fråga om jag inte kan få sätta in mina pengar på banken i stället för att betala allt i skatt. Jag vill ha en slant till privatvård, om jag skulle bli riktigt dålig.

Margareta Sundström är bitter. Hon har arbetat heltid ända fram till pensionen för fem år sedan och alltid skattat enligt den högsta tariffen för ensamstående. Det begriper hon väl att skatten går till annat än hennes egna behov och hon går ju på gatorna och

åker kommunalt som alla andra. Det är inte det. Nej, bara att det inte fanns någon hjälp alls för henne, när hon behövde det för första gången.

– Igår gick jag här och grät i min ensamhet, säger hon när hon ringer DN.

När vi hälsar på hos henne finner vi en söt liten dam i knallblått, bosatt i en trevlig lägenhet på Gärdet. Men hon har det inte fett. Pensionen är på 8000 efter skatt och hyran går på 5000 kronor. Resten räcker till mat, så mycket mer blir det inte.

– Tänk att hemtjänsten skulle kosta nittio kronor i timmen, säger hon förskräckt. Nittio kronor för att handla lite mat! Jag vet inte om jag hade haft råd om jag nu händelsevis hade fått någon.

Margareta Sundström arbetade i alla år på landstingets regionplanekontor i Stockholm och det är inte mycket hon inte vet om stadens sjukhus. Att bara satsa på några stora sjukhusfabriker och sedan dra ner på pesonalen är vanvett, anser hon. Vid ett tidigare tillfälle fick hon sitta nio timmar på akutan och då fanns det inte ens ett glas vatten inom räckhåll. Folk satt på golvet med väggen som stöd.

– De hade bara 35 stolar, jag hade tid att räkna dem, säger hon.

Men personalen säger hon inget ont om, det är politikerna hon vill åt.

– Kan man avskaffa politikerna, undrar hon? Eller åtminstone tvinga dem till en veckas praktik i sjukvården så att de får se vad de ställt till med.

Sociala ger hon ännu mindre för.

– Jag skulle kunna ligga här och ruttna och dö i min ensamhet utan att någon brydde sig, säger hon. Ja, det är faktiskt sant. Man känner sig som man inte hade rätt att leva längre. Och det har man ju inte heller när man inte får någon hjälp i en sådan här situation.

Sedan ilsknar hon till.

– I morse ringde de för första gången på tre veckor men då var jag så förbannad att jag sa att jag ingen hjälp ville ha. Man får inte trampa på en människas själ.

KUNGL. BIBL.
1999 -05-05
STOCKHOLM

DEMOKRATI
Utredningen

så arbetar

Demokrati utredningen

Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning och folkrörelsernas förändringar. Kommittén har också fått i uppdrag att förklara det sjunkande valdeltagandet samt stimulera det demokratiska engagemanget. Vid sekelskiftet skall utredningen presentera en sammanvägd analys i form av ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- en skriftserie
- offentliga seminarier
- en webbplats för debatt och information

Skrifter

Demokratiutredningen kommer fortlöpande under arbetets gång att publicera en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Den omfattande demokratiforskning som bedrivs vid våra universitet och högskolor ställs på detta vis till förfogande för alla som är intresserade av demokratifrågor.

Information om titlar, utgivningsdag, priser m.m. finns på utredningens webbplats.

Seminarier

En av utredningens uppgifter är att stimulera det offentliga samtalet.

Därför anordnar vi offentliga seminarier runt om i landet.

Till seminarierna bjuder vi in forskare och idédebattörer att bidra med sin kunskap och sina värderingar kring de frågor vi tycker är värdefulla att samtala kring.

Varje seminarium dokumenteras i form av en skrift.

www.demokratitorget.gov.se

är adressen till Demokratiutredningens webbplats. Här finns möjlighet att föra en fri debatt kring demokratin – demokratitorget är öppet för alla.

Ett antal krönikörer kommer att kommentera demokratiproblem och andra demokratidebatter.

Här kan Du också informera dig om och föra dialog kring utredningen. Direktiv i fulltext, arbetsplan och utredningens protokoll är dokument man kan hämta hem.

Här informerar vi också fortlöpande om aktuella skrifter och seminarier. Man kan dessutom ta del av debattinlägg vid seminarier samt beställa utredningens skrifter.

Länkar finns till andra delar av nätet där demokratifrågor dryftas på olika sätt.

Information

Vi svarar gärna på frågor och lämnar ytterligare information om utredningens arbete. Adress och telefonnummer till utredningens kansli finns på nästa sida.

Utredningens sammansättning

Ordförande
Bengt Göransson
f.d. statsråd
tel: 08-453 41 04

Kommittéledamöter
Elisa Abascal Reyes (mp)
tel: 08-88 29 76

Stefan Attefall (kd)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 54 46

Nils Fredrik Aurelius (m)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 46 85

Britt Bohlin (s)
ledamot av riksdagen
tel: 08-786 47 80

Per Gustafsson (c)
informationschef
tel: 08-787 58 40

Jeanette Hillding (m)
företagare
tel: 0431-88 300

Gunnar Larsson (s)
klubbordförande
tel 031-703 73 07

Eva Marcusdotter (s)
frilansskribent
tel: 019-36 36 48

Olle Schmidt (fp)
utredningssekreterare
tel: 040-34 10 64

Pernilla Zethraeus (v)
kommunalråd
tel: 026-17 81 22

Experter
Lars Bryntesson
Kulturdepartementet

Wanja Lundby-Wedin
LO:s andra ordförande

Carl-Gunnar Peterson
Justitiedepartementet

Elisabeth Rynell
författare

Marcus Storch
direktör

Sekretariat
Huvudsekreterare
Erik Amnå, *fil dr*
tel: 019-30 30 67

Biträdande sekreterare
Margareta Meyer
tel: 08-405 49 16

Seminarieansvarig
Anders Ljunggren
tel: 08-405 16 54

DEMOKRATI
Utredningen

Postadress: 103 33 Stockholm. Besöksadress: Regeringsgatan 30-32

Tel: 08-405 49 16. Fax: 08-411 24 67

E-post: margareta.meyer@justice.ministry.se

Demokratiutredningens skriftserie

Redaktör Erik Amnå

1. **Demokratins räckvidd.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:55)
2. **En god affär i Motala.** Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik (SOU 1998:63)
3. **Att rösta med händerna.** Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz (SOU 1998:85)
4. **Gör barn till medborgare!** Om barn och demokrati under 1900-talet (SOU 1998:97)
5. **Det unga medborgarskapet**. Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:101)
6. **Lekmannastyre i experternas tid**. Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:102)
7. **Demokrati på europeisk nivå?** (SOU 1998:124)
8. **Läsarna och demokratin**. Ett brev till det läsande Sverige (SOU 1998:134)
9. **Lokala Demokratiexperiment**. Exempel och analyser (SOU 1998:155)
10. **På Marginalen**. En intervjubok från Socialtjänstutredningen (SOU 1998:161)
11. **Allas frihet**. Demokratin möter marknaden. Tre ronder (SOU 1998:164)

12. **EU – ett demokratiprojekt?** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:145)
13. **Invandrarskap och medborgarskap.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1999:8)
14. **Att slakta ett får i Guds namn.** Om religionsfrihet och demokrati (SOU 1999:9)
15. **Etik och demokratisk statskonst.** (SOU 1999:13)
16. **Elektronisk demokrati.** (SOU 1999:12)
17. **Den skyddade provinsen.** En essä om demokratins värde och värdighet (SOU 1999:22)
18. **Lobbning** (SOU 1998:146)
19. **Demokratin i den offentliga sektorns förändring.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1999:40)

Den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning, folkrörelsernas förändringar och det sjunkande valdeltagandet. Vid sekelskiftet ska utredningen presentera en sammanvägd analys i ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- offentliga seminarier runt om i landet
- webbplatsen *www.demokratitorget.gov.se* med fria debatter och möjligheter att informera sig om och föra dialog kring Demokratiutredningen
- en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Vad spelar den offentliga sektorn för roll för medborgarnas delaktighet och deltagande i samhällsutvecklingen? Det är huvudfrågan i denna småskrift från Demokratiutredningen.

I följande åtta inlägg diskuterar svenska och danska samhällsforskare hur medborgarnas inflytande och rättssäkerhet kan stärkas:

- **Demokratin i den offentliga sektorns förändring**
- **Är byråkratin demokratisk?**
- **Nya vägar till lokal demokrati**
- **Medborgarmakt i Danmark**
- **Åtstramningen och folkviljan**
- **Medborgarrätten och det lokala självstyrets arrogans**
- **Vanmaktens möte med folkstyret**

fakta info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71
Box 6430. 113 82 Stockholm
order@faktainfo.se www.faktainfo.se