

Kommunala förnyelseproblem

Stig Montin (red.)

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

Bilaga I
till slutbetänkande av Kommunala
förnyelsekommittén

SOU 1996:169

Kommunala förnyelseproblem

Stig Montin (red.)

Bilaga I
till slutbetänkande av Kommunala
förnyelsekommittén

SOU 1996:169





Statens offentliga utredningar

1996:169

Inrikesdepartementet

A. Det KB
Occ SOL

42

Kommunala förnyelseproblem

En statsvetenskaplig betraktelse

Stig Montin

Bilaga I till slutbetänkande av
Kommunala förnyelsekommittén
Stockholm 1996



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

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:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Förord

Kommunala förnyelsekommittén, som tillsattes våren 1995, har uppdraget att göra en samlad utvärdering av de reformer och omfattande förändringar som har skett i kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer samt föreslå åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas möjligheter till inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet.

Under kommittéarbetets gång har ett flertal studier genomförts. För vägledning i fråga om vetenskaplig metodik och relevans har ett vetenskapligt råd med företrädare från olika discipliner varit knutet till sekretariatet.

I föreliggande rapport behandlas olika aspekter på det kommunala och landstingskommunala förnyelsearbetet ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Ur den rika floran av nationell och internationell kommunforskning redovisas teoretiska och empiriska bidrag som rör den lokala folkstyrelsen och dess utmaningar, relationen mellan stat och kommun, de politiska partierna, de förtroendevalda, relationen mellan politik och förvaltning, organisationsteoretiska inriktningar samt det lokala medborgarskapet. Författaren svarar själv för innehållet.

Det är kommitténs förhoppning att rapporterna skall bidra till diskussionen om det fortsatta förnyelsearbetet i offentlig verksamhet.

Örebro i december 1996

Erik Amnå
Sekreterare

Innehåll

<i>1 Inledning, syfte och uppläggning</i>	5
1.1 Inledning	5
1.2 Att värdera förnyelsearbetet	6
1.3 Rapportens syfte och uppläggning	7
<i>2 Folkstyrelsen och dess utmaningar</i>	8
2.1 Den lokala folkstyrelsemodellen	8
2.2 Den kommunala organisationens uppluckring	10
2.3 Ny filosofi om offentligt ledarskap	12
2.4 En multiorganisation	18
2.5 Sektorisering och demokrati	20
2.6 Från den representativa demokratin till många demokratiformer	22
2.7 Från politisk styrning och kontroll till ledning och koordinering	23
<i>3 Kommunerna, staten och omgivningen</i>	26
3.1 Både minskad och ökad statlig styrning	26
3.2 Kommunerna och omgivningen	28
3.3 Kommunerna som en del av staten	29
3.4 Kommunideologier	31
<i>4 Partierna och demokratin</i>	34
4.1 Partiernas funktioner	34
4.2 Det lokala partilivet	35
4.3 Partiernas problem	36
4.3.1 Problem i det politiska inflödet	36
4.3.2 Lokal demokratiutveckling med och utan partierna	37
4.3.3 Problem med att samla majoritet	39
4.3.4 Problem med politikens utflöde	39
4.4 Partier i kris?	40
4.5 Partiernas framtid?	41
<i>5 De förtroendevalda och den kommunala demokratin</i>	43
5.1 Landstingens och kommunernas demokratiska historia	43
5.2 De förtroendevalda och den kommunala demokratin	47
5.2.1 De förtroendevalda som företrädare	47

5.2.2	Valdeltagande	48
5.2.3	Medborgarnas attityder	48
5.2.4	Attityder till olika förändringar i kommunerna bland förtroende- valda	50
5.2.5	Medborgarnas reaktioner på systemskiftet	51
5.2.6	De förtroendevalda som beslutsfattare	52
5.3	Nya roller och uppgifter	53
6	<i>Politik, förvaltning och produktion</i>	56
6.1	Vad är politik?	56
6.2	Den formella gränsdragningen	58
6.3	Två handlingsstrategier	62
6.4	Tjänstemännens politiska praktik	64
6.5	Samspel på lika villkor?	65
6.6	Praktisk värderationalitet	66
6.7	Professioner, autonomi och legitimitet	68
6.8	Förskjutning av makt och ansvar	69
6.9	Mer övertalning än politisk styrning	70
7	<i>Organisation och organisering</i>	72
7.1	Organisationsteoretiska inriktningar	72
7.2	Organisationsförändringar som vetenskap eller övertalning?	73
7.3	Offer för reformidéer	74
7.4	Att studera organisering i stället för organisationer	75
7.5	Organisering som utmaning för organisationer	77
7.6	Organisationer som stödstrukturer	78
8	<i>Medborgare, demokrati och valfrihet</i>	79
8.1	Medborgarroller	79
8.2	Politiskt och privat medborgarskap	80
8.3	Medborgarrollen i ett historiskt perspektiv	82
8.4	Skilnader mellan brukare och kunder	85
8.4.1	Medborgaren som brukare	85
8.4.2	Brukarinflytande i praktiken	90
8.4.3	Medborgaren som kund	92
8.4.4	Valfrihet i praktiken	93
8.4.5	Individ och kollektiv	95
	<i>Referenser</i>	97

1 Inledning, syfte och uppläggning

1.1 Inledning

Många organisationer och institutioner i samhället bär på en lång historia, däribland våra kommuner och landsting. Historien präglas av både kontinuitet och förändring. Det talas ibland om summativa och formativa moment i historien. Enkelt uttryckt betyder det att de summativa momenten kännetecknas av konsolidering medan de formativa momenten handlar om ifrågasättande och stora förändringar (Rothstein 1992). Snart sagt varje författare inom det samhällsvetenskapliga området hävdar att vi just nu är inne i en tid av stora förändringar i samhällsorganisationen (se t ex SOU 1990:44; Petersson mfl 1996). Även kommunerna och landstingen omfattas av dessa förändringar, bland annat i form av förändrade organisationsstrukturer och styrssystem. I flera fall handlar det mer om förändrade föreställningar än reella förändringar. Både den faktiska utvecklingen av och våra föreställningar om den kommunala demokratin och den kommunala självstyrelsen kan sägas vara inne i ett formativt moment och det är en viktig uppgift att försöka beskriva och tolka dessa idémässiga och reella förändringar.

Drivkrafter bakom förändringarna utgörs bland annat av ett antal problem och utmaningar som blivit allt tydligare under senare år. Det handlar om finansieringsproblem (minskade ekonomiska resurser för kommunerna), styrningsproblem (svårigheten för den politiska ledningen att balansera behov och resurser), demokratiproblem (medborgarnas upplevelse av byråkratisering, toppstyrning och brist på inflytandekanaler) samt legitimitetsproblem (det minskade förtroendet bland medborgarna för de etablerade demokratiska institutionerna och organisationerna). Vissa av dessa problem och utmaningar har funnits under en längre tid, medan andra har framträtt tydligare under senare år. Framför allt är finansieringsproblematiken besvärlig för många kommuner.

Till stora delar kan de senaste årens förändringar i organisation och styrning ses som ett svar på dessa problem och utmaningar. Men syftet med denna rapport är inte i första hand att förklara varför vissa förändringar sker och har skett. I stället skall jag teoretiskt och empiriskt problematisera de förändringar som genomförs.

1.2 Att värdera förnyelsearbetet

Finns det en uppsättning av kriterier som vi alla kan ställa upp på och använda för att värdera utvecklingen av den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin? I grova drag kan man säga att vissa föreställningar om hur det är och hur det bör vara är vanligare än andra. Kommunal självstyrelse och kommunal demokrati är termer som ofta används, även om vi lägger olika innebörder i beteckningarna. En genomgång av efterkrigstidens utredningar, departementspromemorior och läroböcker ger ett intryck av att det har funnits, och kanske ännu finns, en övergripande nationell självförståelse (överideologi) om kommunal självstyrelse och kommunal demokrati, trots att fenomenet "kommunal självstyrelse" aldrig preciserats. På samma sätt som man övergripande kan tala om den svenska folkstyrelsen kan man också tala om den lokala folkstyrelsen.

Enligt kommunallagen är kommunerna en helhet med en politisk ledning. Om vi däremot utgår från hur olika sociala och andra problem hanteras och bearbetas i olika lokalsamhällen framträder en betydligt mer differentierad bild. När vi skall försöka beskriva de moderna kommunerna kan vi välja olika utsiktspunkter varvid kommunen framträder i olika skepnader. Det kommunala ansvaret i betydelsen politiskt ansvar för olika verksamheter såsom barnomsorg, snöröjning och stöd till det lokala näringslivet har ökat successivt under årens lopp. Den kommunala verksamheten har blivit något av ett konglomerat av olika organisationer och verksamheter (Dahl 1994; Montin 1990). Den kommunala politiken och professionella verksamheten har olika uppgifter. Det talas om kommunen som rättssystem, kommunen som serviceproducent och kommunen som självstyrande gemenskap (Petersson 1992). En annan variant är att enbart skilja mellan kommunens myndighets- och servicefunktioner (Engelau, red 1991) eller i anslutning till senare års marknadsorientering skilja mellan politiskt styrd och marknadsstyrd verksamhet (Balmér mfl 1992). Under senare tid - med inspiration från debatten om kommunernas roll i Storbritannien - talas det om den igångsättande ("enabling") kommunen där den politiska arenan och det politiska helhetsansvaret särskiljs från service- och omsorgsverksamheterna. Det finns olika inriktningar kring denna igångsättnings- och samordningsidé. Det har tolkats både som ett marknadsiseringsprojekt och som ett projekt för skapande av politisk lokal gemenskap (Clark - Stewart 1993; Leach - Stewart - Walsh 1994; Wallenberg 1994).

Vi kan betrakta en kommun från olika synvinklar och det är förhoppningsvis i mötet mellan dessa olika synsätt som en konstruktiv debatt kan föras kring kommunalt förändringsarbete.

1.3 Rapportens syfte och uppläggning

Syftet med denna rapport är att ge en statsvetenskapligt inriktad betraktelse av förändringar som skett och sker i Sveriges kommuner och landsting, med tonvikten lagd på kommunerna. Det finns en tämligen omfattande kommunforskning och debatt som kan ge underlag för reflexioner kring dagens förnyelseprocesser. I viss mån kommer också internationell forskning att behandlas.

Inom ramen för Kommunala förnyelsekommittén (KFK) har genomförts ett antal empiriska studier, framför allt i form av parvisa jämförelser mellan olika kommuner. Resultaten från dessa studier kommer att beröras här, men inte speciellt utförligt. Studierna avrapporteras i särskild ordning i övriga bilagor till kommitténs huvudbetänkande (SOU 1996:169, bilagor II - V).

Översikten är inte på något sätt heltäckande. Forskning om kommuner och landsting berör grundläggande statsvetenskapliga begrepp och problemställningar kring t ex makt, demokrati, politisk styrning och medborgarskap. Därmed är den relevanta litteraturen mer omfattande än vad som redovisas i denna rapport. Dessutom bidrar det svenska kommunforskarsamhället fortlöpande med nya teoretiskt och empiriskt intressanta arbeten. Förhoppningsvis har de viktigaste bidragen tagits med.

Först följer ett kapitel som dels redovisar den lokala folkstyrelsemodellen, dels övergripande problematiserar de senaste årens utveckling. I de följande kapitlen fördjupas denna problematisering i olika avseenden. I kapitel tre behandlas relationen mellan kommun, stat och övriga samhället. Kapitel fyra handlar om partierna och demokratin, kapitel fem om de förtroendevalda och den kommunala demokratin, kapitel sex behandlar politik, förvaltning och produktion, kapitel sju diskuterar skillnaden mellan organisation och organisering och det åttonde och sista kapitlet tar upp frågor kring medborgarroller och demokrati.

2 Folkstyrelsen och dess utmaningar

Det finns ideala föreställningar om hur den lokala folkstyrelsen bör fungera. Under årens lopp har dessa ifrågasatts på olika sätt. Syftet med detta kapitel är att ge en översiktlig redovisning av den institutionella uppluckring som skett i kommunerna och vilken betydelse detta kan ha för bland annat den politiska styrningen.

2.1 Den lokala folkstyrelsemodellen

Den lokala folkstyrelsemodellen kan beskrivas i termer av olika flöden och relationer. Det första flödet (politik - in) utgörs av formulering, aggregering, sammanvägning och utvärdering av idéer som skall vara styrande för den kommunala verksamhetens inriktning och omfattning. Medborgarnas inflytande i denna politikutformning förväntas ske i form av representativ demokrati. De enligt idealmodellen viktigaste aktörerna i detta flöde är partierna. Följande citat är en god illustration till föreställningen om partiernas roll i den kommunala självstyrelsen:

”Den moderna folkstyrelsen är en styrelse genom de politiska partierna. I partierna samlas medborgarna kring en gemensam målsättning. Genom partierna kanaliseras och ges medborgarnas önskemål eftertryck. Partierna fyller en väsentlig funktion vid nomineringen till de kommunala förtroendeposterna ... De politiska partierna har det grundläggande ansvaret för kommunalpolitikens utformning och vitalitet samt medborgarnas möjligheter att medverka och forma sin egen miljö” (prop.1975/76:187, sid 217).

Förväntningarna på partierna är således att de skall föra fram medborgarnas problem och behov (olika särintressen) in i en demokratisk process som utmynnar i gemensamma målsättningar (allmänintresset). Det finns andra organisationer och grupperingar som organiserar olika intressen (framför allt olika folkrörelser), men det är partierna i denna modell som har störst legitimitet genom sin folkliga förankring.

Kommunfullmäktige är den viktigaste politiska beslutsförsamlingen i modellen: "Det viktigaste organet i den representativa lokala demokratin är fullmäktigeförsamlingen" (prop. 1990/91:117, sid 17). I fullmäktige fattas beslut "i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunerna ...". Detta innefattar bland annat "mål och riktlinjer för verksamheten" samt "budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor" (KL 3 kap.9 §). Här fälls "avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande" (Lindquist - Losman 1991, sid 28). I fullmäktige förutsätts således att det förs vitala politiska diskussioner kring övergripande värdefordelningsfrågor. Det är i fullmäktige som partiernas direktvalda företrädare skall markera sina egna och partiernas ståndpunkter. Där sker den demokratiska transformeringen från särintressen till allmänintresse.

Det andra flödet - politik-ut - består av de verkställande organen: styrelsen, nämnder, förvaltningar, resultatenheter etc. I kommunalrättslig mening är styrelsen och nämnderna ansvariga för verkställandet av de övergripande beslut som tagits i fullmäktige. Kommunstyrelsen har en särställning genom ansvaret för kommunens ekonomi. Nämnderna har ett sk "odelat" politiskt ansvar för all verksamhet inom nämndens område. Denna princip är något oklar, men i första hand avses att nämndansvaret är odelat i varje enskilt ärende (Roos 1992, sid 24-26). Det betyder att nämnderna ansvarar för all verksamhet oavsett om den bedrivs i "egen" regi eller är utlagd på entreprenad. Det politiska ansvaret är i kommunallagen formulerat som ansvar för verksamhetens "mål, inriktning, omfattning och kvalitet". Den politiska styrningen är tänkt att fungera enligt en rationalitet som bygger på ett målrationellt handlande i förvaltningar och enheter. Detta har markerats i nuvarande kommunallag som säger att politikerna skall ägna sig åt målstyrning.

Som kommuninvånare uppträder vi i olika roller i denna modell. I egenskap av medborgare som politisk människa förväntas vi delta vid val, i partiorganisationerna samt utnyttja direkta kontakter med de förtroendevalda för att påverka den kommunala politiken som helhet. I egenskap av brukare eller klienter utnyttjar vi det kommunala välfärdssystemet eller den kommunala serviceproduktionen och utövar eventuellt inflytande på denna produktion. Brukarintresset måste enligt denna modell underordnas den representativa demokratin. När brukarinflytande diskuterats i olika statliga utredningar har det markerats att inflytandet tillhör den "icke politiska sfären" och att det är viktigt att hänsyn tas till partiernas och de kommunala politiska organens ansvar i den representativa demokratin (Ds 1991:18, sid 45).

Sammantaget kan den lokala folkstyrelsemodellen beskrivas som en legitimerings- och styrningskedja med länkarna partier/folkkrörelser - fullmäktige - nämnder - förvaltning. Hela modellen bygger på ett antal antaganden och en förening av olika idéer om hur demokratin bör vara utformad och hur organisationer bör och kan styras. *För det första* betonas den representativa demokratin där partierna och de förtroendevalda spelar den avgörande rollen. Det betyder att andra former av politiskt inflytande som t ex korporatism i form av organisationers inflytande, direkt demokrati i form av folkomröstningar och brukarinflytande är av underordnad betydelse.

För det andra finns det en grundläggande idémässig skiljelinje mellan politik och icke-politik (förvaltning, produktion, professionellt arbete, brukarinflytande etc). Det har förts intensiva diskussioner om gränsdragningar mellan det politiker skall syssla med och det som tjänstemän/personal skall syssla med. Den dominerande normen är dock att politikerna fastställer styrande mål och riktlinjer. Det uttrycks bland annat i kommunallagen där det bland annat stadgas att "Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten" (KL 6 kap. 7 §).

För det tredje bygger den politiska och den administrativa styrfilosofin på att kommunernas organisationer i huvudsak handlar målrationalt. Organisationsförändringar och förändringar av styrsystem förväntas styra denna målrationalitet i riktning mot en effektivare verksamhet (i ekonomiskt och kvalitetsmässigt hänseende). Det skall också vara teoretiskt och praktiskt möjligt att med olika instrument såsom verksamhetsredovisningar, revisionsrapporter, utvärderingsrapporter, bokslut och annan systematiskt bearbetad information kunna bedöma måluppfyllelsen i olika avseenden. För att betona det politiska ansvarets utvärderande och uppföljande funktioner har det införts skärpta regler i kommunallagen för den kommunala redovisningen (Strömberg 1992, sid 19; jfr prop. 1990/91:117, sid 16).

2.2 Den kommunala organisationens uppluckring

I det föregående avsnittet redovisades en sedan lång tid etablerad föreställning om både hur en kommun är och bör vara organiserad. De förändringar som skett vad gäller organisation, styrning och relationer till omgivningen kan ses som en utveckling av denna

modell, men kan också ses som ett uttryck för att något helt nytt håller på att växa fram. I det följande skall en annan bild av kommunen presenteras som beskriver senare års förändringar.

Efter kommunreformens fullbordande 1974 har kommunerna genomgått en rad förändringar i riktning mot olika former av differentiering. Det gäller såväl handlingsnormer som organisationsformer. Ett annat ord som ibland används för att beteckna samma sak är fragmentering. Det betyder att organisatoriska enheter, normer och värderingar drar iväg åt olika håll vilket får till följd att den politiska och ekonomiska styrbarheten minskar. I en nyligen gjord översikt över kommunala förändringar i Norden framhålls att den organisatoriska fragmenteringen är mer märkbar i Sverige än i övriga nordiska länder (Bogason 1996, kommande).

Förändringsprocessen uttrycks inte minst i språket. För några år sedan var t ex distinktionen politik-förvaltning användbar. Numera används ofta istället begreppen "politik" och "produktion". Vi har vidare en rik flora av nya styrtermer, t ex beställarstyrning, kontraktstyrning och resultatstyrning. Ett genomgående drag i flertalet kommuner är att det skapats en rad formella organisationer i form av ansvarsenheter och resultatenheter. Det har utvecklats olika relativt självständiga enheter inom den kommunala organisationen och externa aktörer i form av entreprenörer och andra kontrakterade serviceproducenter samt konsulter har fått allt större betydelse.

Tillkomsten av nya styrtekniker och organisationsformer varierar i hög grad mellan kommunerna. Vissa kommuner har prövat "allt", medan andra, framför allt mindre landsbygdskommuner har bara genomfört smärre förändringar. Det förefaller dock vara så att vissa inslag, t ex resultatenheter och liknande decentraliseringsreformer har fått starkt genomslag över i stort sett hela landet. De kommuner som experimenterat mest med organisations- och styrningsformer är större kommuner och kommuner i storstadsområdena, framför allt i stockholmstrakten.

Vissa kommuner har på ett eller annat sätt genomgått i stort sett samtliga dessa förändringar. I några fall har en viss reform införts för att sedan ersättas med en annan. Exempel på det utgör några kommuner som under 1980-talet startade försök med kommunaldelsnämnder för att några år senare avveckla dessa, ibland till förmån för andra organisationslösningar. Ett annat exempel är den sk beställar-utförarmodellen som under en period i början av 1990-talet introducerades i några kommuner och landsting. Efter valet 1994, då socialdemokraterna återtog sina mandat efter förlusten 1991, valde den nya majoriteten i flera fall att avveckla denna modell (som egentligen aldrig hann komma igång). Ett tredje exempel

är kommuner som efter valet 1991 ville privatisera, konkurrensut-sätta och införa valfrihet i stor skala. Detta sk systemskifte hann inte komma så långt innan en ny majoritet tog över och justerade in-riktningen.

Det dominerande intrycket är ändå att olika förnyelseinriktningar inte är föremål för lika stora ideologiska konflikter längre. Tämligen oberoende av politisk majoritet har det successivt vuxit fram en nya filosofier för ledning av offentlig verksamhet. I kommuner som bibehöll en borgerlig majoritet har i flera fall systemskiftesambitionerna tonats ned till förmån för en mer pragmatisk hållning. Det framhålls ibland att många kommuner efter majoritetsskiftet 1994 slog in på en "återställarpolitik", men även i detta fall förefaller det vara så att det utvecklats en pragmatism. "Privatisering", "marknad", "konkurrens" och "valfrihet" är inte riktigt lika ideologiskt laddade som de var under 1980-talet. Med andra ord kan man säga att det skett en viss avideologisering i förnyelsedebatten under mitten av 1990-talet.

2.3 Ny filosofi om offentligt ledarskap

New Public Management (NPM) är en beteckning på en filosofi om styrning och ledning av offentlig verksamhet som fick ett stort genombrott under 1980-talet i framför allt Storbritannien, Nya Zeeland och Australien. Det är ingen enhetlig filosofi utan innehåller olika delar som kan tolkas på olika sätt. Den är inte heller helt ny, utan har rötter i den "kameralism" som utvecklades under 1700-talet (Hood - Jackson 1991, sid 178f). Även om NPM inte är någon enhetlig filosofi finns ett antal övergripande kännetecken (Caiden 1991; Hood - Jackson 1991, sid 178f; Bennet 1993, sid 15f).

För det första sker en generell nedtoning av samhällsplanering och sociala reformer till förmån för offentliga kostnadsminskningar och minskad statlig styrning av ekonomin (från Keynesianism till mer neo-klassisk ekonomisk politik).

För det andra sker en förskjutning från politik (policy) till ledarskap (management). Det implicerar en avpolitisering av offentlig verksamhet men kan också karakteriseras som en förflyttning av politiska avgöranden om balansering av behov och resurser från politiska forum till professionella grupper eller andra enheter som inte befolkas av politiker. Till denna förskjutning kan också föras tendenser i riktning mot att minska antalet nämnder och politiker.

För det tredje sker en förändring från aggregering till disaggregering av offentliga organisationer. Det betyder att den offentliga

verksamheten allt mer karakteriseras av bland annat intern konkurrens och lokalt ekonomiskt ansvar. Införande av resultatenheter och liknande formella organisationer med budget- och/eller intäktsansvar är således i klar linje med NPM såväl som andra former av decentralisering.

För det fjärde sker en förskjutning från processkontroll till efterkontroll. Det betyder bland annat att regelstyrning och andra tekniker för styrning av offentlig verksamhet enligt den byråkratiska modellen ersätts med olika former av efterkontroller (effektivitetsmätning, produktivitetsmätning, resultatanalys och utvärdering). I det svenska förnyelsearbetet uttrycks denna förändring i ambitionen att gå från regelstyrning till målstyrning.

För det femte skiljs beställning (provision) från utförande (production). Denna åtskillnad betyder också en förändring i riktning mot en uppluckring av det offentliga i den meningen att verksamhet "privatiseras" (avknoppning, bolagisering, entreprenad etc).

För det sjätte betonas medborgarnas individuella rättigheter. Det sker dels genom att införa olika typer av sk rättighetskataloger eller rättighetslagar, dels genom att betona medborgarnas rättigheter att fritt få välja mellan olika serviceproducenter.

Slutligen kan ett *sjunde* kännetecken framhållas, nämligen ökad involvering av lokala intressen i serviceproduktionen och dess ledning. Hit hör t ex brukarinflytande i olika former och föräldrakooperativa daghem.

De sju redovisade kännetecknen beskriver tämligen väl den svenska förvaltningspolitiska utvecklingen sedan slutet av 1980-talet i allmänhet och i kommuner och landsting i synnerhet (Montin 1992). Flertalet kommuner ägnar sig åt målstyrning och minst 200 kommuner har infört olika former av resultatenheter. Bolagisering var också ett fenomen som ökade från slutet av 1980-talet, framför allt inom landstingen (SCB 1990). Om vi däremot undersöker spridningen av beställar-utförarmodeller, friskolor och privata alternativ inom barnomsorg och hemtjänsten minskar antalet kommuner kraftigt. Det var knappt 40 kommuner som 1992 hade infört en heltäckande beställar-utförarmodell. Däremot är det nästan 30 procent av landets kommuner som har någon form av beställarutförarmodell inom vissa sektorer (Bjurulf 1996).

Antalet friskolor ökade ganska kraftigt under 1990-talet, framför allt till följd av ändrade statsbidragsregler. Efter beslut i riksdagen 1992 fick alla friskolor erhålla statsbidrag efter godkännande av Skolverket. Antalet elever i grundskolan som gick i friskolor ökade med 26 procent mellan åren 1993 och 1994. Antalet friskolor ökade med 31 procent. Å andra sidan var den totala an-

delen elever i grundskolan som går i friskola vid hösten 1995 cirka 2 procent (Skolverket 1995, sid 14; Regeringens skrivelse 1995/96:194, sid 62).

Den icke-kommunala barnomsorgen (daghem och fritidshem) har successivt ökat i omfattning, framför allt genom tillkomst av föräldrakooperativ. Mellan åren 1990 till 1994 ökade antalet barn i alternativa barnomsorgsformer från 16 000 till 47 000. Ungefär hälften av dessa platser utgörs av föräldrakooperativ.

Knappt 40 kommuner i landet hade någon form av privata entreprenörer inom hemtjänsten år 1994. Bland dessa var det 15 kommuner där mer än 10 procent av andelen hjälpta som fick social hemhjälp i enskild regi (entreprenad). Här framträder också de tre största kommunerna med undantag för Göteborg där endast en procent av hemtjänstmottagarna erhöll hjälp från entreprenörer. Andelen i Stockholm var 13 procent och i Malmö 32 procent. Omfattande konkurrensutsättning förekommer i ett fåtal kommuner. Bland de mest uppmärksammade är Stockholms stad som under 1992-95 bland annat genomförde ett konkurrensprogram inom äldreomsorgen (Fridolf 1996a).

Inom landstingen har det också skett tämligen stora förändringar. Flertalet landsting har i varierande grad slagit in på en inriktning från traditionell anslagsstyrning mot mer marknadsorienterad prestationsstyrning. Ungefär hälften av landstingen genomförde i början av 1990-talet förändringar i den övergripande styrningen såsom beställar-utförarmodeller. Efter detta kraftiga genomslag av beställar-utförarmodeller och köp-säljssystem finns tendenser till att vissa landsting tar ett eller ett par steg tillbaka. Samverkan och central samordning har blivit allt vanligare nyckelord igen (Leffler 1996).

I en nyligen redovisad översikt över vilka kommuner som genomfört olika typer av NPM-influerade förändringar i organisation och styrsystem inom barnomsorgen, äldre- och handikappomsorgen samt skolans område framgår att det i första hand är storstäderna (Stockholm, Göteborg och Malmö), större städer och förortskommuner till de tre storstäderna som gjort flest förändringar (Statskontoret 1996a). Ungefär 10 procent av landets kommuner har genomfört tämligen radikala förändringar, medan ungefär en fjärdedel av kommunerna har haft relativt oförändrad formell organisation under åren 1988-1995. Bland dessa återfinns framför allt landsbygds- och glesbygdskommuner.

Sett över tid kan sägas att de största förändringar inträffade i början av 1990-talet. I tabell 1 nedan redovisas hur stor andel av Sveriges kommuner som anammat olika typer av modeller inom vissa verksamhetsområden. Inom samtliga tre verksamhetsområden

har gränsen mellan offentlig och privat serviceproduktion förändrats. Intressant nog har extern anbudskonkurrens blivit kännetecknande för äldreomsorgen i ganska många kommuner. Anbudskonkurrens förefaller inte var lika vanligt inom barnomsorgen och grundskolan.

Modell	1988	1993	1995
<u>Mål- och resultatstyrning</u>			
- barnomsorg	18 %	70 %	75 %
- äldre- och handikappoms.	15 %	55 %	62 %
- grundskola	10 %	62 %	68 %
<u>Alternativa anordnare</u>			
- barnomsorg	40 %	67 %	68 %
- äldre- och handikappoms.	5 %	20 %	25 %
- grundskola	5 %	21 %	27 %
<u>Extern anbudskonkurrens</u>			
- barnomsorg	0 %	5 %	4 %
- äldre- och handikappoms.	0 %	12 %	17 %
- grundskola	0 %	2 %	2 %
<u>Kundvalssystem</u>			
- barnomsorg	0 %	7 %	8 %
- äldre- och handikappoms.	0 %	2 %	3 %
- grundskola	0 %	9 %	10 %
<u>Beställar/utförarorganisation</u>			
<u>på tjänstemannanivå</u>			
- barnomsorg	1 %	13 %	12 %
- äldre- och handikappoms.	0 %	13 %	15 %
- grundskola	0 %	10 %	9 %
<u>Beställar/utförarorganisation</u>			
<u>på politisk nivå</u>			
- barnomsorg	0 %	9 %	8 %
- äldre- och handikappoms.	0 %	8 %	8 %
- grundskola	0 %	10 %	9 %

Tabell 1. Andel kommuner i Sverige som genomfört olika förnyelsemodeller under perioden 1988 - 1995. Källa: Statskontoret 1996a.

Översikten ger vid handen att NPM-filosofin fått genomslag i flertalet av landets kommuner och landsting, men i olika omfattning. Mål- och resultatstyrning är vanligt förekommande, medan andra modeller såsom kundval inte är speciellt vanliga. Viss tendens till minskat intresse för beställar/utförarmodeller på politisk nivå kan noteras.

Den senare tidens varianter, såsom konkurrensutsättning, beställar-utförarmodeller och privatisering fick störst genomslag efter valet 1991. Under mandatperioden 1991-94 fanns det framträdande ambitioner att "rulla tillbaka staten" och politiken samt luckra upp den offentliga sektorn genom privatisering (Montin 1993a). En översiktlig betraktelse av kommunerna och landstingen ger kanske intrycket att 90-talets organisationsförändringar uteslutande är ett resultat av borgerlig politik. Exempelvis skulle beställar-utförarmodellen kunna karakteriseras som en borgerlig reform.

År 1992 var det 39 kommuner i landet som helt eller delvis infört ett system med beställare och utförare. Huvuddelen av dessa hade efter valet 1991 borgerlig majoritet, men inte alla. Det var 24 av 146 av stabilt borgerliga kommuner (12 procent) som infört BUM. Sex av 68 kommuner (8 procent) med långvarig stabil socialdemokratisk majoritet hade också infört denna reform. Därmed kan *inte* hävdas att beställar-utförarmodellen var en *genuint borgerlig* reform. Däremot är införande av kundvals-system förknippat med dominans för moderaterna. Ser vi till andra NPM-ingredienser såsom målstyrning och resultatenheter är dessa vanligare i borgerligt styrda kommuner, men förekommer också ofta i kommuner med vänstermajoritet (Bjurulf 1996).

En annan förklaring till att NPM-filosofin anammats i svenska kommuner som ofta framförs är kommunernas ekonomiska situation. Då resurserna krymper motiverar detta till organisationsförändringar av olika slag för att öka produktiviteten och effektiviteten. Sambandet mellan ekonomisk situation och organisationsförändringar är inte entydigt. Införande av beställar-utförarmodeller kan illustrera detta. Av de 39 kommuner som införde modellen i början av 1990-talet befann sig den övervägande andelen (25 kommuner) bland landets cirka 70 rikaste kommuner (mätt i skattekronor per invånare). Man kan också vända på det och konstatera att bland dessa 25 procent "rika" kommuner var det en tredjedel som införde beställar-utförarmodeller (Kfakta94). Ett annat mått på ekonomisk situation är det sk resultat 2, som anger med hur mycket driften kan bidra till finansiering av investeringar eller till förbättringar av den finansiella ställningen. Används detta mått visar det sig att de kommuner som infört en beställar-utförarmodell uppvisar genomgående ett besvärligt resursläge år 1993. När det gäller andra förändringar, t ex bildande av bolag, förande av mål- och resultatstyrning och kundvalsmodeller finns inte detta samband (Bjurulf 1996).

Grunden för etableringen av New Public Management i svenska kommuner och landsting lades under 1980-talet. Den borgerliga

regeringen kunde efter maktövertagande 1991 bygga en väg som huvudsakligen stakats ut av den socialdemokratiska regeringen. På liknande sätt kan sägas att "systemsiftet" i kommunerna till stor del hade definierats av konsulter och andra förändringsagenter före 1991 (Montin 1992). Därmed kan sägas att NPM-filosofin slagit rot i den svenska offentliga verksamheten ganska oberoende av majoritetsförhållanden i riksdagen eller i kommunerna. Det har handlat mer om gradskillnader än artskillnader.

2.4 En multiorganisation

Den kommunala organisationen har utvecklats till ett slags multiorganisation vilket har stor betydelse för sättet att tänka kring politisk ledning och styrning. Med "multiorganisation" menas att det inom ramen för den kommunala politiska domänen finns olika enheter som åtnjuter olika grader av självständighet, med egna normer för handlandet och olika professionell kultur (Montin 1990).

I Sverige - i likhet med andra välfärdsstater - har förändringarna medfört att det politiska inflödet och utflödet i allt högre grad har integrerats. Implementering betyder inte bara att genomföra politiskt fattade beslut utan också att bedriva praktisk politik, dvs formulera både mål och medel (Sørensen 1995). Den vardagliga politiken har delegerats och decentraliserats. Drivkrafter har varit professionaliseringen av förvaltningen och centrala nivåers önskan att föra ut ansvar för ekonomi och verksamhet. Oavsett om förändringarna kan förklaras av att lokala aktörer tagit till sig makt och ansvar eller att centrala nivåer delat med sig av makt och ansvar har resultatet blivit det samma: politikutformning och politikgenomförande har integrerats allt mer. I olika kommunala enheter betyder det att anställda fått ökat ansvar för att balansera behov och resurser (Johansson m fl 1994).

De nya formella organisationerna i form av resultatenheter och ansvarsenheter skapar sin egen identitet, ofta med starka influenser från andra institutionaliserade omgivningar (Jacobsson, red. 1994). Faktiska och idealiserade föreställningar om företag på kunskapsmarknaden har utgjort förebilder för många kommunala enheter (Montin 1993b; Jansson - Forssell 1995).

Även om vi under de senaste åren knappast bevittnat någon omfattande privatisering har uppenbarligen samverkan mellan kommunala institutioner och privata företag, föreningar m m ökat i omfattning och intensitet inom olika politikområden, t ex näringslivspolitik (Olsson 1995), bostadspolitik (Montin - Elander

1995), barnomsorg och äldreomsorg (Johansson m fl 1994) och teknikområdet (Hansson - Lind 1993). Generellt sett har kommunernas omgivningsberoende ökat och därmed har kommunala aktörer ökat sina ambitioner att finna olika strategier för att minska osäkerheten och beroendet (Pierre 1994).

Politisk ledning av offentlig verksamhet handlar om att samordna och reglera en rad olika organisationer och institutioner. Den offentliga (i likhet med den privata och affärsdrivna) verksamheten kännetecknas av omfattande dynamik, komplexitet och diversifiering. Det uttrycks i t ex komplicerade och fragmentiserade nätverk, ett utbrett professionstänkande och oklara målsituationer. Forskare inom olika discipliner försöker empiriskt kartlägga och teoretiskt definiera den omvandling som pågår. Inom den statsvetenskapliga forskningen finner vi olika förslag på hur statens olika roller kan definieras och benämnas, t ex rättsstat, välfärdsstat, förhandlingsstat och marknadsstat (March - Olsen 1989; Lundquist 1992). Statsvetare och andra samhällsvetare försöker att identifiera olika organiseringar och institutionella arrangemang som förekommer inom offentlig verksamhet och mellan offentliga och privata organisationer, t ex politiska nätverk, professionella nätverk och implementationsstrukturer (Hjern 1985; Jordan 1990). Dessa exempel på begreppsutveckling bör ses som ett uttryck både för svårigheten och ambitionen att få kunskapsmässig ordning på komplexiteten och dynamiken.

Trots denna organisatoriska och institutionella diversifiering förväntas att det finns en politisk auktoritet över den professionaliserade förvaltningens olika delar och den ökande andelen entreprenader av olika slag. Men i takt med att diversifieringen ökar kan det bli svårare att med traditionella instrument bibehålla en politisk och administrativ auktoritet över olika verksamheter och organisationer.

Målstyrning med efterföljande uppföljning och utvärdering har framställts som viktiga styrinstrument i den kommunala verksamheten (se t ex prop. 1990/91:117). Flera forskare har ifrågasatt realismen i målstyrningstänkandet (se t ex Rombach 1991). Den praktiska utformningen av uppföljning och utvärdering har också utsatts för kritik (Montin 1993a; Rombach - Sahlin-Andersson 1995). Ofta ges uppföljning och utvärdering en målrational prägelse med förenklade föreställningar om neutrala kvalitetskriterier och linjära processer. I själva verket är uppföljnings- och utvärderingsprocesser fyllda av olika normer och intressen som är legitima och som inte låter sig inordnas i målrationala modeller (Johansson 1995; Karlsson 1995; Rombach - Sahlin-Andersson 1995).

I takt med ökad professionalisering, ideologisering och nya ekonomiska villkor har relationen mellan politisk ledning och olika verksamheter förändrats. Det har blivit allt svårare att politiskt styra verksamheter med hjälp av traditionella hierarkiska metoder. Sett ur det politiska ledningsperspektivet pågår en av- och omlärning i många kommuner, från en hierarkisk politisk och administrativ styrning till andra former som är långt från färdigutvecklade. Det pågår en lärprocess där problem möts med olika lösningar som visar sig skapa nya problem och nya lösningar efterfrågas (Montin 1995a). Än så länge pågår olika slags försök med målstyrning, uppföljning och utvärdering, men det förefaller vara svårt att finna nya effektiva och legitima styrformer. Det uttrycks inte minst i att styrreformer anammas för att sedan ersättas med andra former. Det förefaller t ex som om fragmenteringstrenden håller på att övergå i satsningar på samverkan och integration (Fridolf 1996b; Leffler 1996).

2.5 Sektorisering och demokrati

Den sektoriserade organisationen i stat, landsting och kommun har svårt att möta de sammansatta behov och problem som många människor har. Det är en gammal sanning att enskilda människors problem inte låter sig delas upp i olika specialiteter. Våra vanligaste ohälsoproblem såsom hjärt- och kärlsjukdomar, psykisk ohälsa, rörelseorganens sjukdomar, ohälsa relaterad till arbetslöshet och allergier är ofta orsakade av en mängd olika faktorer och det krävs ofta stöd och insatser från olika professioner för att hantera problemen. Många människor har behov av stöd från flera vård- och omsorgsgivare samtidigt, t ex primärvård och psykiatri eller försäkringskassan och primärvården (för en översikt se Svenska Kommunförbundet 1994a).

Sektoriseringen och specialiseringen i kommunerna har främjats av bl a nationell politik, statliga myndigheter och nationella professionella och fackliga organisationer. Under tiden för de moderna kommunernas uppbyggnad fanns en framträdande ambition att först se till att de olika sektorerna, t ex individ- och familjeomsorg, barnomsorg och äldreomsorg konsoliderades innan det var dags för en övergripande politisk samordning.

Den organisatoriska differentieringen innebär olika typer av demokrati- och effektivitetsproblem. När det gäller det senare innebär dubbelarbete, köer, väntetider och oklarheter om betalningsansvar att de samlade resurserna utnyttjas på ett bristfälligt sätt. Även om dessa problem funnits tidigare har det statsfinansiella

läget, befolkningsförändringar och ökad långtidsarbetslöshet gjort att dessa effektivitetsproblem uppmärksammats allt mer. Den offentliga verksamhetens uppdrag är att tillgodose olika behov bland medborgarna. Åtskilliga personer med sammansatta behov och problem tenderar att bollas mellan olika vård- och omsorgsgivare. För den enskilde är således den organisatoriska differentieringen ofta ett problem. Personalen vid olika vård-, omsorgs- och servicegivare upplever också problem med de organisatoriska gränsdragningarna. Det finns en tendens att personalen uppfattar att samarbetshindren finns hos vårdgrannen snarare än i den egna organisationen (Svenska Kommunförbundet 1994a; Alexanderson 1996).

Demokratiproblemen handlar om brister i människors inflytande och delaktighet - både som politisk medborgare och som patient/klient/brukare/kund, dvs både i det politiska inflödet och utflödet. I det första fallet handlar det om relationen mellan medborgare och de demokratiska institutionerna och i det senare om relationen till vård- och omsorgsgivare (valfrihet, brukarinflytande, individens rättigheter och skyldigheter m m).

Demokrati och effektivitet hänger samman och är inte alltid varandras motsatser. Effektiva lösningar (göra rätt sak) med olika medborgares sammansatta problem och behov är troligen lättare att uppnå om behov och resurser diskuteras i demokratiska former där det byggs ett förtroendefullt förhållande mellan medborgarna och politiskt och professionellt ansvariga. Att prioritera betyder att det tydliggörs vilken servicenivå och vilken kvalitet som medborgarna kan förvänta sig av den offentliga verksamheten. Den rättighetslagstiftning som tillkommit under senare år, t ex för funktionshindrade, kan ses som ett uttryck för bristande tydlighet i prioriteringarna på kommunal nivå (Svenska Kommunförbundet 1994a). Om inte de lokala demokratiska institutionerna (partier och förtroendevalda) klarar av att på ett förtroendefullt sätt diskutera och göra prioriteringar tar rättsstaten över och reglerar rättigheter för medborgarna. Det kan vara ett hot både för den lokala demokratin och för effektiv lokal anpassning.

Det pågår försök med att politiskt samordna avgränsade enheter, t ex kommunalt primärvårdsansvar och samordning av sjukvård, socialtjänst och socialförsäkring. Professionell kompetens och andra resurser skall organiseras på sådant sätt att de riktas mot gemensamma mål och behovsgrupper (SOU 1995:142). Den gamla strukturens formella hierarki skall ersättas med interorganisatoriskt samarbete under en politisk ledning. Det innebär olika slags utmaningar. För det första kan det uppstå spänningar mellan olika huvudmän. Kommunalpolitiker och landstingspolitiker upplever t

ex inte alltid att de har gemensamma målsättningar. För det andra uppstår spänningar mellan olika professionella grupper. Det finns olika uppfattningar om vad som är bäst för olika patient- eller klientgrupper. För det tredje kan det finnas lagstiftning och regelverk som hindrar politisk, finansiell och professionell samverkan (Fridolf 1996b; Hjern 1995a, 1995b; Montin 1995b).

2.6 Från den representativa demokratin till många demokratiformer

Politikerrollen har blivit ett policyproblem i sig. Åtskilliga kommuner arbetar med olika sätt att "förnya" rollen i riktning mot mindre av verksamhetsföreträdare och mer av medborgarföreträdare. Som motiv och drivkrafter bakom dessa förändringar kan vi finna dels svårigheter att politiskt styra verksamheten, dels kontakt- och förtroendeproblem i relationen till medborgarna. Den representativa demokratis legitimitet ifrågasätts.

Demokratidebatten är intensiv i kommunerna. De traditionella politiska partierna har förlorat i förmåga att utgöra vitala demokratiska rörelser. Kanske är de på väg ut i det förgångna. Alternativa demokratiska former utvecklas, såsom brukardemokrati och byalagsrörelser. I vissa fall handlar det om en lokal medborgarorganisering som med eller utan kommunens benägna bistånd utvecklar egen problemlösningsförmåga. I andra fall finns det kommunalpolitiska strategier utvecklade i riktning mot nya former av medborgar- och brukarinflytande. Vid mitten av 1990-talet finns det exempelvis drygt 3 000 lokala byutvecklingsgrupper registrerade (Herlitz 1995).

I den kommunala multiorganisationen utvecklas olika former av demokrati. Även valfrihet har framställts som en genuin demokratireform. Individualiseringen ökar och visar sig bland annat i det ökade intresset för personval. Partierna har inte monopol på demokrati. Det finns andra organisationer och rörelser som kanske är bättre på att definiera medborgarnas problem och behov samt föra samtal om lokala och globala visioner. Relationen mellan representativ demokrati och brukarinflytande betraktas inte lika konfliktartad som tidigare. Det beror för det första på att de etablerade institutionerna i den representativa demokratin inte har något valmedborgarnas organisering vid sidan av den representativa demokratin kan inte förbjudas. För det andra finns det de som pekar på att kollektivt brukarinflytande kan verka demokratiskt "skolande" och fungera som en "plantskola" för blivande politiker i det representativa systemet.

De exemplifierade förändringarna kan tolkas som ett försök att återkalla den lokala folkstyrelsemodellen, bland annat genom att åberopa den territoriella identiteten som legitimeringsgrund istället för den funktionella och administrativa som kommunsammanslagningar och sektoriseringen har inneburit. De kan också tolkas som en reaktion mot den professionaliserade politiken och kundorienteringen. Istället för fragmentiserade strukturer finns en önskan om att skapa strukturer för gemenskap.

2.7 Från politisk styrning och kontroll till ledning och koordinering

I en situation där den offentliga sektorn är en relativt homogen enhet och ordnad i ett hierarkiskt system kan vi tala om politisk *styrning*. Föreställningen om politisk styrning och kontroll kan hänföras till den demokratiska centralistiska rättsstatens modell (den svenska folkstyrelsen). Den är en modell där politikerna styr och förvaltningen genomför. Denna modell är sedan länge under uppluckring. Under en lång följd av år har den problematiserats på olika sätt.

Modern forskning och erfarenhet av politisk ledning av offentlig verksamhet är något annat än både det som finns inom ramen för den lokala folkstyrelsemodellen och de mer företagsekonomiskt orienterade managementmodellerna. Vi behöver nya överordnade begrepp för att beskriva och analysera den ordning som råder. Det börjar bli vanligare att tala om "governance" i stället för "authority" och "control" (Kooiman, ed, 1993). De senare begreppen är kopplade till vad vi i Sverige kallar politisk och administrativ styrning och kontroll, medan det förra inte har någon naturlig referens i det svenska språket. Jan Kooiman definierar governance som "the patterns that emerge from governing activities of social, olitical and administrative actors" (Kooiman 1993, sid 2). Det betyder att governance har en mer horisontell än vertikal innebörd. Vissa politiska, sociala och professionella aktörer samhandlar och governance utgör resultatet av denna samhandling.

I svensk översättning ligger "styrelse" närmast till hands, dock inte i institutionell utan i aktiv mening. För att helt bryta mot invanda termer kan "governance" översättas till *ledning och koordinering* (jfr Stoker 1995, sid 58). Ett annat begrepp som skulle kunna användas i samma betydelse är regulering (Carlsson 1993, sid 205; Sørensen 1995). I det svenska språkbruket associeras regulering emellertid ofta till statlig reglering, dvs detaljerad regelstyrning, vilket inte avses. Ledning och koordinering är inte det

samma som politisk styrning och kontroll. I det senare fallet finns det en given auktoritet och legitimitet. I det förra fallet konkurrerar de politiska institutionerna med andra institutioner om auktoritet och legitimitet. Statliga regler och politiska beslut konkurrerar med andra relevanta aktörers beslut och handlingar om vilka handlingsnormer som får genomslag (jfr Jacobsson 1996).

Den offentliga verksamheten kan beskrivas med begrepp som komplexitet och dynamik. Offentlig verksamhet bedrivs av en mängd olika typer av organisationer, allt från Riksskatteverket till kooperativa daghem. Organisationerna kan vara offentliga, privata, frivilliga etc. Antalet blandformer ökar vad gäller finansiering, reglering och ledning. Det har blivit allt svårare och ibland helt irrelevant att definiera sektorer eller organisationer som "privata" eller "offentliga". Däremot kan vi tala om offentlig verksamhet när stat och kommun har ett ansvar för att de aktuella uppgifterna utförs. Uppgifterna utförs på ett "offentligt uppdrag". Detta uppdrag genomförs av olika mer eller mindre självständiga organisationer och enheter. I praktiken handlar politisk ledning av offentlig verksamhet enligt denna modell således om att samordna ett flertal relativt självständiga organisationer och olika typer av resurser i syfte att hantera olika policyproblem.

Idealet om den lokala folkstyrelsen bygger på en grundläggande föreställning om att kombinera representativ demokrati (folkstyre) med en lagstyrd förvaltning ("land skall med lag byggas"). Det kan också uttryckas så att det förutsätts att det inte finns någon skillnad mellan formella och levande författningar. En slutsats av det är att om man finner oegentligheter i den kommunala ordningen är det ett uttryck för oegentligheter i lagstiftningen och lösningen ligger i att förbättra den samma. Lagarna skall konstituera de goda innehållsliga värden och processvärden som kommunerna styrs av. Dessutom ligger i detta en tanke om att lagstiftarna skall kunna föregripa verkligheten och reglera den kommunala utvecklingen vad gäller t ex nya demokratiska och organisatoriska arrangemang.

En annan - eller kompletterande, om man så vill - utgångspunkt är att det pågår ständiga lokala institutionella förändringar. Förändringarna kommer först. Därefter har lagstiftarna uppgiften att ta ställning till vilka värden dessa förändringar främjar eller hotar. Det går inte att på förhand reglera det som sker i den kommunala verkligheten. Det går inte att på förhand lagstifta fram vilka former av demokrati som kommer att utvecklas i kommunerna. Enligt ett sådant synsätt måste en levande författning bygga på att det lokala folkstyret byggs nedifrån. Det är i kommunerna och i relation till staten och andra styrande aktörer kampen om den lokala demok-

ratin förs - inte i riksdagens behandling av kommunallagen eller annan lagstiftning.

Den lokala folkstyrelsen är en av flera idealbilder av kommunen. Det finns andra och mer realistiska bilder. Idealen har emellertid ofta en stor betydelse för meningsskapande och legitimering. Om vår föreställning om vad en god demokratisk ordning är ställs mot en problematisering av verkligheten som säger att det finns stora brister jämfört med idealet är det inte självklart att denna problematisering accepteras till fullo. Verklighetsbeskrivningarna kan då ses som falska, dvs de stämmer inte överens med egna bilder och erfarenheter. Det kan också vara så att beskrivningarna inte rimmar med idealbilden och någon annan lika legitimerad och demokratiskt förankrad norm för makt, styrning och deltagande i kommunerna som kan ersätta idealet om den lokala folkstyrelsen existerar inte. Studier av vad vi kan kalla faktisk kommunal självstyrelse har således inte bara empiriska implikationer, dvs att vi identifierar ett antal fenomen som mer eller mindre avviker från idealet, utan det har också en normativ betydelse.

Vad finns kvar av det som kallas den lokala folkstyrelsemodellen? Är den förenlig med senare års utvecklingstendenser? Vilka former av demokrati och politisk styrning är det som i praktiken utvecklats och håller på att utvecklas? Hur ser politikutformningen och politikutövande ut i praktiken? I det följande skall vi fördjupa oss i några viktiga aspekter på den kommunala demokratin, nämligen relationen mellan kommun, stat och övrig omgivning, de politiska partierna, de förtroendevalda, relationen mellan politik och produktion samt medborgarna och kommunen.

3 Kommunerna, staten och omgivningen

Relationen mellan kommun och stat har ofta varit föremål för diskussion och reformer. Inte minst i samband med kommunsammanslagningarna under 1960- och 70-talen. Ibland presenteras kommunerna som en integrerad del av staten, ibland som självstyrande enheter. Syftet med detta kapitel är att diskutera olika ståndpunkter och presentera olika forskningsresultat som rör både kommunernas relationer till staten och den övriga omgivningen.

3.1 Både minskad och ökad statlig styrning

Relationen mellan stat och kommun är komplex och dynamisk. Under vissa perioder markeras ambitioner att öka autonomin, t ex under 1980-talet då frikommunförsök och andra avregleringsreformer var ett uttryck för att kommunerna borde vara mer fria från statsmakten. Under andra perioder framträder synbara tecken på att staten knyter kommunerna till sig i olika avseenden. Debatten vid mitten av 1990-talet präglas av ett kommunalt missnöje mot den fortsatta eller återupptagna statliga regelstyrning som de utsätts för (Svenska Kommunförbundet 1994b). Ett uttryck för en ökad spänning är att Programberedningen för kommunal självstyrelse inom Kommunförbundet inte talar om samspel utan menar att man måste hitta "en rimlig balanspunkt mellan de mot varandra stående intressena" (Svenska Kommunförbundet 1994b, sid 9). Citatet uttrycker ett synsätt som kan föras tillbaka till debatten om kommunsammanslagningarna under 1960- och 70-talen. Då framställde kritikerna till kommunreformen kommunerna som självständiga politiska enheter (Strandberg 1995).

Den statliga styrningen av kommunerna varierar mellan olika politikområden. Inom vissa områden är avregleringsambitionerna påtagliga. Inom exempelvis grundskolans område har omvandlingen av Skolöverstyrelsen till Skolverket skett i syfte att avreglera och minska den statliga styrningen. Kommunerna ansvarar för skolan och Skolverket har i huvudsak en konsulterande roll. Verket finns tillsammans med andra på en "kunskapsmarknad" (Lidström - Hudson 1995; Jacobsson - Sahlin-Andersson 1995). Målstyrning

kallas den filosofi som varit vägledande under senare år. Den innefattar bland annat systematisk uppföljning och utvärdering. Det finns emellertid påtagliga problem med att praktisera denna styrningsfilosofi (Statskontoret 1996b). Precisionen i den statliga styrningen har minskat inom flertalet verksamhetsområden genom införande av målstyrning (Johansson 1996). Inom andra områden finns en framträdande styrning, t ex domstolskontrollen inom socialtjänsten. Andra regler som kan verka hindrande för den kommunala självstyrelsen är lagen om anbudsupphandling, reglerna för bidrag till friskolor, barnomsorgslagen och lagen om stöd till vissa funktionshindrade.

Relationen mellan stat och kommun kännetecknas således av både avreglering och nyreglering. Genomgående har dock den finansiella styrningen ökat parallellt med att kommunernas professionella, politiska och legala resurser ökat (Elander - Montin 1990; Montin - Elander 1995). I början av 1990-talet kunde det konstateras att statsbidraget till kommunerna räckte till lika mycket tjänster år 1980 som år 1990 (SOU 1991:98, sid 52). Kommunerna har fått ansvar för fler uppgifter men statsbidragen har inte ökat i motsvarande mån.

Bland kommunalpolitiker i allmänhet framhålls att statens inflytande över den kommunala verksamheten är för stort. I en enkät från våren 1995 till fullmäktigeledamöter i arton kommuner visade det sig att drygt hälften av ledamöterna ansåg att staten hade för stort inflytande över verksamhetens mål, inriktning omfattning och kvalitet. Endast tre procent ansåg att statens inflytande borde öka (Montin - Olsson - Pettersson 1996).

Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd har i ett betänkande föreslagit att det i Regeringsformen bör finnas en tydligare markering av den kommunala självstyrelsen. Bland annat föreslår kommittén att "(v)id all normgivning rörande kommuner och landsting skall principen om kommunal självstyrelse tillmätas särskild betydelse" (SOU 1996:129, sid 37). Kommittén föreslår emellertid också att det i grundlagen bör slås fast att staten kan föra över resurser mellan kommunerna respektive landstingen. Den föreslagna lydelsen i Regeringsformen är följande: "Kommuner och landsting får i lag åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuner respektive landstings uppgifter om det görs för att uppnå en jämlik fördelning av resurser mellan kommuner och landsting" (SOU 1996:129, sid 37). Kritikerna till denna grundlagsändring framhåller att det innebär en begränsad beskattningsrätt för kommunerna - något som utgjort ett av grundfundamenten i den kommunala självstyrelsen (SOU 1996:129, sid 259-275; Kommunaktuellt nr 25, 1996).

3.2 Kommunerna och omgivningen

Staten i form av regering, riksdag, departement och myndigheter är inte de enda aktörerna som påverkar det som händer i de kommunala organisationerna. Sedan slutet av 1970-talet har det talats mycket om kommunernas "omgivningsberoende" (Pierre, red 1991; Pierre 1994). I denna mening är de statliga aktörerna bara en av flera som påverkar och sätter gränser för den kommunala självstyrelsen.

Från forskningen om organisationer och deras omgivning kan vi lära att varje organisation har ett visst handlingsutrymme och hur detta utnyttjas beror till stor del på aktörernas förmåga att mobilisera för organisationen viktiga resurser. Vissa organisationer "låter sig" vara mer beroende av andra organisationer medan andra försöker utnyttja omgivningen för att mobilisera resurser. En organisations beroende av en viss annan organisation - t ex kommunernas beroende av staten - ökar i proportion till behovet av resurser från denna organisation. Å andra sidan minskar beroendet om organisationen finner andra resurskällor (Thompson 1967; Pfeffer - Salancik 1978).

För förhållandet mellan kommun och stat betyder det att kommunernas beroende av staten minskar i takt med att de kan mobilisera resurser med hjälp av andra organisationer i omgivningen. Å andra sidan kan det medföra ett nytt slags beroende. Kommunernas beroendeförhållanden har således både en vertikal och en horisontell dimension. De påverkas av dels statliga beslut och åtgärder, dels beslut och åtgärder inom det privata näringslivet, lokala intressegrupper, lokala massmedier och andra lokala aktörer. Kommunernas faktiska självstyrelse blir i väsentlig grad en fråga om att bevara eller öka sitt handlingsutrymme i såväl den horisontella som den vertikala dimensionen (Pierre 1994).

Studier visar att kommunerna utvecklar olika lokala handlingsstrategier för att öka sitt handlingsutrymme. Det sker bland annat i form av samarbete med andra kommuner, samverkan med olika lokala och regionala statliga enheter och olika offentligt-privata samarbetsprojekt (Pierre, red 1991; Pierre 1994; Lundqvist 1995).

Inom det näringspolitiska området har kommunernas aktiviteter ökat sedan början av 1980-talet. Lokala aktörer - både i kommun och företag - har fått ett växande gemensamt intresse av att minska den lokala ekonomins sårbarhet. Privat-offentlig samverkan har blivit en allt mer rationell strategi för lokal ekonomisk utveckling. Det finns stora variationer i det lokala näringspolitiska engagemanget men kommuner som upplever eller förväntar att det blir arbetslöshetsproblem utvecklar olika proaktiva näringspolitiska

åtgärder såsom projektorienterat samarbete med det lokala näringslivet (Olsson 1995).

Internationaliseringen har inneburit nya villkor och utmaningar för kommunerna. Det finns de som menar att eftersom kommunerna utgör de avgjort viktigaste välfärdsinstitutionerna i Sverige, att EU:s sk fyra friheter direkt och indirekt starkt påverkar kommunerna och att de i flera sammanhang besitter bättre problemlösningskompetens än de statliga institutionerna borde de i större utsträckning representera landet i det europeiska samarbetet (Hjern 1995). Eller för att uttrycka det tydligt: staten har monopol på makt men inte på kompetens (Hjern 1994). Nationalstatens institutioner kan ur detta perspektiv utgöra ett hinder för lokalt internationellt samarbete. I ett längre tidsperspektiv kanske kommunernas bindning till och beroende av staten minskar: "Svenska kommuner kommer efter en tids EU-medlemskap att finna den svenska staten vara en bland många andra aktörer i Europa som det är viktigt eller inte att ingå strategiska allianser med" (Hjern 1995, sid 12).

Statliga myndigheters förändrade roll, internationaliseringen, privat-offentligt samarbete, olika former av resursutbyte mellan kommuner och näringslivet m m har gjort att kommunernas relationer till omgivningen har förändrats. Centralstaten har inte den auktoritet och legitimitet i kommunerna som kan förväntas utifrån folkstyrelsemodellen. Kommunerna tenderar att definiera sig som självständiga aktörer i olika samarbetsformer lokalt, nationellt och internationellt.

3.3 Kommunerna som en del av staten

Kommunerna är en del av nationalstaten eftersom Sverige är en enhetsstat. De utgör inga suveräna politiska organ utan dess villkor kan på olika sätt förändras genom beslut i riksdagen. Samtidigt framhålls ofta att Sverige har en lång och obruten tradition av kommunal självstyrelse. Det råder något delade meningar om den kommunala självstyrelsens omfattning och betydelse i den svenska politiska och sociala utvecklingen. En tes som framförts är att den svenska modellen med samförstånd och generell välfärdspolitik har sina rötter i det lokala självstyrets utveckling sedan 1700-talet snarare än i centrala överläggningar mellan arbete och kapital (Aronsson 1995). En något annorlunda tes som framförts är att den svenska samhällsorganisationens historia sedan medeltiden fram till mitten av 1800-talet är en historia om hur kungamakt, kyrka och aristokrati tävlat om att organisera och beskatta lokalsamhället. Den lokala självstyrelsens långa och djupa rötter skulle

därmed vara en historisk mytbildning (Dahlkvist - Strandberg 1995).

Den genomgående dominerande kommunideologin sedan mitten av 1800-talet har varit att kommunerna är en integrerad del av staten snarare än lokala självstyrelseorgan. Kommunal "självstyrelse" är därmed ett oegentligt begrepp. Det gjordes ingen definition av självstyrelsebegreppet i förarbetena till 1974 års regeringsform och i praktiken har kommunernas verksamhet till största delen handlat om att sätta en lokal prägel på statliga uppdrag. Det är först under senare år som begreppet tagits upp till belysning (SOU 1996:129). Därmed är självförvaltning en mer adekvat beteckning. I det stora hela är kommunerna statsbundna förvaltningsenheter (Strandberg 1995, sid 118ff; Lundquist 1991, sid 32; Hjern 1995, sid 25).

Den svenska demokratin kan ses som en kombination av folkstyre och rättsstat, där det förra är överordnat den senare. Denna kombination är inte oproblematiske. Snarare är det så att de framställs som varandra motsägende idéer om styrning av staten. Söderlind och Petersson skiljer t ex mellan den "folkstyrda förvaltningen" och den "lagstyrda förvaltningen" (Söderlind - Petersson 1988, sid 23ff). Rättsstatsidén ger associationer till den minimala nattvaktarstaten, dvs staten skall endast garantera individernas frihet och rättssäkerhet. Statén är därmed i första hand en rättsordning med i övrigt begränsad roll i samhället. Den folkstyrda förvaltningen associerar till att politiska församlingar med folkets mandat kontrollerar staten och formar samhället (folksuveränitet). Konflikter mellan dem uppstår t ex om kravet på förutsägbarhet innebär att den politiska inriktningen inte bör förändras eller om den politiska styrningen innebär osäkerhet i rättstillämpningen (ibid.; Sejersted 1984).

Idén om rättsstatén utgör emellertid i sig ingen begränsning av statens verksamhetsområde (Hermansson 1986, sid 258; jfr. Sejersted 1984, sid 22). Det finns ingen självklar logisk koppling mellan rättsstatén och nattvaktarstatén. I den praktiska politiken i Sverige har inte heller nattvaktarstatén utgjort något reellt alternativ till en interventionistisk stat (Kilander 1991). Statén (inklusive kommuner och landsting) kan bindas av lagar som har sin grund i det som politiskt definieras som folkets vilja. I den västerländska utvecklingen av synen på demokrati har "rättsstatsidén och folksuveränitetstanken ... lagrats på varandra" (Hermansson 1986, sid 259). De båda idéerna har historiskt sammanfogats till en syntes och kan på dessa grunder analyseras som ett idésystem (jfr Hermansson 1992, sid 218).

I den svenska demokratin idéhistoria har "folkrörelsedemokratin" spelat en viktig roll. Vid slutet av 1800-talet organiserade sig människor kring olika samhällsfrågor, framför allt arbete, nykterhet, religionsfrihet och rösträtt. Dessa folkrörelser skapades före partiernas och parlamentarismens genombrott. Det fanns en stark tilltro till att den deltagardemokrati och demokratisk fostran, som sågs som kännetecknande för dessa rörelser, skulle få ett starkt inflytande på det demokratiska statsskicket som helhet (Lindroth 1975, sid 13 ff). Även om partierna har olika rötter och traditioner finns de gamla folkrörelserna som ett gemensamt ideal. Den grundläggande idén om den svenska folkstyrelsen har djupa rötter i denna folkrörelsetradition (se t ex Lundquist 1991, sid 53).

I den svenska demokratidebatten har doktrinen om den folkstyrda förvaltningen betonats starkare än doktrinen om den lagstyrda förvaltningen och beskrivs tillsammans ofta som den "svenska folkstyrelsen" (Molin - Månsson - Strömberg 1979; Birgersson - Westerståhl 1989). Det finns en stark tilltro till en hierarkisk relation mellan lagstiftare (riksdagen) och verkställare (förvaltningen, inklusive kommunerna och landstingen). Lagar och regler förutsätts utgöra en länk mellan politiska beslut och genomförande.

Kommunerna styrs enligt vad som kan betecknas som den demokratiska centralistiska rättsstatens princip. I detta avseende avser demokrati den representativa demokratin där de politiska partierna är de avgjort viktigaste demokratiska organisationerna. Centralistisk rättsstat innebär att centralstaten med lagar formar de offentliga organisationernas, inklusive kommunernas, rättsstatus. Kommunal rätt är underordnad statlig rätt.

Kommunerna är således en del av den nationella demokratin och rättsstaten. Det har emellertid funnits olika idéer om kommunernas ställning i relation till staten.

3.4 Kommunideologier

Under 1960- och 70-talens debatt om kommunsammanslagningar fanns i grova drag två motstående kommunideologier (dvs uppfattningar om vad en kommun är och bör vara). Den socialdemokratiska kommunideologin kan kallas "enhetsstatlig integrationism" medan den borgerliga kan kallas "pluralistisk enhetsstatlig integrationism" (Strandberg 1996, sid 22ff). Enligt det första synsättet fungerar kommunen huvudsakligen som

välfärdsstatens förlängda arm. Nationell demokrati är överordnad lokal demokrati. De viktigaste uppgifterna är att genomföra nationellt beslutad politik och följa de rättsstatliga institutionernas beslut och regler. Kommunerna skall vara effektiva, funktionsdugliga och styrbara. Grundläggande värden är effektivitet med avseende på nationella mål, rättvis fördelning och rättssäkerhet för den enskilde. Lokala politiker förväntas representera partiets nationella politik i första hand. Politiken kännetecknas ofta av konflikter som återspeglar skillnaderna mellan partierna på nationell nivå. Som kommunmedborgare är vi väljare och partipolitiskt aktiva, men framför allt uppträder vi som brukare och konsumenter av kommunal service och omsorg (Standberg 1995, sid 120ff).

Den andra kommunideologin betonar kommunerna som faktiska självständiga politiska samfälligheter. Här framträder kommunmedborgarna i första hand som politiska människor och i andra hand som brukare eller konsumenter av service och omsorg (Strandberg 1995, sid 118ff; 1996, sid 23f). Lokal demokrati är överordnad nationell demokrati. Politiskt deltagande i lokalsamhället är ett viktigt medel för medborgerlig skolning i demokrati och en källa till personlig tillfredsställelse (jfr Sharpe 1970). Politiken är konsensussökande och vägleds av grundläggande gemensamma värden. Kommunalpolitikerna förväntas huvudsakligen bedriva politik utifrån lokala förutsättningar och behov. Hela lokalsamhället kännetecknas således av en strävan att följa lokala kommunitära principer för konflikthantering och resursfördelning (Strandberg 1995, sid 123).

Det första synsättet har varit och är fortfarande det dominerande (Strandberg 1995, 1996). I takt med att kommunerna växte sig till politiskt, professionellt och finansiellt starka välfärdsaktörer utmanades relationen till centralstaten. Kommunerna blev svårstyrbara ur statsmaktens perspektiv. Formerna för den statliga styrningen förändrades. Under beteckningarna "decentralisering", "avreglering" och "målstyrning" har det skett förändringar i riktning mot att ge kommunerna ökat legalt handlingsutrymme och ökat ansvar för välfärden samtidigt som den finansiella styrningen har stärkts. Under 1990-talet har vi kunnat observera nya inslag av reglering, bland annat i form av sk rättighetslagstiftning och minskade möjligheter för kommunerna att höja kommunalskatten. Reaktionerna från kommunerna har inte varit sena. Kravet att lagstiftningsmässigt garantera en kommunal självstyrelse har ökat. Eftersom det inte finns någon författningsdomstol i Sverige är det emellertid statsmakten som ändå i sista hand avgör den formella makt- och ansvarsfördelningen.

Trots att kommunernas reella ansvar för välfärdspolitiken har ökat är idédebatten om kommunernas grundkaraktär inte lika framträdande under 1990-talet som under tidigare skeden. Debatten har mer handlat om den kommunala förvaltningens och serviceproduktionens utformning. Det finns likheter mellan den socialdemokratiska kommunideologin och de systemskiftesidéer som blommade under 1990-talet. I det första fallet betraktas huvudsakligen staten som beställare av kommunal service och i det andra fallet sker serviceproduktionen på en servicemarknad (Strandberg 1996). Båda synsätten kan sägas omfatta en sektoriserad och fragmentiserad organisation. I det första fallet har varje statlig sektor eller myndighet sina intressen av att verksamheten i kommunen bedrivs på ett speciellt sätt som "utförare". I det andra fallet skapas en struktur med självständiga serviceproducerande enheter med företagsliknande former, men med bibehållen stark statlig styrning. Friskolereformen innebar t ex att det blev Skolverket och inte kommunerna som skulle godkänna friskolorna. Det finns således, enligt denna analys, större likheter mellan den moderatdominerande systemskiftesidén och traditionell socialdemokratisk kommunpolitik än vad man normalt antar (Strandberg 1996, sid 24f). I både den dominerande kommunideologin och i modernare marknadsekonomiska synsätt framträder medborgaren mer som brukare/kund/konsument än som politisk människa med intresse för lokala helheter. Den förnyelse av kommunerna som diskuterats under de senaste åren har haft en kraftig slagsida mot kommunen som serviceproducent, snarare än kommunen som lokal politisk enhet (jfr Montin - Elander 1995). Traditionella kommunförsvare har ställts mot systemskiftesanhängare. Uppfattningarna om hur verksamheterna bör styras och anordnas har gått vitt isär, men debatten om kommunernas grundläggande karaktär har inte varit lika intensiv.

4 Partierna och demokratin

Den representativa demokratin i Sverige bärs upp av de politiska partierna. Det gäller på såväl nationell som lokal och regional nivå. Idealbilden består emellertid av flera sprickor. Partierna genomgår en rad problem och utmaningar. I detta kapitel redovisas ett antal olika problembilder.

4.1 Partiernas funktioner

Det finns stora förväntningar på det svenska partisystemet. I Demokratirådets rapport från 1995 diskuteras partiernas funktioner i samhället i framför allt två avseenden. För det första har partierna en central ställning i den representativa demokratin. Det talas om det "ansvarstagande partiet" vilket betyder att partierna inför valet på ett tydligt sätt skall ge ett verkligt underlag för medborgarnas valhandling, både i form av eget program och underlag för utvärdering av den gångna mandatperioden. De skall också ge den nya regeringen ett meningsfullt mandat inför den kommande mandatperioden (Rothstein, red. 1995, sid 43). I denna mening uppträder partierna som viktiga aktörer i den institutionaliserade offentliga makten. De är ansvarsfulla bärare av idéer om det framtida samhället.

Denna roll har utvecklats till en statsbärande funktion där det utvecklats till något som kan karakteriseras som ett symbios mellan partierna och staten. Fem processer kan ligga bakom detta symbios: partiernas minskade beroende av medlemmar, ökad centralisering av partiorganisationerna, centralisering av processen där politiken formuleras, förstärkning av partiernas finansiella situation (framför allt med hjälp av statsbidrag) samt ökad självständighet för partiernas riksdagsgrupper (Pierre - Widfeldt 1994; Gilljam - Möller 1996).

För det andra är partierna en del av det övriga samhället, dvs frivilliga sammanslutningar som skapar förtroende och tillit medborgarna emellan (det som ibland kallas socialt kapital). Rothstein m fl följer den gängse uppfattningen om partiernas roll i folkrörelsearbetet och framhåller att "[d]e politiska partierna är utan tvekan central för det svenska civila samhället. Partierna skiljer sig från andra frivilligsammanslutningar genom att de formar basen för vår

representativa demokrati" (Rothstein, red. 1995, sid 57). Med andra ord förväntas partierna fungera som hjälporgan för den demokratiska processen genom att skapa relationer mellan väljare och valda (Sannerstedt - Sjölin 1994, sid 110f). Här framträder något som i internationell belysning är mer unikt för Sverige, eller snarare Skandinavien, nämligen "folkrörelsepartiet". Även om inte alla etablerade partier har en folkrörelsebakgrund - Moderaterna och Folkpartiet Liberalerna bildades ursprungligen i riksdagen - betraktas ibland samtliga partier som folkrörelsepartier (Gidlund 1992).

De båda funktionerna är historiskt och idémässigt sammanlänkade. Partierna är både statsbärande och en del av det civila samhället. I en dominerande förståelse av den svenska folkstyrelsen betraktas andra demokratiska organisationer såsom föreningslivet och fackliga organisationer som ett "komplement till folkstyrelsen i den mån de påverkar eller verkar genom partierna" (Birgersson - Westerståhl 1989, sid 84). Genom detta samspel där partierna dominerar ges en harmoniell koppling mellan den representativa-demokratiska folkstyrelsen och staten. Det ger den starka staten sin folkliga styrka (Amnå 1995, sid 61).

4.2 Det lokala partilivet

Om vi betraktar de politiska partierna i kommunerna framträder en tredje funktion. Vi har - för att repetera - för det första den statsbärande rollen som i kommunerna kanske framför allt uttrycks i att de lokala partiföreningarna är en del av och styrs av de nationella partierna. Den nationella partistyrningen är tämligen stark. För det andra är partierna en del av den frivilliga medborgarorganisationen med uppdrag att länka det civila samhället till staten och den representativa demokratin. Den tredje rollen kan vi preliminärt kalla för "kommunbärande". Partierna skall - på liknande sätt som i den nationella representativa demokratin - väga samman olika special- eller särintressen till ett gemensamt intresse. Partierna har ansvar för hela kommunens väl och ve - inte enskilda medborgargrupper.

Det kan finnas tydliga spänningar mellan de tre funktionerna. De nationella partierna och de lokala partiföreningarna är inte alltid överens. Det finns spänningar inom partierna som har kommit i tydligt uttryck i samband med olika former av statlig styrning av kommunerna. Även på regional nivå förekommer sådana spänningar. I samband med t ex strukturförändringar inom hälso- och sjukvården har det framtonat konflikter mellan

"landstingspartierna" och "kommunpartierna" (Montin - Olsson 1994). På kommunal nivå kan vi fokusera spänningen mellan den kommunbärande rollen (förvaltande och beslutsfattande) och rollen som ett slags demokratisk koordinator i lokalsamhället (medborgarföreträdare och opinionsbildare). Medborgarna i allmänhet betraktar i första hand kommunpolitikerna som kommunens makthavare och representanter snarare än som jämlikar i det sociala vardagslivet och i föreningslivet. Det gäller i första hand hel- och deltidsengagerade politiker, men även fritidspolitiker. Uppfattningen om de lokala politiska partierna torde vara likartad - de uppfattas som politiska maktkonstellationer som är förbundna med kommunen som apparat snarare än som byggare av socialt kapital i samhället. Med ett vanligt språkbruk i den kommunala debatten kan man säga att partierna och de enskilda politikerna uppfattas mer som kommunföreträdare än som medborgarföreträdare.

4.3 Partiernas problem

Enligt idén om den kommunala folkstyrelsen bör lokala partiföreningar tillsammans med andra medborgarorganiseringar vara aktiva i att definiera problem, behov och utmaningar i lokalsamhället. Det finns åtskilliga tecken som tyder på problem i dessa avseenden.

Flertalet forskare och andra granskare av samhället är ense om att partierna har stelnat, att de inte har förmåga att vara levande organisationer i ett föränderligt samhälle. Maktutredningen och återkommande väljarundersökningar har påvisat att partierna utsätts för allt starkare konkurrens från andra former av politiskt deltagande och inflytande (SOU 1990:44, Kap 6; Gidlund 1992, sid 188ff; Gidlund 1993, sid 202f). Partiernas problem på kommunal och regional nivå kan diskuteras ur tre aspekter: (i) det politiska inflödet, dvs förmågan att mobilisera och socialisera samt samla upp och prioritera mellan olika problem, behov och utmaningar, (ii) möjligheterna att samla majoritet kring olika förslag samt (iii) växande svårigheter att skapa legitimering genom politikens utflöde.

4.3.1 Problem i det politiska inflödet

Från mitten av 1970-talet har det kommit åtskilliga studier som pekar på partiernas problem på kommunal nivå. Klyftan mellan

partiledning och medlemmar beskrivs som stor och partiernas förankring bland medborgarna som svag. Bland de kristecken som kan observeras är följande (se t ex Westerstahl - Johansson 1981, sid 134; Petersson - Westholm - Blomberg 1989, sid 92ff; SOU 1985:28, sid 111f; SOU 1989:108, sid 35; Bäck - Håkansson 1994; Gilljam - Möller 1996):

- Vikande medlemssiffror i parti och ungdomsförbund
- Partierna är toppstyrda och har svag aktivitet på lokal nivå
- Partierna är inte längre beroende av sina medlemmar, bland annat på grund av det statliga partistödet
- Medborgarna väljer andra kanaler för politiskt inflytande än partierna och de förtroendevalda
- Det är andra organisationer och händelser än partierna och deras verksamhet som mobiliserar medborgarna
- Medborgarnas förtroende för partiernas problemlösningsförmåga är svag

Partiernas problem i det politiska inflödet kan formuleras på följande sätt: I den konkreta politiska processen på lokal och regional nivå har de traditionella politiska partierna svårare än tidigare att mobilisera medborgarna och värva nya medlemmar, att definiera och balansera olika behov och intressen (prioritera) samt utarbeta visioner och program som får långsiktig tilltro bland väljarna.

4.3.2 Lokal demokratiutveckling med och utan partierna

Partierna utmanas allt mer av andra organisationer i det politiska inflödet. Det finns ett växande antal lokala partier. En annan konkurrens utgörs av det växande antalet sk lokala utvecklingsgrupper och andra lokala medborgarorganiseringar. I början av 1996 har Folkbildningsrådet - Hela Sverige skall leva registrerat drygt 3 000 lokala utvecklingsgrupper. I en kartläggning av 31 mycket aktiva grupper i den svenska glesbygden framgick att det i endast cirka hälften (17) av de undersökta bygderna fanns någon partipolitisk lokalavdelning. Däremot fanns det en förtroendevald kommunalpolitiker i flertalet (26) av bygderna (Herlitz 1995). De kommunala politikerna kan finnas i egenskap av kommunrepresentant och/eller i egenskap av engagerad medborgare.

Vi kan exemplifiera med en lokal utvecklingsgrupp i Mariestad (Vadsbolaget) som är en ideell förening med ett program som

närmast kan liknas vid ett partiprogram. Samtliga partier är företrädare i styrelsen men deltagarna är inte med i egenskap av partimedlemmar eller kommunföreträdare utan som engagerade medborgare. Partipolitiken har man lagt åt sidan till förmån för gemensamma strävanden. Flera av de aktiva i föreningen har tidigare varit aktiva i olika folkrörelser. Det huvudsakliga skälet till att föreningen bildades var den upplevda avsaknaden av lokal demokrati i kommunen. Föreningen utmanade kommunen genom att börja formulera idéer om hur ett framtida Mariestad skulle kunna se ut. I början fanns viss misstänksamhet från kommunens sida, men i takt med att föreningen kunde uppvisa en rad egna aktiviteter började ett ömsesidigt förtroende skapas (Vadsbolaget 1996).

Ett annat exempel är det framväxande intresset för sk partipolitiskt obundna nämnder. Än så länge (1996) finns det dock bara ett exempel på en sådan nämnd. I början av 1995 inrättades en partipolitisk nämnd i Svågadalen (Hudiksvalls kommun). Sju partipolitiskt obundna ledamöter ingår i nämnden. De cirka 700 invånarna har valt ledamöterna direkt genom att kryssa för bland de nominerade eller skriva till egna namn på valsedeln. Nämnden får fullt ansvar för en budget som omfattar skola, barnomsorg, äldreomsorg, fritid samt kultur.

Det är vanligt att medborgarna prioriterar andra sätt att utöva demokrati än att arbeta i politiska partier. Sedan länge har det noterats att många anser det vara effektivare att ta kontakt med tjänstemän än med politiker (Westerståhl - Johansson 1981). Medborgarna ifrågasätter värdet av att delta i partimöten för att på det sättet påverka den kommunala politiken. En studie i Sundsvall visar t ex att politikerna i första hand vill att medborgarna deltar i partiarbetet för att engagera sig medan medborgarna i stor utsträckning önskar mer direktdemokratiska inslag (folkomröstning). Av studien framgår att medborgarna i Sundsvall i allmänhet är kommunalpolitiskt intresserade men de tillgängliga vägarna för demokratiskt inflytande ifrågasätts (Bostedt 1995, sid 19).

Det återuppstående intresset för brukarinflytande i bl a grundskolan kan också föras hit. Den brukarrelaterade "lilla" demokratin framställs allt oftare som ett alternativ till att delta i mer traditionella former. Det finns också förväntningar på att brukardemokrati skall utgöra en grund för växande allmänpolitiskt intresse och på sikt leda till ökat partiengagemang (se t ex Örebro kommun 1995; Möller 1996)

Dessa exempel illustrerar att de lokala partierna har konkurrens vad gäller att definiera och driva lokala problem, behov och utmaningar, dvs fungera som koordinator mellan lokalsamhället och kommunala och andra institutioner och organisationer.

Ett intressant spörsmål rör hur partierna antar de utmaningar som den framväxande rörelsen av utvecklingsgrupper och byalag utgör samt det ökade inslaget av brukarinflytande i skolorna. Dessa inslag framställs både som hot och som möjligheter för partierna.

4.3.3 Problem med att samla majoritet

Under mandatperioden 1973-76 var det endast en halv procent (14) fullmäktigeförsamlingar som innehöll åtta eller flera partier. Efter valet 1992 ökade denna andel till 46 procent. Under mandatperioden 1994-98 är det ungefär en fjärdedel av landets kommunfullmäktige som har åtta eller fler partier (Pierre 1995, sid 102). Ökningen beror framför allt på det ökade antalet röster för Miljöpartiet och KDS samt Ny Demokrati som samlade många missnöjesröster vid valet 1991. Framgången för dessa partier kan förklaras av dels rikspolitiska och nationella faktorer (Holmberg 1993), dels av ett "systemmisstroende" gentemot kommunen (servicenivåer, skatter och flyktingpolitik) (Bäck - Håkansson, red. 1994). Oavsett om det är misstroende mot lokala eller nationella systemfrågor eller konkret politik är det ett uttryck för misstro mot de traditionella partierna och som resultat innebär det svårigheter att samla majoritet kring olika förslag.

I detta sammanhang kan man peka på spänningen mellan att å ena sidan markera de partipolitiska ståndpunkterna i olika frågor och söka samförstånd och kompromisser å den andra. Förväntningarna på partiföreträdare i fullmäktige och nämnder kan upplevas motstridiga: både driva en partilinje och samtidigt söka samförstånd. Till skillnad från exempelvis norska kommuner har "blockpolitiken" varit framträdande i Sverige. I Norge är partierna mer konsensusökande i kommunalpolitiken (Larsen - Offerdal 1994). Därvidlag liknar de norska kommunerna mer situationen i Sverige före kommunsammanslagningarna.

4.3.4 Problem med politikens utflöde

Vid mitten av 1950-talet myntade Jörgen Westerståhl begreppet "servicedemokrati". Tanken var i korthet följande: Med start i 1930-talets socialdemokratiska reformpolitik utvecklade samtliga partier en inriktning mot att tillgodose behoven hos flertalet samhällsgrupper. Partiernas legitimitet kom allt mer att baseras på viljan och förmågan att skapa sociala reformer snarare än att locka väljare med "de rätta" partiideologiska ståndpunkterna (Westerståhl 1956;

Nilsson 1995). Ungefär 40 år senare återkom Westerståhl i ämnet och menade att servicedemokratin hade fallit. Valrörelsen 1994 markerade en förändring. Debatten präglades av budgetunderskott och statsskuld. Det handlade inte längre om vilka nya sociala reformer som skulle genomföras utan var och hur kostnadsminskningar kunde åstadkommas (Westerståhl 1995; Nilsson 1995). Utrymmet för sociala reformer har således minskat betydligt under senare år och därmed har partiernas legitimitetskälla också försvagats. Partierna har därmed hamnat i en situation där det ställs nya krav på legitimering bland medborgarna/väljarna som ersättning för servicedemokratin som legitimeringskälla. Ett uttryck för det kan vara att partiernas grundläggande ideologier kommer fram igen och diskuteras bland annat i samband med formande av nya partiprogram (Dagens Nyheter 8 april 1996).

4.4 Partier i kris?

De ovan redovisade problemen för de etablerade partierna tyder på att de uppvisar tydliga kritecken. Det råder emellertid inte full enighet om huruvida det svenska partisystemet verkligen är i kris. Vissa statsvetare menar att föreställningen om partiernas kris är starkt överdriven. Sannerstedt och Sjölin framhåller att "(i) ett internationellt perspektiv framstår fortfarande partierna i de nordiska länderna som starka och välorganiserade" (Sannerstedt - Sjölin 1994, sid 119). Som tecken på det anförs att partierna i Sverige inte vidkännts några dramatiska nedgångar i medlemssiffrorna. En internationell utblick visar att partiernas medlemssiffror varit ganska stabila i samtliga nuvarande EU-länder under de senaste två decennierna. Ett notabelt undantag utgörs av Danmark där framför allt Socialdemokratiska partiet förlorade många medlemmar under 1970-talet (Kaase - Newton 1995). Å andra sidan sviker ungdomarna partierna och partiernas medlemsantal har inte ökat trots att medborgarnas politiska aktivitet har expanderat. Den politiska aktiviteten i samhället har totalt sett ökat, men expansionen har skett utanför den traditionella partipolitiken (Sannerstedt - Sjölin 1994, sid 110 f).

Att partierna är "starka och välorganiserade" säger inte så mycket om förmågan att artikulera (fånga upp) olika behov/problem i samhället, aggregera (sammanjämka olika intressen), socialisera (forma attityder och beteenden bland medborgarna), rekrytera nya medlemmar samt effektivt beslutsfattande. På dessa punkter visar studier att de etablerade partierna har stora svårigheter (Gilljam - Möller 1996).

4.5 Partiernas framtid?

Forskare har angett olika scenarier om partiernas framtida utveckling. En bedömning som framkommer i debatten kring den europeiska integrationen och de allmänna förändringarna av de demokratiska institutionerna är att folkrörelsedemokratin kommer att ersättas med en mer utpräglad elitdemokrati där partierna konkurrerar med massmedia och andra politiska krafter om väljarernas gunst (Gidlund 1993, sid 202 f). Ett liknande scenario är att partierna i den framväxande "transnationella demokratin" utvecklas från "medlemspartier" till "professionaliserade väljarpartier" där mobilisering och socialisering har underordnad betydelse (Gidlund 1992, sid 206). Ytterligare tankar i liknande riktning är att partierna i framtiden kommer att bli arenor snarare än organisationer (Möller 1994, sid 31).

Ett framtidsscenario är således att det traditionella partisystemet successivt vittrar bort. Kvar av de stolta folkrörelsepartierna skulle då vara professionaliserade väljarpartier med starka inslag av enskilda politiska personligheter. Vi skulle i så fall bevittna en fortsatt elitisering av såväl det lokala som det nationella partilivet. Ett annat scenario är att de lokala partierna kommer att i allt högre grad befria sig från sina nationella moderpartier. Den nationella partistyrningen har genomgående varit stark sedan slutet av 1960-talet. Det framhölls tidigare vara en positiv utveckling, men har under senare år allt mer definierats som ett problem för den kommunala demokratin (Westerstahl 1993). Det ena scenariot kanske inte utesluter det andra. De lokala partierna kanske frigör sig allt mer från de nationella partierna och utvecklar nya former av demokrati i samverkan med olika medborgarorganiseringar samtidigt som de nationella partierna elitiseras och internationaliseras.

Det har påbörjats en förändring i riktning mot en mer personorienterad kommunpolitisk konkurrensdemokrati med direktdemokratiska inslag, nämligen personval och kommunala folkomröstningar (Gidlund - Hallin 1996).

Vid valet hösten 1994 genomfördes försök med personval i sju kommuner. Syftet var att få en säkrare uppfattning om hur personval skulle kunna fungera. Systemet fungerade så att vid mandatfördelningen inom ett parti blev den kandidat som fick flest personröster. För att förhindra att endast personröster skulle bli avgörande infördes en spärr. Endast i de fall en kandidat erhöll minst fem procent av avgivna röster i en valkrets kunde personrösterna avgöra namnordningen i valresultatet (SOU 1996:66, sid 39). I genomsnitt var det cirka 38 procent av ledamöterna i

fullmäktige som utsågs på grundval av personröster i de sju försökskommunerna (Ibid, sid 42).

Ett annat komplement till den representativa demokratin i kommunerna är lokala folkomröstningar. Sedan mitten av 1994 kan fullmäktige, om minst 5 procent av medborgarna begär det, utlysa folkomröstning i en konkret fråga. Vid slutet av 1996 hade knappt 40 fullmäktigeförsamlingar ställts inför initiativ till folkomröstningar. Inte i något fall ställde sig majoriteten positiv till initiativen och utlyste en folkomröstning (Kommunaktuellt, nr 26, 12 september 1996). I allmänhet ställer sig förtroendevalda i fullmäktige ganska tveksamma till folkomröstningar (Montin - Olsson - Pettersson 1996).

5 De förtroendevalda och den kommunala demokratin

Detta kapitel handlar om olika utmaningar och förändringar vad gäller de förtroendevalda i kommuner och landsting. Huvuddelen handlar om förhållanden i primärkommunerna och ofta sammanfaller dessa med förhållandena i landstingen. Det finns emellertid en del skillnader. Inledningsvis skall därför de båda institutionernas demokratiska historia behandlas i korthet.

5.1 Landstingens och kommunernas demokratiska historia

Kommunernas och landstingens demokratiska historia skiljer sig i väsentliga avseenden, vilket har betydelse för de förtroendevalda och demokratin. Vi kan gå tillbaka till sekelskiftet för att se hur de båda institutionerna då styrdes. När kommunerna beskrivs i Sveriges Land och Folk (1901) framhålls att på landsbygden tillämpas ett "ultrademokratiskt system". Systemet beskrivs på följande sätt:

"I fråga om de beslutande myndigheterna råder det egendomliga förhållandet, att i regeln denna befogenhet icke utöfvas af något slags representation utan omedelbart av samtliga röstägande själfva. På detta sätt händer, att man får se beslutande kommunalförsamlingar på flera hundra, ja kanske tusental" (Sveriges Land och Folk 1901, sid 228).

Landstingen styrdes däremot av 22 till 91 "landstingsmän" som erhöll "reseersättning men inget arvode". De valdes indirekt av lektorer på landsbygden och av stadsfullmäktige (eller rådstugan) i städer och större orter. Landstingsmännen samlades en gång om året (september) och alla "viktigare beslut" skulle fastställas av länsstyrelsen för att bli godkända (Sveriges Land och Folk 1901, sid 238). Landstingen var starkt styrda och kontrollerade av länsstyrelsen fram till 1920-talet. Några landsting, bland andra Västmanland, försökte vid denna tid koncentrera makten till för-

valtningsutskottet. Syftet var att införa en expertstyrning av verksamheten (Nilsson 1967).

Denna sekelskiftesskildring av kommuner och landsting ger två helt olika bilder av den demokratiska styrningen. Utan att romanisera de direktdemokratiska inslagen i landsbygdens kommuner ges ändå en bild av en mångfald deltagare i beslut om gemensamma angelägenheter. Bilden som kommer fram ur beskrivningen av landstingens ledande organ är ett antal välmående män som med befolkningens indirekta stöd träffas en gång om året för att dryfta regionalt viktiga ting. Kommunerna och landstingen bär således på skilda demokratiska traditioner.

Det var från början egentligen inte meningen att landstingen skulle utvecklas till att bli i första hand sjukvårdskommuner. I 1862 års landstingsförordning gavs landstingen en mycket vidsträckt kompetens. Det förväntades då att landstingen skulle vidga sin verksamhet (SOU 1974:99, sid 63). Emellertid kom de att utvecklas mot en specialiserad verksamhet. Fram till 1950-talets början gällde ansvaret för sjukvården huvudsakligen lasarettsvården. Den dominerande delen av hälso- och sjukvården samlades sedan efter hand under landstingens huvudmannaskap. Under de senaste 20 åren har närmare 80 procent av landstingens verksamhet handlat om hälso- och sjukvård. Under 1970-talet vidgades landstingens verksamhet i viss mån genom ökat ansvar för t ex kultur, kommunikationer och turism. I början av 1990-talet omfattade dock hälso- och sjukvården cirka 75 procent av utgifterna och 85 procent av de landstingsanställda. I mångas ögon är landstingen mer sektorsorgan än kommuner.

Det är ingen överdrift att påstå att hälso- och sjukvården kännetecknas av komplexitet med starka professionella och specialiserade intressen. Därtill kommer att hälso- och sjukvården är starkt styrd av yttre faktorer, som t ex statlig styrning. Det har varit svårt att med politiska medel på landstingsnivå styra utvecklingen i önskad riktning. Ett tydligt exempel utgörs av sjukvårdsplaneringens historia. Under hela 1970-talet fanns det en påtaglig skillnad mellan planerad och faktisk utveckling. Det var i första hand icke prioriterade områden (sjukhusansluten vård) som expanderade, medan den prioriterade primärvårdens utveckling släpade efter (SOU 1984:39, sid 101). När statsmakterna genom att besluta om en ny hälso- och sjukvårdslag 1982, som innebar en skyldighet för landstingen att planera utvecklingen, började politiker och tjänstemän ute i landstingen starkt tvivla på planeringens möjligheter. Ett viktigt skäl till att planeringsmedlet ifrågasattes var att kunskapsunderlaget blev allt mer bristfälligt. För det första innebar den ekonomiska politiken under 1980-talet att förutsättningarna för

planeringen ständigt förändrades. För det andra skapade den snabba medicinsk-tekniska utvecklingen osäkerhet. För det tredje blev kunskapen om de driftsmässiga förutsättningarna i verksamheten allt mer bristfällig. Professionaliseringen och decentraliseringen innebar att landstingens centrala kanslier fick allt svårare att hålla kunskapsmässig kontroll över verksamheternas utveckling. Likheter mellan primärkommuner och landsting finns, men skillnaderna är påtagliga. I den primärkommunala historieskrivningen brukar det framhållas att tjänstemännens inflytande, specialisering och professionalisering satte ordentlig fart efter kommunindelningsreformen i början av 1970-talet. Dessförinnan hade de förtroendevalda större kunskapsmässig kontroll över vilka behov som borde tillgodoses och kontroll över verksamheten. Från lekmanaförvaltning till lekmannastyrd tjänstemannaförvaltning är en beskrivning som ofta förekommer. Någon lekmanaförvaltning i motsvarande grad har aldrig funnits i landstingen. I landstingen har den politiska styrningen alltid varit mer villkorlig än i primärkommunerna. Enligt hälso- och sjukvårdslagen är det egentligen endast det rent medicinska ansvaret för behandlingen av den enskilde patienten som är undantaget från politikernas ansvar och inflytande (SFS 1982:763). I praktiken innebär emellertid det medicinska yrkesansvaret och det medicinska ledningsansvaret tydliga begränsningar för politisk styrning. Läkarnas professionella verksamhet har inte varit föremål för de förtroendevaldas inblandning på samma sätt som t ex socialtjänsten eller annan verksamhet i kommunerna. Den relation inom primärkommunerna som liknar den inom landstingen finns mellan politiker och skolans organisation. Den senare har hävdat självständighet och varit starkt styrd av statliga regler och beslut på liknande sätt som hälso- och sjukvården.

Den organisatoriska utvecklingen i landstingen sedan 1950-talet har till stora delar följt en logik som organisationsforskare funnit i större varu- och tjänsteproducerande företag. Vandrigen har gått från enkla strukturer med styrelser och direktions direkta ledarskap till dagens specialiserade organisationsstruktur med relativt självständiga resultatenheter. Det har successivt skett en renodling av olika roller och funktioner inom verksamheten. Men även de förtroendevalda tenderar att få renodlade roller. Med en sådan historieskrivning kan de nyligen inrättade utskotten i fullmäktige ses som en form av kompensation för det minskade handlingsutrymme som en renodling av politikerrollen innebär.

I grova drag kan sägas att när det gäller primärkommunerna kom först de förtroendevalda, därefter tjänstemän och professionaliseringen. Landstingens historia uppvisar den motsatta utvecklin-

gen: först kom professionerna, därefter de förtroendevalda. Även om politikerrollen idag uppvisar likheter mellan kommuner och landsting finns det historiska skillnader som är väsentliga. För det första har professioner alltid varit starka aktörer i landstingen och för det andra har politikernas uppgift i landstingen varit mer specialiserad än i kommunerna. Det innebär att när vi t ex talar om "traditionell" och "modern" politikerroll kan vi mena olika saker beroende på om det är kommuner eller landsting vi avser. Den traditionella politikerrollen i termer av lekmanaförvaltning och direktdemokratiska traditioner har aldrig varit framträdande i landstingen.

Vid mitten av 1980-talet framstod de förtroendevaldas villkor på flera sätt annorlunda i landstingen än i kommunerna. Kommunalpolitiken kännetecknades av större närhet till medborgarna och verksamheten. Kommunalpolitikerna hade större möjlighet att påverka verksamheten än landstingspolitikerna och kommunalpolitiken innehåller ofta frågor som engagerar medborgarna i större utsträckning än landstingspolitiken. Landstingspolitiken bedömdes som komplex, svårgripbar och centralstyrd samt att det var svårt att se resultat av politiska beslut. Trots detta har det av tradition ansetts vara lite finare att vara landstingspolitiker än kommunalpolitiker.

Förhållandena idag, i slutet av 1990-talet, förefaller vara ungefär desamma, med den väsentliga skillnaden att medborgarnas intresse för hälso- och sjukvårdsfrågor har ökat. Åtskilliga demonstrationer mot nedläggning eller andra förändringar inom sjukvården har genomförts under de senaste åren. Landstingsvalet 1994 visade också att intresset för hälso- och sjukvården ökat bland befolkningen. I Norrbotten och Västernorrland fick de nybildade "sjukvårdspartierna" relativt många röster (cirka 10 procent av rösterna i Västernorrland och Norrbottens sjukvårdsparti blev med sina 19 mandat det näst största partiet i landstinget). I Söderhamn genomfördes en folkomröstning i samband med valet. Cirka två tredjedelar (66,5 procent) av väljarna röstade för att Söderhamns kommun borde bli en landstingsfri kommun.

Sammantaget kan sägas att villkoren för politikerna - och då framför allt fritidspolitikerna - är och har alltid varit annorlunda i landstingen jämfört med primärkommunerna. Även om tjänstemän och övriga anställda har tagit över en rad av de förtroendevaldas funktioner i primärkommunerna har de ändå större förutsättningar att vara just politiker än i landstingen. Med det menas att fritidspolitikerna i landstingen har svårare att tillsammans med medborgarna definiera behov och problem, svårare att formulera visioner om en framtida hälso- och sjukvårdspolitik samt svårare att prioritera mellan olika behov.

5.2 De förtroendevalda och den kommunala demokratin

Under en relativt kort tidsperiod - egentligen sedan mitten av 1970-talet - har kommunerna utvecklats till politiskt, ekonomiskt, professionellt och legalt starka välfärdsinstitutioner. För många förtroendevalda skapade detta en osäkerhet. Den gamla rollen som "helhetspolitiker" med delaktighet i såväl formulering, beslut och genomförande är definitivt förbi, men en ny roll som utgår från dessa nya förutsättningar finns varken definierad eller förankrad. Både det finansiella och det politiska kapitalet sinar. Allt mer begränsade resurser tvingar fram prioriteringar på ett sätt som de förtroendevalda har svårt att handskas med. Auktoriteten gentemot olika professionella grupper försvagas och förtroendet bland medborgarna sviktar betänkligt. Den så mytomspunne upplyste despoten ("kommunalpampen") som fick saker att hända i rask takt har svårt att finna någon modern motsvarighet. Det finns heller inga förebilder av det slag som chefstjänstemän har. Den politiska verksamheten kan inte liknas vid någon professionell verksamhet.

Två huvuduppgifter framhålls ofta vara de viktigaste, nämligen att vara medborgarnas företrädare (vara lyhörd och föra in frågor i den politiska processen) samt vara initiativrik och handlingskraftig beslutsfattare (att se till att rätt saker kommer ut ur den politiska processen och att det genomförs). Dessa allmänna krav säger dock inget om alla de konflikter som kan förekomma mellan olika ofta motstridiga förväntningar och uppgifter.

5.2.1 De förtroendevalda som företrädare

Båda uppgifterna är problematiska. Relationen till medborgarna är inte den bästa. Medborgarnas förtroende för kommunal- och rikspolitiker har successivt minskat under de senaste 20 åren. Misstroendet kan vara passivt men tar sig ibland mer dramatiska uttryck som när föräldragrupper, intresseorganisationer mfl demonstrerar och visar sitt förakt för sina förtroendevalda. Det finns olika slags misstroende. Att vara kritisk mot politiska beslutsfattare är ett naturligt inslag i en demokrati. Inga beslut eller politiska inriktningar kan få allas gillande. Det är ju också konkurrensen mellan partierna och de politiska idéerna som skall hålla demokratin levande. Att vara kritisk eller missnöjd med vissa beslut betyder inte automatiskt att man i grunden misstror den representativa demokratin och de demokratiska processerna. Om däremot misstroendet riktas

mot det demokratiska systemet som sådant eller att stora grupper av medborgare anser att deras problem och behov över huvudtaget inte uppmärksammas eller tas på allvar av partierna och politikerna är situationen annorlunda och mer hotfull. I en sådan situation finns en risk att misstroendet blir ömsesidigt, dvs både politikerförakt och medborgarförakt bland politikerna. Medborgarna kan börja bli betraktade som otacksamma och okunniga om politikens och ekonomins villkor.

5.2.2 Valdeltagande

I en representativ demokrati är valdeltagande ett viktigt mått på tilltro till det politiska systemet. Internationellt sett är valdeltagandet i de svenska valen högt och någon allmän minskning har inte skett under de senaste åren. År 1988 röstade 84 procent av de röstberättigade i kommun- och landstingsvalen och andelen vid valet 1994 var 84,4 procent, dvs en viss ökning. Det relativt höga valdeltagandet visar att det inte råder något omfattande systemmisstroende i Sverige.

Lågt valdeltagande i kommunalvalen tycks i första hand sammanfalla med hög andel utländska medborgare. I storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö finns distrikt där valdeltagande i 1994 års kommun- och landstingsval understeg 60 procent. Det gäller framför allt i vissa valdistrikt i Botkyrka, Haninge och Spånga (Stockholm), sju valdistrikt i Göteborg samt två valdistrikt i Malmö. I Spånga var det endast 47 procent av de röstberättigade som röstade. I samtliga dessa valdistrikt finns en hög andel utländska medborgare och det var huvudsakligen de som inte röstade (SCB 1995).

Sammantaget kan sägas att valdeltagandet i allmänhet inte föranleder till någon större oro vad gäller medborgarnas tilltro till det demokratiska systemet. Den största utmaningen förefaller vara att få utländska medborgare att öka sin tilltro till det svenska systemet.

5.2.3 Medborgarnas attityder

Medborgarnas attityder till politik och politiker mäts ofta. Resultaten tolkas oftast som att det finns ett relativt utbrett misstroende mot politikerna i riksdagen, landstingen och kommunerna (Westerståhl - Johansson 1981; Petersson - Westholm - Blomberg 1989; Gilljam - Holmberg 1993). Undersökningar vid statsveten-

skapliga institutionen i Göteborg visar att det var färre väljare 1991 än 1979 som ansåg att rösta till kommunfullmäktige var ett bra sätt att påverka den kommunala politiken (61 procent 1991 mot 74 procent 1979) (Kommunaktuellt, nr 39, 1993). I samma undersökning kunde konstateras att ungefär 15 procent av väljarna kunde tänka sig att ställa upp som representant i en kommunal nämnd, medan cirka 40 procent var villiga att engagera sig i en brukarstyrelse eller liknande (Kommunaktuellt, nr 1, 1994).

På försommaren 1996 genomförde opinionsinstitutet Skop en medborgarundersökning på uppdrag av Kommunaktuellt. Drygt 1 000 personer i ålder 18-74 år telefonintervjuades. Av resultaten framgick att endast 12 procent ansåg sig ha ett stort förtroende för kommunalpolitiker i allmänhet. Andelen som hade ganska eller mycket litet förtroende var drygt 60 procent. Studien visade också att en tredjedel av intervjupersonerna menade att deras förtroende för kommunalpolitikerna minskat mycket under det gångna året (Kommunaktuellt, nr 22, 1996). En viktig förklaring till ett växande missnöje under 1995 och 1996 var de i media uppmärksammade skandalerna, där t ex politiker och tjänstemän i kommunala bolag missbrukat skattemedel till representation. Drygt femton kommuner uppmärksammades i detta sammanhang, med Motala och Gävle bland de mest omtalade (Svenska Dagbladet 18/2 1996).

Kommunala förtroendevalda uppfattar själva att det finns ett utbrett misstroende bland medborgarna. En relativt stor andel (64 procent) av samtliga fullmäktigeledamöter i 18 kommuner instämmer helt och hållet eller delvis i att det finns ett utbrett politikerförakt bland medborgarna (16 procent instämmer helt och hållet). En ganska stor andel av fullmäktigepolitikerna (17 procent) menade också att det finns ett medborgarförakt bland politikerna. Vidare menade två tredjedelar av de förtroendevalda (65 procent) att medborgarna ställer krav på den kommunala verksamheten som är helt eller delvis oförenliga med kommunens ekonomi (Montin - Olsson - Pettersson 1996).

I en undersökning av medborgarnas attityder till hälso- och sjukvård och landstingspolitiker i fyra landsting framkom att medborgarna var tämligen nöjda med hälso- och sjukvården men missnöjda med politikerna. Det verkade dock vara så att det i första hand handlade om missnöje med politikerna snarare än mot det politiska systemet. Många var missnöjda med politikernas konkreta verksamhet men föreföll ändå vilja bibehålla det politiska ansvaret för länets hälso- och sjukvård. Det fanns också ett positivt samband mellan medborgarnas förtroende för och kontakter med politikerna. Det var fler bland de politiskt aktiva medborgarna som hyste

förtroende för landstingspolitikerna än bland politiskt passiva (Montin - Olsson 1994, kap. 3).

Sammantaget kan sägas att medborgarundersökningar av olika slag ger beskedet att det finns ett missnöje med politikerna i kommuner och landsting. I vissa fall tycks missnöendet vara ömsesidigt. Data tyder emellertid också på att ökade kontakter mellan förtroendevalda och medborgare skapar ökat förtroende.

5.2.4 Attityder till olika förändringar i kommunerna bland förtroendevalda

Under perioden 1984 till 1991 genomgick det politiska ledarskapet i kommunerna signifikanta attitydförändringar. Oberoende av partitillhörighet, kön, ålder, roll som förtroendevald eller utbildning var de förtroendevalda år 1991 mer positiva till en "liberalisering" av det primära ansvaret för olika samhällsuppgifter (skol- och utbildningsfrågor, sysselsättningspolitik, hälso- och sjukvård, social service etc) än knappt 10 år tidigare. Generellt sett var tilltron till stat, landsting och i viss mån kommunalnämnder mindre och tilltron till kommunen, organisationer, föreningar och den enskilde större år 1991 än år 1984. Den tydligaste skillnaden var att betydligt fler (i genomsnitt 10 procent fler) år 1991 än år 1984 ville att företag, organisationer och föreningar borde ha det primära ansvaret för en rad samhällsuppgifter, framför allt näringslivsutveckling, kommunal teknisk service, kultur och fritid samt social service (Szücs 1993).

Denna liberalisering och individualisering återspeglas också i en undersökning av attityder till olika demokratiseringsåtgärder bland fullmäktigeledamöter, som genomfördes under 1995 (Montin - Olsson - Pettersson 1996). Genomgående kunde konstateras positiva attityder till personval, ökade inslag av folkomröstningar, valfrihet för medborgarna och ökat brukarinflytande. Valfrihetsfrågan förefaller fortfarande till stor del vara en höger-vänsterfråga. Socialdemokrater och vänsterpartister är mest kritiska medan moderaterna och folkpartiet är positiva. En kommunjämförelse visar att flest positiva - oberoende av partitillhörighet - till valfrihet finns i de kommuner som i större eller mindre utsträckning har infört valfrihet inom olika områden. Dessa parti- och kommunskillnader förtar dock inte intrycket att "valfrihetsrevolutionen" generellt slagit igenom ganska kraftigt bland fullmäktigeledamöterna. Tre fjärdedelar av alla svarande instämmer i att det är en reform som bör komplettera eller förbättra den kommunala demokratin. Även kollektivt brukarinflytande har många anhängare, dock något färre

än valfriheten. Här finns också en höger-vänsterskala. Moderaterna är i allmänhet mer kritiska till kollektivt brukarinflytande än vänsterpartisterna. Övriga partier hamnar i en trappliknande skala mellan dessa.

5.2.5 Medborgarnas reaktioner på systemskiftet

Valfrihet förefaller således var en reform som tilltalar flertalet kommunpolitiker. Bland medborgarna är inte attityden lika positiv, varken till valfrihet eller andra delar av det sk systemskiftet under 1991-94. En nationell studie av medborgarnas uppfattningar om olika förändringar (beställar-utförarorganisation, privatisering och valfrihet) ger vid handen att endast 7 procent av de berörda ansåg att förändringarna medfört några förbättringar (Håkansson, red. 1996). Närmare tre fjärdedelar (69 procent) ansåg att förändringarna lett till försämringar. Störst missnöje fanns i kommuner som genomfört både systemskiftet och besparingar, samt bland kvinnorna och anställda i kommuner och landsting. De medborgare (36 procent av hela urvalet) som ansåg sig berörda av förändringarna förblev emellertid inte passiva. Studien visar att mellan åren 1991 och 1994 ökade den politiska aktiviteten i denna grupp i form av att fler försökte påverka kommunala beslut eller planer. Vidare ledde reaktionerna också till omfattande partibytten vid valet 1994. Missnöjet mot den borgerliga majoritetens politik var således påtaglig.

Så långt den nationella delen av studien. Studien omfattade också ett urval av fyra kommuner där även förtroendet till politiker och tjänstemän jämfördes mellan åren 1991 och 1994 (Håkansson, red. 1996). Resultaten gav att andelen medborgare som ansåg sig ha ett mycket eller ganska stort förtroende för politikerna i kommunen var relativt låg (mellan 13 och 24 procent). Trots missnöjet mot såväl systemskiftet som besparingar minskade inte förtroendet under den aktuella tidsperioden. Förtroendet för förvaltningen hade till och med ökat något. Därmed kan sägas att misstron mot den förda politiken inte i någon märkbar utsträckning påverkade förtroendet för det lokala politiska systemet.

Senare tids opinionsmätningar tyder på att misstroendet för kommunpolitiker ökat bland medborgarna (se avsnitt 5.2.3). Förklaringen till detta torde inte enbart vara missnöje mot den förda politiken, utan också alla de skandaler som uppmärksammades i massmedia under 1995-96.

Det finns emellertid studier som ger intrycket att det finns ett samband mellan politikens resultat (leverans av service) och mis-

stroende - inte bara mot politiker och tjänstemän, utan också mot det politiska systemet som sådant. Intervjuer med föräldrar till barn i daghem och äldre människor med hemtjänst gav bland annat resultatet att de som var missnöjda med servicen och inte lyckats påverka eller avstått från att påverka eftersom påverkansmöjligheterna var bristfälliga, tenderade att uppvisa misstro mot det politiska systemet. Brister i påverkansmöjligheter i sig skapar inte systemmisstro, enligt denna studie. Det avgörande är att servicen levereras på det sätt som utlovats (Möller 1996, sid 321ff).

5.2.6 De förtroendevalda som beslutsfattare

Så över till den andra relationen - den mer inåtriktade - där det handlar om förhållandet mellan olika politiker och relationen till professionella grupper m m, dvs det som traditionellt kallats förvaltningen.

Inför kommunallagen är alla förtroendevalda i grunden lika, men en differentierad verklighet har skapat flera olika roller. Olika typer av undersökningar har resulterat i en rad "rolluppsättningar" för kommun- och landstingspolitikerna. Bland de spänningar som tidigare uppmärksammats är den mellan rollen som förtroendeman, väljardelegat och partiombud (Wallin - Bäck - Tabor 1981). En konflikt som lyfts fram under senare år är den mellan att vara både ansvarig för verksamhet och personal ("produktionen") och medborgarnas företrädare. Det har talats om att politikerna "flätats samman" och identifierar sig med verksamheten snarare än medborgarna. En beteckning som förekommit i debatten är "nämndpartier", vilket betyder att det framträder större politiska skillnader mellan t ex en skolstyrelse och kommunstyrelsen än mellan de politiska partierna.

Andra spänningar som kommit att lyftas fram i debatten under senare tid är mellan de mer professionaliserade politikerna (kommunalråden och andra hel- eller deltidsväljda förtroendevalda) samt oavlönade politiker (fritidspolitikerna) (Montin - Olsson 1994). Förutsättningarna för att bedriva politisk verksamhet skiljer sig kraftigt mellan dessa politikergrupper. Det finns betydande risker för maktkoncentration och elitstyre (Viklund 1996).

Slutligen har det under flera år förts en diskussion om kommunstyrelsens ställning. Det görs ofta gällande att fullmäktiges roll har försvagats och att kommunstyrelsens roll har stärkts, både i relation till fullmäktige och övriga nämnder. Ett tillbakablickande ger emellertid intrycket att problemet är inte nytt. Redan vid mitten av 1960-talet konstaterar en initierad iakttagare att "[f]ullmäktige som

korporation har med någon överdrift sjunkit till en registreringsinstans, medan de verkliga avgörandena träffas i kommunens styrelse ... ” (Wergenius 1966).

Fullmäktigeledamöter i arton kommuner fick ta ställning till vilka organisationer eller grupper som hade för stort inflytande respektive borde ha större inflytande över den kommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Resultatet visade att det var framför allt staten, chefstjänstemän, massmedia, tjänstemän knutna till styrelse/nämnd, kommunstyrelsen samt fackliga organisationer som bedömdes ha för stort inflytande. Det var framför allt personalen i verksamheten, brukargrupper samt fullmäktige som enligt ledamöterna borde ha mycket större inflytande (Montin - Olsson - Pettersson 1996).

De förtroendevaldas relationer till den kommunala förvaltningen har länge varit föremål för studier och diskussion. Det genomgående temat är att de förtroendevalda, framför allt de oavlönade, har successivt fått en mindre betydelse i relation till professionella och chefstjänstemän.

5.3 Nya roller och uppgifter

Det har länge pågått ett sökande efter en ny politikerroll som bärs upp av legitimitet och auktoritet. Det har funnits ambitioner att återskapa en del av den lokala gemenskapen och därigenom öka politikernas inflytande enligt en traditionell politikerroll, bland annat genom inrättande av kommundelsnämnder. Sedan mitten av 1980-talet har det i huvudsak handlat om att utveckla nya styrningsformer och förändringar i förvaltnings- och produktionsorganisationen. Målstyrning och resultatenheter blev nyckelbegrepp.

Diskussionen om och spänningar mellan olika ”roller” för de förtroendevalda i kommunerna återspeglar dels den professionalisering som skett av det som tidigare kallats ”förvaltningen”, dels den komplexitet och differentiering som kännetecknar den kommunala organisationen och verksamheten. De förtroendevaldas, framför allt de oavlönades (fritidspolitikernas), identitet har blivit problematisk, både för dem själva och för anställda och medborgare.

I samband med diskussionen kring beställar-utförarmodellen och andra kontraktstyrningsmodeller har en tydlig förhoppning om en ny politikerroll formulerats: de förtroendevalda skall frikopplas från ”produktionen” och huvudsakligen ägna sig åt formulering av mål och beställningar utifrån medborgarnas behov samt granskning av nyttan med verksamheten (utvärdering). I

praktiken innebär det att vissa politiker huvudsakligen bör ägna sig åt att vara medborgarnas företrädare, medan andra politiker skall ägna sig åt att vara handlingskraftiga och initiativrika beslutsfattare och styra genomförandet. Till stor del kan uppdelning av politikerrollen sägas vara en anpassning till den faktiska utvecklingen, dvs den innehållsliga politikens successiva förskjutning till verksamheten (produktionen) samt den bristfälliga medborgerliga förankringen. Om de förtroendevalda "befrias" från produktionen kan mer tid och kraft ägnas åt partiarbete och medborgarkontakter.

Till stor del kan sägas att den under 1990-talet intensifierade diskussionen om olika önskvärda roller för politikerna har handlat om att rationalisera politiken. Genom att renodla olika roller, såsom beställarpolitiker och utförarpolitiker, renodlas och underlättas chefstjänstemännens och heltidspolitikernas relationer till fritidspolitikerna. Den politiska processen blir mer förutsägbar och styrbar. Det var inte organisationen som skulle anpassas till politikernas uppgifter utan det omvända, att nya politikerroller skulle anpassas till den nya organisationen (jfr Blomquist 1996). Därmed kan lite tillspetsat sägas att det är inte politikerna som befriats från produktionen, utan snarare är det chefstjänstemän och chefspolitiker som befriat sig från fritidspolitikerna. De representativa demokratiska procedurerna har ibland liknats vid "over head-kostnader" i förhållande till den kommunala produktionen, dvs nästan något nödvändigt ont. Effektivare verksamhet kräver kortare beslutsvägar och mindre av "demokratiskt krångel", men kravet på kommunen att vara just demokratisk gör att de demokratiska procedurerna måste ändå fungera tillfredsställande.

Den tidigare så ofta framförda idén om att dra en skarp gräns mellan politik och produktion har tonats ned i flera kommuner. Inte sällan har förtroendevalda i såväl nämnder som fullmäktige protesterat mot att de inte får påverka verksamheten "under kontraktstid". Samspel och samarbete blir allt vanligare nyckelord.

Att många förtroendevalda värjer sig mot den rationaliserade politiken är inte överraskande. Det framkommer ofta en naturlig reaktion bland kommunalpolitiker mot olika slags rollindelningar och avgränsningar av deras uppgifter. Politiken får genom rollindelningar karaktären av ett slags teater eller spel där varje individ iklär sig en på förhand definierad karaktärssroll och inte förväntas avvika från denna. Kanske ligger det i det politiska uppdragets natur att inte känna sig bunden till vissa roller eller förhållningssätt (Offerdal 1992)?

Situationen är egentligen inte ny och har inte uppkommit genom införande av nya organisationsmodeller, t ex beställarutförarmodellen. Under en lång tid har politiken successivt profes-

sionaliserats i meningen att viktiga politiska avgöranden flyttats från nämnder till verksamhetsledare och personal. I denna situation uppstår ett dilemma: politikernas inflytande över den kommunala verksamheten har minskat samtidigt som det politiska ansvaret kräver ett stort mått av inflytande (Pierre 1995, sid 108). Ett annat dilemma är förhållandet mellan allmänintresse och särintresse. Politikerna är i behov av information för att forma allmänintresset i olika frågor - information som oftast finns hos personalgrupper (och brukargrupper) med olika särintressen (Viklund 1996).

De ekonomiska rationalitetsaspekter som har varit tongivande i debatten kring politikerrollen tycks alltmer balanseras upp av en diskussion kring vad som kan kallas lokal demokratipolitik. I korthet innebär det en starkare betoning på det offentliga samtalet mellan politiker och medborgare. Diskussionen om politikerroll, framför allt för fritidspolitiker, tenderar att bli mer förutsättningslös, öppen och dynamisk (Olsson - Montin 1996).

Sammanfattningsvis kan sägas att professionaliseringen av den kommunala förvaltningen, minskade ekonomiska resurser, interna maktförändringar, ökat omgivningstryck, den växande individualismen i samhället som helhet och ett ganska utbredd politikermissnöje bland medborgarna utgör några viktiga faktorer som förklarar varför politikerrollen har problematiserats under senare år. De sk systemförändringarna i riktning mot t ex privatisering och valfrihet fick också ett underbetyg av de berörda medborgarna.

Politikerrollen har differentierats på olika sätt. Det pågår sedan länge ett sökande efter en ny och kanske rimligare roll. En stor del av rollproblematiken handlar om relationen mellan politik och förvaltning/produktion, vilket behandlas i nästa kapitel.

6 Politik, förvaltning och produktion

Relationen mellan politisk styrning å ena sidan och byråkratisk och professionell självständighet å den andra har alltid varit föremål för diskussion. Några har hävdad att det går att särskilja politik och förvaltning, medan andra anser att det handlar om vad man menar med "politik" och att gränsdragningar ofta är mer formella än reella. Syftet med detta kapitel är att dels redogöra för gränsdragningsdebatten, dels försöka tränga bortom gränsdragningsdiskussionen för att undersöka vad det kan finnas för innehåll bakom beteckningarna politik, förvaltning och serviceproduktion.

6.1 Vad är politik?

En ofta framförd tes är att det under flera år funnits en "övertro på vad politiken kan åstadkomma" och att "politikens" roll numera minskat. Det har också funnits en uttalad linje från vissa håll att "politikens" betydelse också *bör* reduceras till förmån för andra sfärer och aktörer i samhället ("professioner", "marknaden", "familjen" och "den enskilde"). Andra menar tvärtom, att politiken måste återerövra kontroll över ekonomin och marknaden samt att politikerrollens status måste höjas. Professioner och marknaden bör enligt detta synsätt vara i politikens tjänst. I kommunala sammanhang diskuteras ofta relationen mellan politiker och tjänstemän. Inte sällan stöter man på påståenden att "politikerna lägger sig i detaljer" eller att "politikernas styrning är otydlig". Å andra sidan kan politiker hävda att det råder "tjänstemannavälde" i kommunen.

Om vi instämmer i verklighetsbeskrivningen och/eller håller med om vad som bör ske är till stor del beroende på vilket politikbegrepp vi använder. "Politik" kan avse flera saker som term och som begrepp. I detta sammanhang är det den begreppsliga bestämningen som skall lyftas fram (jfr Lundquist 1993, sid 24 f). I litteraturen kan vi identifiera fyra definitioner av politikbegreppet: en institutionell definition, en funktionell, en innehållslig definition, samt en processorienterad definition (Offerdal 1992, sid 92ff). De tre första är vanligt förekommande i statsvetenskapliga läroböcker (se t ex Lundquist 1993, sid 27 f).

För det första kan med politik menas det som politiker sysslar med (institutionell definition). Om en nämnd utreder ett ärende och fattar ett beslut är detta per definition politiska aktiviteter. Denna definition blir närmast tautologisk, dvs politik är det som politiker håller på med (Lundquist 1994, sid 42). På liknande sätt används ofta politikbegreppet för att beteckna aktiviteter, idéer och institutionella arrangemang som är knutna till det offentliga. Den "offentliga sektorn" blir därmed den "politiska sektorn". Denna definition av politik kan ses som en historisk förvrängning av en klassisk uppfattning om att politik är en offentlig verksamhet i betydelsen öppen för insyn och medborgardeltagande.

För det andra är politik styrning, auktoritet och maktutövning (funktionell definition). Politik och makt har ibland betraktats som synonymer. Enligt t ex Weber betyder politik "strävan efter makt eller inflytande på maktfördelningen" och att den som bedriver politik "strävar efter makt; antingen makt som medel för att uppnå andra mål (ideella eller egoistiska), eller makt för 'maktens egen skull', för att njuta av den prestigekänsla makten ger" (Weber 1977, sid 41). Om vi bortser från strävan efter makt för dess egen skull kan makt och auktoritet ses som instrument för att uppnå vissa mål. Makt kan översättas till kontroll över strategiska resurser som kan användas i speciella syften. Politik är i denna mening en funktionell styrelseform som omformar olika särintressen till allmänintresse.

För det tredje kan politik vara att påverka människors levnadsförhållanden (innehållslig definition). I klassiskt statsvetenskapligt språkbruk anges detta som "auktoritativ fördelning av värden". Att värdefördelningen är auktoritativ betyder att medborgarna i samhället uppfattar den som bindande, att de accepterar och lyder (Easton 1965). Detta är politikens innehåll. Politik handlar då om att definiera problem, behov och utmaningar i samhället och driva dessa vidare in i en politisk beslutsprocess som resulterar i en legitim resursfördelning (Bay 1965). Det är enligt detta synsätt en genuint politisk uppgift att definiera och prioritera mellan olika medborgargrupper sociala och andra samhälleliga problem och att granska effekterna av olika insatser och åtgärder i samhället (politisk utvärdering) (Montin 1993a). Det betyder att i takt med att andra aktörer, t ex professionella i praktiken sköter behovsdefinitioner och prioriteringar minskar behovet av politiker.

För det fjärde kan politik vara hantering av konflikter (processororienterad definition). Det finns konflikter i samhället och politiska institutioner har till uppgift att ta hand om dessa och finna för flertalet acceptabla kompromisser. Det är inte politiken och politiker som skapar intressen, utan förekomsten av olika intressen

som skapar politik och politiker. I en värld där teknokratin och specialiseringen är stark och där det finns ambitioner att finna tekniska lösningar på sociala problem behövs politiken för att hantera intressekonflikter och finna rimliga lösningar på besvärliga problem (Fischer 1990). Fanns det expertis som kunde lösa alla sociala och andra samhälleliga problem till allas bästa behövdes ingen politik. Till skillnad från teknokratins sanningssökande är politiken meningsskapande (March - Olsen 1989). Politikens uppgift är inte i första hand att komma fram till sanningar utan till rimliga och rättfärdiga lösningar i konkreta fall (Offerdal 1992, sid 82-92). Denna bestämning av politik är processororienterad. Det betyder bland annat att politik är inte bara att ta ställning till olika alternativa strategier, utan också att skapa nya alternativ, nya möjligheter.

Politik är således ett mångdimensionellt begrepp och kan användas på olika sätt. De fyra definitionerna utesluter inte varandra utan kompletterar varandra. Sammantaget säger oss de fyra synsätten att "vi kommer inte undan politiken".

I det följande sker först en institutionell analys, dvs hur har de institutionella gränsdragningarna mellan "politik" och "förvaltning" diskuterats sedan slutet av 1970-talet? Det handlar om dels relationen mellan politiker och tjänstemän, dels relationen mellan olika politiska organ i kommunen. Därefter kommer analysen att riktas mot innehållet och processerna. I en empirisk och konstruktiv analys bör vi ifrågasätta det formellt institutionella synsätt som säger att politik är det som politiker sysslar med och betrakta det som en hypotes. Att säga att en eller flera aktörer har "makt" gör oss inte heller speciellt klokare. Det väsentliga är frågan: makt att göra vad, inte makt över vem? (Stoker 1995; Stone 1989; Petersson 1992). Därmed förefaller det *innehållsliga* och *processerna* vara av störst betydelse i en studie av kommunal politik. Vem som gör vad är först och främst en empirisk fråga, dvs vem/vilka formar innehållet i politiken, vem/vilka är aktiva i de meningsskapande processerna och hur fungerar i praktiken det politiska ansvaret? Utifrån kunskaper om detta kan vi - i relation till de normativa ideal som finns i den kommunala demokratidebatten - föra en konstruktiv diskussion om vem som *bör* göra vad, hur ansvarsutkrävandet bör utformas osv (jfr Sørensen 1995, sid 63).

6.2 Den formella gränsdragningen

I kommunala sammanhang finns det en innehållslig innebörd som står att finna i kommunallagen, nämligen att nämnderna ansvarar

för "verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet" (KL 6 kap. 23 §) Det har däremot i praktiken varit svårt att finna en för alla godtagbar lösning på den institutionella gränsdragningen. Det har under årens lopp förts intensiva diskussioner om relationen mellan politiker och tjänstemän.

Norell identifierar tre kommunala förvaltningssyner: politisk, pragmatisk och facklig-juridisk (Norell 1989, sid 42 ff). Den politiska förvaltningssynen innebär att eftersom politikerna har ansvaret bör de också vara reellt styrande. Inga principer bör hindra dem från att påverka verkställigheten. Den fackligt-juridiska förvaltningssynen hävdar en närmast motsatt ståndpunkt. Förvaltningen skall garantera rättssäkerhet och professionalism. Politikerna bör ange mål och inriktning för att därefter lämna över till förvaltningen att självständigt genomföra besluten. Den pragmatiska förvaltningssynen hävdar att en strikt gräns inte är möjlig att dra. Däremot går det att skapa en för båda parter godtagbar rollfördelning. Viktigt är dock att tjänstemännen är beslutslojala. Politikerna skall avgöra hur rollfördelningen i praktiken skall se ut. Detta betyder att den faktiska rollfördelningen kan variera mellan olika sektorer och mellan olika kommuner. Norells empiriska studier av de kommunala administratörernas roll visar också att den faktiska rollfördelningen varierar beroende på kommundyp, sektor, tjänstemännens bakgrund, politikernas bakgrund etc. I en liten kommun kan gränsen mellan politik och förvaltning vara mer flytande än i en större kommun (Norell 1989, sid 261 f).

Synen på förhållandet mellan politiker och professionella på kommunal nivå har skiftat över olika tidsperioder. På basis av den offentliga debatt som förts sedan 1940-talet drar Norell slutsatsen att förvaltningen efter att först ha uppfattats som en positiv faktor i uppbyggandet av den kommunala verksamheten sedermera kom att framstå i mer kritisk dager:

"Riskerna för tjänstemannavälde har uttryckts under lång tid men först under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet uppfattas detta mera allmänt som ett problem, och viljan att begränsa eller balansera förvaltningens roll uttrycks explicit. Faktiska åtgärder vidtas även med detta klara syfte" (Norell 1989, sid 48).

Vid denna tidpunkt var det många som vittnade om tjänstemännens växande makt. Omfattande studier genomfördes av t ex planeringsprocesser i kommunerna och en av slutsatserna var att "tjänstemännen/planerarna, vars antal ökat medan politikernas

minskat, har fått en allt självständigare maktställning, dels genom sin specialistkompetens, dels genom att de har möjlighet att lägga ner mycket mer tid än politikerna under beredningen av varje ärende" (Gustafsson et al 1981, sid 32).

I en annan studie karakteriserades politikerna som "defensiva granskare": "I mycket liten utsträckning ägnar man sig åt problemlösning i hanteringen av ärenden. Problemlösningsarbetet är i stället överfört till förvaltningen" (Brunsson - Jönsson 1979, sid 70). Troligen tog politiskt ansvariga i kommunerna intryck av dessa forskningsresultat.

Gränsdragningsproblemen ökade i takt med att kommunerna i praktiken övergick från lekmanaförvaltning till tjänstemannaförvaltning med lekmannastyre. Under 1950-talet inleddes professionaliseringen av den kommunala förvaltningen och sedan dess har de förtroendevalda fått allt svårare att hävda sitt lekmanansvar. Sedan mitten av 1970-talet har debatten om förhållandet mellan politiker och tjänstemän intensifierats. Forskningsresultaten och debatten har visat att en gränsdragning varit svår att göra och upprätthålla. Den har heller inte varit eftersträvensvärd för alla.

Från mitten av 1980-talet tycktes bilden förändras igen, från misstro till tilltro. När målstyrning och starkt administrativt ledarskap formulerades som viktiga strategier förändrades hållningen till den professionella förvaltningen. Det blev allt vanligare att kommunerna delegerade frågor som tidigare legat på politisk nivå till tjänstemannanivå, t ex personalfrågor och ekonomiskt ansvar. Ett exempel på detta är daghemsföreståndarnas förändrade roll. Från att vara en jämlike i arbetslaget (dock med pedagogiskt ansvar) blev föreståndarna definierade som chefer för daghemmen. Det betyder att tilltron till förvaltningen - eller kanske framförallt till cheferna för olika delar av förvaltningen - åter ökade. Svängningen i synen på förhållandet mellan politiker och tjänstemän framgår i de första förslagen till ny kommunallag. I ett betänkande framhålls att de

"... förtroendevaldas arbete måste i ökad utsträckning inriktas på att formulera tydliga mål för den kommunala verksamheten och följa upp att dessa mål omsätts i praktisk verksamhet" (SOU 1985:28, sid 120).

Dessa politiska ledningsfunktioner bedömdes vid denna tidpunkt vara så viktiga att de borde skrivas in i kommunallagen (prop. 1986/87:28, sid 120; prop. 1986/87:91, sid 53). Detta förslag stötte emellertid på motstånd och Demokratikommittén gjorde en omvärdering. I den proposition om ny kommunallag, som antogs av riksdagen våren 1991, framhölls att det

” ... vore fel att införa en särskild regel om vad de förtroendevalda och de anställda huvudsakligen bör ägna sig åt. Ett fungerande samspel mellan förtroendevalda och anställda måste bygga på ett ömsesidigt förtroende för de skilda rollerna ... I det perspektivet skulle ... en lagreglering vara olycklig eftersom en sådan skulle kunna leda till en diskussion om en strikt gränsdragning mellan politik och förvaltning” (prop. 1990/91:117, sid 89).

Denna hållning ligger nära det som Norell definierar som ”pragmatisk förvaltningssyn” (Norell 1989).

Uppfattningen om förhållandet mellan politiker och tjänstemän förändrades således från en vilja att begränsa de senares makt till en fråga om ”ömsesidigt förtroende”. Dessa förändringar kan tolkas på följande sätt. När kommunerna var i ett uppbyggnadsskede växte tjänstemannakåren och övertog i praktiken uppgifter som tidigare sköts av förtroendevalda. Det skedde en förskjutning från ”lekmannaförvaltning” till ”lekmannastyre”. Det som tidigare betraktades som politik och var föremål för beslut i nämnder delegerades till tjänstemän. De anställdas politiska betydelse ökade. Detta kom i konflikt med idén om politisk styrning och den försvagade politiska kontrollen av verkställigheten började definieras som både ett demokrati- och styrningsproblem.

I takt med att kommunernas ekonomi försämrades under 1980-talet ökade kritiken mot kommunernas bristande effektivitet. Det började talas i termer av effektivare ledarskap och delegerat ekonomiskt ansvar till tjänstemännen. Därmed började problemformuleringen förändras: den politiska styrningen borde förändras eller till och med försvagas. Delegering och starkare administrativt ledarskap skulle ge ökad effektivitet och ersätta en stor del av den politiska styrningen.

I den ovan citerade propositionen framhålls att en ”strikt gränsdragning” mellan politik och förvaltning inte är lämplig. I anslutning till den nya kommunallagen introducerades en ny styrmodell i kommunerna, den sk beställar-utförarmodellen. Till skillnad från argumenteringen i förarbetena till lagen bygger denna modell på en åtskillnad mellan politik och produktion, dvs en ”strikt gränsdragning”. I Lokaldemokratiutredningens betänkande markerades detta starkt, nämligen att det är en ”väsentlig kvalitativ skillnad” mellan å ena sidan att vara ”medborgarföreträdare” och samtidigt representant för produktionssidan och att dessa roller är åtskilda (SOU 1993:90, sid 263). Tanken bygger på att det inte

längre handlar om politik och förvaltning utan politik och produktion. I t ex en beställar-utförarorganisation har nämnden en förvaltning till sitt förfogande, men det är en stabsfunktion och inte något som betecknar den service- och omsorgsproducerande verksamheten.

6.3 Två handlingsstrategier

I grova drag framträder två olika handlingsstrategier som utgår från två olika typer av rationalitet. Den första strategin innebär att de förtroendevalda i princip kan gå in och påverka på alla nivåer i den kommunala organisationen. Det bygger på föreställningen att utifrån ett politiskt-demokratiskt synsätt finns det inte några möjligheter att principiellt fördela makten mellan politiker och tjänstemän. Den legitimering som väljarna ger politikerna ger dem en självklar rätt att påverka verksamheten på alla nivåer (Lundquist 1991, sid 171f).

Denna föreställning är klassisk. I kommunerna har en strikt gränsdragning mellan politik och förvaltningen länge varit främmande. En av de gamla borgerliga kommunernas idémässiga grunder var att lekmän både beslutade och genomförde olika sociala och andra åtgärder. Det lokala självstyret har varit och är fortfarande i lagstiftningen ett lekmanansvar. I den nya kommunallagen finns fortfarande skrivningar som direkt kan hänföras till lekmännens oinskränkta ansvar. En kommunal nämnd är ansvarig för all verksamhet inom nämndens område, inte bara för den verksamhet som sker i nämndens egen direkta regi. Denna markering av det odelade lekmanansvaret betyder att ingen kommunal verksamhet kan bedrivas utan ett politiskt ansvar. Detta gäller även för uppgifter som är ålagda av statsmakterna, t ex utbildning och socialtjänst.

Den andra strategin - som finns representerad i målstyrningsideologin och olika varianter av kontraktsstyrning och beställar-utförarmodeller - innebär att tydliga gränser bör etableras. Idén är att det finns en grundläggande skillnad mellan "politik" och "handling". Framför allt företagsekonomer i Sverige har betonat denna distinktion (Brunsson - Jönsson 1979; Jönsson 1989, Kap 9; Hansson - Collin 1993). Distinktionen är också fundamental inom Public Choice-teorin (Aucoin 1990, sid 126f). Politikens legitimeringsgrund är dels att det förs en demokratisk debatt där det förekommer oenigheter och konflikter, dels själva det formella beslutsfattandet som sker enligt vissa institutionaliserade (demokratiska) procedurer. Handlingen - som representeras av

förvaltningen och serviceproduktionen - legitimeras av det faktiska utflödet av service, omsorg m m. Det som enligt den lokala folkstyrelsemodellen kallats för det politiska in- och utflödet får här en dualistisk snarare än en harmoniell prägel. De förtroendevaldas verksamhet har helt andra legitimeringsgrunder än de professionella service- och omsorgsverksamheterna. Av detta följer att det bör ske en separering av "politik" och "handling" såväl organisatoriskt som i tiden och i rummet (Jönsson 1989, sid 277-279). Vi ser här en stark idémässig koppling mellan de beställarutförarkoncept som formulerades i början av 1990-talet och svensk företagsekonomisk forskning om kommuner, även om det sällan redovisas några sådana samband i debatten.

En renodling av detta synsätt innebär att politiken bör träda "tillbaka" i så stor utsträckning som möjligt. Det innebär bland annat att de förtroendevalda bör inte ha några kontakter med personalen utan allt bör gå via chefstjänstemännen. När det gäller verksamhetens kvalitet och utformning är det uteslutande kundernas/medborgarnas bedömningar som gäller. Slutligen markeras de förtroendevaldas självständighet gentemot partiet. Politikernas uppgifter bör enligt detta synsätt begränsas till att omfatta beslut och uppföljning, ledningsfunktionen inom förvaltningen bör vara stark och avstämningen av den kommunala servicens kvalitet bör ske i form av brukarenkäter och de preferenser som framkommer när medborgarna väljer service. Denna begränsade politikerroll finns framför allt företrädd bland moderata politiker (Westerståhl 1995). En undersökning av fullmäktigeledamöter i arton kommuner visade också att det uteslutande var borgerliga ledamöter, framför allt i förortskommuner till Stockholm, som instämde i påståendet att utrymmet för politiskt beslutsfattande borde begränsas (Montin - Olsson - Pettersson 1996).

Socialdemokratiska och borgerliga, framför allt moderata, politiker har ofta olika uppfattningar om relationen mellan politiker och tjänstemän. Socialdemokratiska politiker intar en mer restriktiv hållning när det gäller att ge förvaltningschefer befogenheter (Blom 1994, sid 165). Bland moderata politiker framträder en annorlunda hållning, nämligen att cheferna skall ges befogenheter att vara chefer över sin organisation och verksamhet utan inblandning av politikerna (Westerståhl 1995, sid 30).

De två redovisade grundläggande strategierna för relationen mellan politik och förvaltning (politiker och tjänstemän) bygger på två typer av rationalitet. I det första fallet kan vi tala om en politisk-demokratisk rationalitet som har att göra med hur olika värden och intressen skall hanteras och organiseras i den kommunala organisationen. I det andra fallet kan vi tala om en mål-medel rationalitet

som har att göra med hur effektiv organisationen är i förhållande till uppsatta mål och kostnader (Lundquist 1991).

Attitydmätningar och andra undersökningar av politikerrollen ger vid handen att det finns skilda synsätt som kan återföras på partitillhörighet, men det är inte hela sanningen. Genomgående har mål-medelrationaliteten med en återföljande begränsning av politikerrollen blivit ett dominerande inslag i förnyelsetänkandet. Mot bakgrund av genomgången av vad "politik" kan vara är det i första hand de två första betydelseerna som framträder, dvs politik som institutionellt avgränsad verksamhet samt politik som makt, styrning och auktoritet. Påverkan på människors levnadsförhållanden och hantering av samhälleliga konflikter träder i bakgrunden.

6.4 Tjänstemännens politiska praktik

Vi vet från olika studier att relationen mellan politiker och tjänstemän och därmed också uppfattningen om vad som är politik respektive icke politik varierar mellan olika typer av kommuner. I små kommuner tenderar det administrativa och det politiska att flyta samman i större utsträckning än i större kommuner (Norell 1989, sid 270). Senare års forskning om kommunala chefer bekräftar att deras verksamhet är tämligen politisk till sin karaktär (Blom 1994). För det första förväntas förvaltningscheferna uttöka ibland oklara och vaga beslut. Det betyder att det egentliga innehållet i ett beslut kan tillkomma efter det formellt politiska beslutet. För det andra fungerar cheferna ibland som handledare åt politikerna i deras politiska arbete. För det tredje händer det ofta att förvaltningscheferna avgör vilka frågor som skall föras upp på den politiska dagordningen. Många strategiska frågor hanteras utan politikernas inblandning. Sammantaget visar en studie att "det finns en obalanserad relation mellan förvaltningschefer och politiker på kommunal nivå där politikerna befinner sig i klart underläge" (Blom 1994, sid 167). Dessa slutsatser omfattar förvaltningschefer i både en traditionell funktionell och sektoriserad organisation samt en kommundelsförvaltning med integrerad och geografisk organisation. Det förefaller enligt den studien således inte finnas några större skillnader mellan olika formella organisationslösningar med avseende på relationen politiker och chefstjänstemän utan är en "samlad bild" (Blom 1994, sid 164).

Mot denna generella bedömning kan i viss mån ställas resultat från utvärderingen av stadsdelsnämnderna i Göteborg och Stockholm. I båda fallen menar forskarna att de förtroendevalda har stärkt sin ställning gentemot chefstjänstemännen (Westerståhl 1995;

Premfors - Sandqvist - Sanne 1994, sid 166). När det gäller stadsdelsnämnderna i Göteborg summerar Westerståhl iakttagelserna på följande sätt:

”Vad de förtroendevalda beträffar har stadsdelsreformen fått en påtaglig effekt. De har blivit allmänpolitiker i stället för sektorspolitiker och de har utvecklat en klar lokal anknytning. Deras insyn och inflytande över verksamheten har enligt deras egen uppfattning ökat. Både politikernas lokalanknytning och deras ökade inflytande bekräftas genom tjänstemännens bedömningar” (Westerståhl 1995, sid 323).

Citatet ger uttryck för att det finns ett samspel mellan politiker och tjänstemän, men sker detta samspel på lika villkor?

6.5 Samspel på lika villkor?

Intervjuer med nämndordföranden och förvaltningschefer ger ofta resultatet att det råder ett ”konstruktivt samspel” mellan politiker och tjänstemän. Det kan tolkas som att båda sysslar med politik, fast på lite olika sätt. I en studie av relationen mellan politiker och förvaltningschefer framkom bland annat att det finns ett ömsesidigt beroende mellan politisk ledning och förvaltningsledning (Pettersson 1996). Gränsen mellan politik och förvaltning visade sig inte gå mellan nämnd och förvaltning utan snarare på andra håll i organisationen; dels mellan förvaltningschef och underordnande, dels inom nämnden mellan presidiet och vanliga ledamöter.

Ett annat exempel kan tas från genomförande av en ny styrreform. I landets största kommun introducerades i början av 1990-talet ett konkurrensprogram inom äldreomsorgen. Det var fullmäktige som beslutade att programmet skulle införas, men det var de sociala distriktsnämnderna som stod för det praktiska genomförandet. Vissa distriktsnämnder anammade idén helhjärtat medan andra var mer tveksamma. Omfattningen av konkurrensutsättningen kom således att variera. Variationerna skulle kunna förklaras av yttre omständigheter, t ex andelen äldre eller antalet potentiella omsorgsproducenter, men så var inte fallet. Förklaringen låg snarare i att olika politiska och administrativa aktörer agerade på olika sätt. De ledande tjänstemännen hade ett stort inflytande i etableringsprocessen. I de distrikt där det fanns en viss ambivalens bland politikerna i distriktsnämnden hade socialchefen ett avgörande inflytande. Om chefen argumenterade för konkurren-

sutsättning blev detta också nämndens policy, och fanns det tveksamheter hos chefen bibehölls tveksamheterna i nämnden (Fridolf 1996a). Exemplet visar att tjänstemännens politiska betydelse tycks öka när det råder viss oklarhet eller osäkerhet bland politikerna. Det uppstår ett policy-tomrum som fylls av tjänstemännens egna värderingar och ambitioner.

Bland många politiker och tjänstemän i kommunerna uppfattas troligen gränsdragningen inte som något problem. Så länge det inte uppstår några konflikter går de in på varandras områden utan att det uppfattas som något stort regelbrott. Så kan framför allt vara fallet i relationen mellan en nämndordförande och förvaltningschefen. Det är inte ovanligt att oppositionen i en nämnd har en betydligt mer kritisk hållning till relationen mellan politiker och tjänstemän än majoriteten.

6.6 Praktisk värderationalitet

I grunden finns ett dilemma som handlar om å ena sidan normativa föreställningar om politikernas roll i det representativa demokratiska systemet och den politiska och professionella praktiken å den andra. Den dualistiska synen på politik-administration behöver ersättas med ett annat synsätt som inte låser våra tankar. Därefter kan vi ta ställning till de demokratiska problem ett sådant synsätt innebär. En artikel av C. Shaw (1992) kan ge en fingervisning om vilken väg analysen kan träda in på. Shaw ställer Webers byråkratikriterier mot Hegels statssyn. I Webersk tradition är byråkratin en apparat som styrs av legal-rationell auktoritet. Den är ett instrument för politiskt ansvariga och neutral inför lagar och regler. Eftersom byråkratin i praktiken inte är detta viljelösa instrument skapas olika grader av formellt handlingsutrymme ("discretion"). Dess kreativitet antas dock vara kontrollerad av överordnade organ och formella regelverk. Samtidigt innebär handlingsutrymmet att "implementeringen" av politiska beslut kan i stor utsträckning utformas efter eget gottfinnande. I den weberianska föreställningsvärlden finns således en paradox.

"... Bureaucracy is supposed to implement political decisions with technical precision, but this ideal can never be fully realized because bureaucrats would always have some space of discretion" (Shaw 1992, sid 385).

Denna paradox lever vidare och kan förklara varför det är svårt att finna en gränsdragning som är både praktiskt och kunskapsmässigt relevant. Praktiskt, därför att byråkratin helt enkelt inte låter sig styras på detta sätt. Kunskapsmässigt, därför att det inte tas hänsyn till vad tjänstemännen faktiskt sysslar med.

Hegels uppfattning om byråkratin (eller egentligen staten) skiljer sig på några fundamentala punkter från den weberianska traditionen. Aktiviteterna i en byråkrati är i webersk terminologi tekniska appliceringar av expertkunskaper, dvs det handlar om att finna lämpliga medel för att uppnå politiska mål. I hegelsk anda kan byråkratins aktiviteter i stället beskrivas som "subsumption", dvs det sker både tekniska bedömningar och värderingar utifrån olika normsystem. Den hegelska byråkratin är således inte värderingsfri utan underordnad (subsumerad) olika normsystem som styr handlandet i konkreta och strategiska frågor (Shaw 1992, sid 384).

Det är egentligen två helt olika förhållningssätt. Den weberianska uppfattningen om byråkratins aktiviteter kan hänföras till det Aristoteles kallade "techne", medan den hegelska kan hänföras till "phronesis" (Shaw 1992, sid 385). Techne är beteckning på aktiviteter som handlar om hur man med olika medel uppnår ett uppsatt mål. Det är grundbegreppet till det vi idag kallar teknik eller teknologi. Phronesis är en beteckning på aktiviteter som handlar om praktisk etik. Vi analyserar och värderar olika intressen och värderingar för att utöva praktiskt handlande. Det kan kallas för "praktisk värderationalitet", men har idag inget eget begrepp (Flyvbjerg 1993, sid 73). Närmast kommer vi om vi använder begreppet "politik".

Sammanfattningsvis kan sägas i den weberianska och fortfarande dominerande traditionen sysslar byråkratin med instrumentell eller teknisk rationalitet, medan den hegelska tolkningen säger oss att byråkratin också - och kanske framför allt - sysslar med praktisk värderationalitet. Det nyanserar våra föreställningar om förhållandet mellan politik och förvaltning. Det bidrar till en mer realistisk syn på förvaltningens/tjänsteproduktionens politiska betydelse. Ofta ställs frågan "vem styr och kontrollerar byråkratin?" men frågan låter sig inte besvaras på ett entydigt sätt. Den professionaliserade förvaltningens självständighet gentemot såväl politiker som andra är framträdande. Frågan kan omformuleras på följande sätt: *hur anpassar sig den professionaliserade förvaltningen till olika förändringar i den politiska, sociala och ekonomiska omgivningen?* När frågan ställs på detta sätt är det inte längre den hierarkiska relationen mellan styrande och styrda som fokuseras utan de professionaliserade tjänstemännen som politiska aktörer

(Jones 1995, sid 93). Därmed kommer deras politiska betydelse att bli mer synlig.

Med en mer realistisk syn på förhållandet mellan politiska och administrativa/professionella institutioner kan man försiktigt formulera två konstruktiva rekommendationer. För det första bör professionella och chefstjänstemän göra sig medvetna om att de sysslar med politik, dvs medverkar till att avgöra vem som skall få vad, när och hur. Det betyder att de också bör diskutera vilka värderingar som styr deras handlande - bygga en slags självförståelse över sin roll i demokratin (jfr Lundquist 1994, sid 157 ff). För det andra bör politiker å sin sida acceptera att de inte är de enda politikerna i reell mening. Det betyder att de i egenskap av att vara direkt legitimerade av och ansvariga inför medborgarna också måste bli tydligare i sina värderingar. Deras praktiska etik bör fokusera på att tydliggöra och argumentera för prioriteringar mellan olika behov och behovsgrupper i samhället (politikens innehåll). Det är egentligen en ursprunglig uppgift för kommunalpolitikerna, men har kommit i skymundan i takt med professionaliseringen och sektoriseringen (Westerståhl 1993). I detta sammanhang kan refereras till det som statsvetare ibland kallar "stark demokrati" vilket i korthet innebär att såväl "vanliga" medborgare som politiker och professionella samtalar och samhandlar kring gemensamma angelägenheter (Premfors - Sandqvist - Sanne 1994).

6.7 Professioner, autonomi och legitimitet

I detta kapitel har jag hittills behandlat de ledande tjänstemännens politiska betydelse i olika avseenden. I det följande skall professionernas utveckling och det kommunala förnyelsearbetet behandlas mer generellt. Det bör framhållas att "professioner" och "professionalism" används i vid bemärkelse. I vissa fall görs distinktioner mellan "professionell" (som innefattar t ex sk fria yrkesutövare såsom advokater och läkare) och "kvasi-professionella" (som omfattar t ex socialsekreterare, sjuksköterskor och förskollärare). Några formella definitioner och gränsdragningar mellan den ena gruppen från den andra är inte nödvändig i detta sammanhang.

Ett kännetecken för professionella är att de strävar efter självständighet (autonomi). De vill ha handlingsutrymme för att utöva sin yrkesskicklighet. Autonomi gäller både i relation till överordnade organisationsnivåer och till medborgarna (Laffin 1986, sid 21). Hög grad av självständighet kan tolkas som att de professionella har successivt lyckats "övertala" politiker och andra

att de bedriver bäst sin verksamhet utan alltför stor yttre inblandning (Ham - Hill 1984, sid 143).

För att bibehålla och stärka sin professionella status behöver de emellertid också stöd från omgivningen. För vissa grupper, t ex läkare, är autonomin hävdvunnen och behöver inte ständigt reproduceras genom yttre stöd. Andra grupper, t ex socialsekreterare eller förskollärare inom barnomsorgen, har inte denna sedan lång tid förankrade professionella legitimitet. Det kan därför finnas ett behov av olika former av stöd från de politiskt ansvariga (Sannerstedt 1984, sid 239). Studier av daghemsföreståndarnas roll i 1980-talets förändringar inom kommunerna ger uttryck för detta. Föreståndarna önskade att de politiskt ansvariga vore mer intresserade av deras verksamhet, gav mer resurser till fortbildning samt att de uttryckte tydliga målsättningar för barnomsorgsverksamheten (Montin 1993b).

Samtidigt visar studier att de professionella grupperna inom barnomsorgen (och äldreomsorgen) åtnjuter relativt stor självständighet och att deras krav i samband med omorganiseringar var betydelsefulla för utfallet. Kravet på självständighet uttrycks också i form av misstroende gentemot de förtroendevalda. De ville slippa inblandning i sin verksamhet. Detta misstroende fanns i såväl kommuner med som utan kommundelsnämnder (Montin 1993b; jfr Svensson 1991, sid 203). Andra studier visar också att professionella inom den sociala sektorn i kommunerna är mer benägna än sina kollegor inom den tekniska sektorn att ta strid för att förverkliga sina ambitioner (Norell 1989, sid 222).

Bland de professionella grupper som undersökts (inom barnomsorg och äldreomsorg) finns således behov både av att hävda självständighet gentemot ansvariga politiker och samtidigt söka deras stöd. Denna dubbelhet bottnar bland annat i att dessa professionella grupper inte åtnjuter lika hög legitimitet bland politiker och medborgare som andra professionella grupper. Till dessa spänningar kan föras effekter av den ökade politiska roll som professionella grupper fått i kommuner och landsting.

6.8 Förskjutning av makt och ansvar

Professionaliseringen av den kommunala förvaltningen har medfört en förskjutning av relationen mellan makt och ansvar. Det formella politiska ansvaret inför medborgarna kvarstår medan makt över resursanvändning har förskjutits till resultatenheter och liknande. De senaste årens förändringar i organisation och styrsystem ligger i linje med och förstärker denna åtskillnad mellan makt och ansvar. I

korthet skulle man kunna uttrycka det som att de professionella fått ökad makt på bekostnad av politikernas makt. Fullt så entydigt är det emellertid inte. Även professionella grupper kan uppleva maktlöshet eftersom "makten" innefattar i praktiken också att hantera politiska frågor.

En professionsstyrd verksamhet innebär att de etablerade professionella normerna är avgörande för verksamhetens innehåll. I de förändringsprocesser som pågår kan vi se att det är andra rationalitetsnormer som gör sig gällande. Ekonomiska rationalitetsnormer har blivit mer betydelsefulla. De som tidigare arbetade med att definiera behov utifrån professionella och erfarenhetsbaserade kriterier har i allt större utsträckning också fått ekonomiskt ansvar. Utmärkande för olika typer av "alternativa driftsformer" är att verksamhetsledningen skall balansera behov och resurser (Johansson mfl 1994). Det ökade ekonomiska ansvaret kan komma i konflikt med de professionella normerna. Denna normkonflikt kan förklara varför vissa grupper inom t ex sjukvården varit starkt kritiska till införandet av nya styrsystem (Leffler 1996).

Att balansera behov och resurser för olika grupper av medborgare brukar betraktas som en politisk uppgift (politikens innehåll). Successivt har anställda i kommuner och landsting i praktiken övertagit delar av dessa uppgifter. Det som kallas för "avpolitisering" blir i själva verket "politisering" av den professionella verksamheten.

6.9 Mer övertalning än politisk styrning

Hela detta avsnitt har på olika sätt visat att professionella grupper och serviceproducerande organisationer i den offentliga verksamheten har en stark politisk ställning. De förväntas också i stor utsträckning vara flexibla och anpassningsbara i förhållande till nya problem och utmaningar. Inte minst när det gäller att balansera behov och resurser i en krympande offentlig ekonomi.

Flexibilitet och anpassning kan motverkas av en detaljerad politisk styrning. Istället ges enskilda serviceorganisationer (resultatenheter m m) ett relativt stort handlingsutrymme. Den pluralism och differentiering som denna förvaltningspolitiska inriktning medför står i bjärt kontrast till den lokala folkstyrelsemodellens förväntade styrningskedja (partier - fullmäktige - nämnder - förvaltning). Det handlar kanske inte om att "styra" den professionaliserade förvaltningen utan mer om att påverka och uppmuntra byråkratier och professionella grupper i riktning mot önskvärda

politiska mål (Jones 1995). Nyckelorden är förhandling och övertalning snarare än styrning.

Enligt Jones (1995) är förhandling och övertalning de två viktigaste kommunikationsstrategierna i politiska sammanhang. Förhandling innebär att två eller flera parter förhandlar om ett gemensamt mål, medan övertalning innebär att en part försöker övertyga andra parter om att deras intressen är gemensamma. Jones (1995) menar att förhandling och övertalning är de två viktigaste kommunikationsstrategierna i politiska sammanhang, eftersom de är de två strategier som används mest frekvent i politiska sammanhang. Förhandling innebär att två eller flera parter förhandlar om ett gemensamt mål, medan övertalning innebär att en part försöker övertyga andra parter om att deras intressen är gemensamma.

2.1.1. Förhandling och övertalning

Förhandling och övertalning är två olika kommunikationsstrategier som används i politiska sammanhang. Förhandling innebär att två eller flera parter förhandlar om ett gemensamt mål, medan övertalning innebär att en part försöker övertyga andra parter om att deras intressen är gemensamma. Jones (1995) menar att förhandling och övertalning är de två viktigaste kommunikationsstrategierna i politiska sammanhang, eftersom de är de två strategier som används mest frekvent i politiska sammanhang. Förhandling innebär att två eller flera parter förhandlar om ett gemensamt mål, medan övertalning innebär att en part försöker övertyga andra parter om att deras intressen är gemensamma.

Förhandling och övertalning är två olika kommunikationsstrategier som används i politiska sammanhang. Förhandling innebär att två eller flera parter förhandlar om ett gemensamt mål, medan övertalning innebär att en part försöker övertyga andra parter om att deras intressen är gemensamma. Jones (1995) menar att förhandling och övertalning är de två viktigaste kommunikationsstrategierna i politiska sammanhang, eftersom de är de två strategier som används mest frekvent i politiska sammanhang. Förhandling innebär att två eller flera parter förhandlar om ett gemensamt mål, medan övertalning innebär att en part försöker övertyga andra parter om att deras intressen är gemensamma.

7 Organisation och organisering

Förnyelsearbetet i kommuner och landsting handlar till stor del om att förändra befintliga eller skapa nya formella organisationer. Det finns en stark tilltro till att med formella organisationsförändringar öka såväl demokrati som effektivitet och tjänstekvalitet. I detta kapitel problematiseras denna föreställning. Ett alternativ är att uppmärksamma det faktiska samarbete som sker mellan professionella och andra aktörer. Vi kan således särskilja organisation från organisering.

7.1 Organisationsteoretiska inriktningar

Teoribildningen inom området organisationsförändring är omfattande. Den chef eller annan typ av ledning som vill strukturera om sin organisation har tillgång till ett rikt material om det "bästa" sättet att organisera givet vissa uppgifter och viss omgivning.

Organisationer beskrivs ibland som planmässigt inrättade strukturer som består av formella regelverk för befogenheter och ansvar, målsättningar, teknologier och sociala relationer. Det i praktiken vanligaste synsättet är att betrakta organisationen som en egen avgränsad enhet som huvudsakligen styrs av ledning och ägare. Organisationen är ett instrument som kan användas av ledningen på önskat sätt. Problem med organisationen kan huvudsakligen lösas genom reorganisering, dvs förändringar i den formella strukturen och procedurerna (Bolman - Deal 1995).

Delvis i konkurrens med detta synsätt på organisationer finns det olika varianter av teorier om förhållandet mellan organisation och omgivning (Blau - Meyer 1987). Vi kan gruppera dessa teorier i tre "modeller", varav den första utgår från att organisationens struktur anpassas till omgivningen. En variant av detta är att en komplex och dynamisk omgivning påverkar organisationen i riktning mot att bli allt mer differentierad (decentraliserad och specialiserad). En annan variant är att organisationer deltar i en kamp om makt över varandras omgivningar och resurser. En organisation försöker maximera sitt handlingsutrymme och minska sitt beroende av andra organisationer, bland annat genom att samhandla med andra organisationer (Thompson 1967).

Den andra modellen bygger på att organisationer i allmänhet inte är kapabla att hantera omgivningen på ett rationellt sätt. Enligt detta synsätt har organisationer i allmänhet svårt att anpassa sig till nya utmaningar. Istället inträder olika urvalsprocesser som innebär att vissa delar av organisationen anpassar sig och överlever medan andra delar försvinner eller blir "frusna" strukturer med begränsad problemlösningsförmåga. Exempel på sådan utveckling är då en organisation som varit tämligen sammanhållen successivt övergår till ett löst kopplat system med svagt koordinerade enheter (Weick 1976). Gemensamt för båda dessa modeller är inslag av omgivningsdeterminism, dvs att omgivningen ställer krav som organisationen har att anpassa sig till på olika sätt. Graden av rationell omgivningsanalys är avgörande för organisationens förmåga att överleva.

Enligt den tredje modellen kan man överhuvud taget inte påvisa några enstaka objektiva mekanismer såsom resursberoende som binder samman organisationen med omgivningen. Den viktigaste faktorn är istället olika aktörers tilltro till vilken organisationsform som är den bästa. Organisationens legitimitet i omgivningen blir viktigare än att göra rationella analyser av problem och lösningar. Den organisation som funnit en form som åtnjuter hög legitimitet i omgivningen tenderar att få en rad efterföljare. Organisationer efterapar varandra i sökandet efter organisations- och styrformer som antas ha högt förtroende bland medborgare, kunder och andra organisationer (Blau - Meyer 1987, sid 130).

7.2 Organisationsförändringar som vetenskap eller övertalning?

När en ny organisationsreform skall introduceras och genomföras inträder ofta en trosvisshet. Det argumenteras för att just denna förändring leder till önskade mål och värden. Men på vilka grunder förs argumenteringen? Hur pass ingående analys av problemen i nuvarande organisation har genomförts? Finns det dokumenterade och analyserade erfarenheter från andra organisationer där liknande förändring genomförts?

Kritiken mot det förnyelsearbete som bedrivs i kommuner och landsting handlar ofta om att man inte ordentligt analyserat vilka problem som lösningen skulle vara till för. I det följande presenteras en generell kritisk analys av på vilket sätt nya organisationsmodeller och styrsystem tillkommer och introduceras (framställningen baseras om inget annat anges på Hood - Jackson 1991).

Under 1940-talet argumenterade Herbert Simon (som fick nobelpris i ekonomi 1978) för att förhållningssättet till administrativa reformer borde vara mer "vetenskapligt". Tidigare styrdes organisationer och organisationsförändringar av "tumregler" och normer utan teoretisk eller systematisk empirisk grund. Simon menade att det "administrativa beteendet" borde vetenskapliggöras och när administrativa reformer formulerades och introducerades borde det ske på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Varje organisationsförändring skulle granskas och värderas utifrån objektiva kriterier - det skulle "bevisas" att den ena reformen var effektivare än den andra.

Detta program för framtida organisatoriskt reformarbete fick inte det avsedda genomslaget. Det har visat sig att administrativa reformer i allmänhet inte genomförs enligt några rationella överväganden i Simons mening utan det handlar om att med hjälp av doktriner bedriva övertalning (jfr Røvik 1992). Det finns alltid en rad organisationsdoktriner att använda sig av, t ex "separera politik och förvaltning", "målstyrning ger effektivare styrning", "delegering och privatisering ger bättre resultat" och "decentralisering ger effektivare styrning".

Organisationsdoktriner är allestädes närvarande. Varhelst det finns en formell organisation finns doktriner som talar om hur man skall göra för att nå framgång. Doktriner vilar oftast på "mjuka" data. Vanligt är att det används metaforer och andra liknelser för att bevisa att just denna doktrin är riktig. Doktrinerna vinner över varandra i en social process där rivaliserande idéer framställs som föråldrade. Det handlar om rätt tidpunkt, rätt förpackning och attraherande presentation. Likt kläder och bilar framställs de i olika färger och stilar. Doktrinerna måste alltid framställas som det "senaste".

Andra kännetecken är att doktriner ofta är motstridiga. För varje doktrin som säger att vi skall göra x, finns det en annan som förespråkar y framför x. De är också instabila och tendera att komma tillbaka i olika tappningar. Målstyrning, decentralisering etc är ofta inget annat än en återupplivning av äldre idéer. Organisationsreformatorer har lätt för att glömma gårdagens misslyckanden.

7.3 Offer för reformidéer

Den organisationsteoretiska utvecklingen har vandrat en väg från att huvudsakligen se organisationer som slutna system till att analysera dem som beroende av och interagerande med sin omgivning på olika sätt. Den praktiska organisationsutveckling som sker i

kommuner och landsting förefaller inte följa denna teoriutveckling. Det finns en tendens att organisations- och styrformer blir ett mål i sig snarare än ett medel för att lösa problem, tillgodose behov och efterfrågan, dvs det som kan kallas kärnverksamheten. En kritisk analys av många organisationsförändringar ger vid handen att den konkreta verksamheten fungerar trots, inte tack vare, förändringar i organisation och styrsystem.

Ett genomgående tema är att de reformidéer som sprids och anammas i de kommunala förvaltningarna inte har så mycket med rationellt strategiskt tänkande att göra. Inte heller anses organisationerna vara styrda av en strukturellt determinerad omgivning. Snarare är det så att idéutvecklingen utvecklas efter sin egen logik i mötet med praktiken i organisationerna. För att förstå hur idéer växer fram, förändras och byts ut måste den kommunala praktiken studeras. Ett tydligt resultat av forskning om kommunala organisationsförändringar förefaller vara att verksamheten i skolor, daghem och parkförvaltningar fungerar trots eller oberoende av reformerna. Varje ny reformidé (målstyrning, beställar-utförarmodeller, marknadsorientering, utvärdering etc) är huvudsakligen idealiserade föreställningar om orsak och verkan, om människors förväntade målrationalitet och har endast i begränsad omfattning med verkligheten att göra (se t ex Jacobsson, red. 1994; Rombach - Sahlin-Andersson, red. 1995). I denna process framträder knappast någon kommunal aktör som på ett relevant och adekvat sätt har definierat problemen. Reformatörerna är offer för yttre omständigheter eller egna ambitioner att efterlikna sådant som man tror är goda lösningar.

7.4 Att studera organisering i stället för organisationer

Studier av organisationsförändringar kan leda till en återvändsgränd om man ensidigt tittar på organisationsförändringarna från reformatörernas eller ledningens synvinkel. Lärdomen från stora delar av den svenska och internationella organisationsforskningen är att det kan finnas stora skillnader mellan vad som händer på retorisk nivå och på modellnivå och vad som i själva verket sker på konkret eller verksamhetsnivå. När en ny organisationsreform skall genomföras och den stöter på motstånd hos personalen hävdas ofta att motståndet är ett uttryck för konservatism eller ett försvar för särintressen. Det är en tolkning som säkert är relevant i flera sammanhang, men det finns minst en alternativ tolkning. Det kan vara så att "reformmottagarna" ställer sig nega-

tiva beroende på att de har bättre insikt i organisationens arbetssätt och villkor än reformatörerna och ledningen (Brunsson - Olsen 1990, sid 18).

Tas de inledningsvis i detta kapitel redovisade omgivningsrelationerna på allvar förflyttas intresset från de formella institutionaliserade arrangemangen till hur människor faktiskt organiserar sig kring olika verksamheter, problem och utmaningar (Hjern - Hull 1983). Fokus kommer då att ligga på den sociala interaktionen i en komplex mål- och aktörssituation (jfr Weber 1983). Det leder fram till en distinktion mellan organisation och organisering. Organisering betyder att människors aktiviteter är samordnade på olika sätt. Aktörer, resurser och strategier binds samman i tid och rum (Carlsson 1993, sid 44). Organisering är en process som kan resultera i att en organisation bildas. Organisering kan också ske vid sidan av, inom och mellan olika formella organisationer (Bostedt 1991). En variant av organisering är olika typer av projekt där medlemmar från olika enheter samarbetar kring ett gemensamt mål. Organisering kan således vara såväl ett planerat samarbete över organisationsgränser som en organisk process där människor inleder en strukturerad samhandling. Det vanligaste är dock att en organisering tillkommer på enskilda människors initiativ.

Organisering är således något som förekommer överallt. I detta sammanhang avgränsar vi oss till organisering i offentlig verksamhet för att påvisa olika spänningar som kan uppkomma mellan organisering och de befintliga organisationerna.

Låt oss anta att det inom en kommun del finns flera resultatenheter som arbetar med utbildning och social omsorg, t ex daghem, skola, fritidsgård och socialkontor. I kommundelen finns människor med behov av stöd i olika former. Vissa behov uttrycks i tydliga önskemål eller i efterfrågan på tjänster. Andra behov av stöd artikuleras inte lika tydligt utan framkommer genom uppsökande arbete eller upptäcks på annat sätt av personal inom de olika resultatenheterna. När problem uppstår i form av att någon elev definieras som "stökig" och är i behov av olika slags stöd kanske personal från de olika enheterna bidrar med sin kompetens och andra resurser för att hantera och eventuellt bidra till att lösa problemen. I detta stödarbete uppträder en ny "resultatenhet". Den innehåller personal från olika formella enheter, men har gemensamma uppgifter. Den går så att säga på tvärs över de formella resultatenheterna.

Ett annat exempel kan vara att kommunens socialförvaltning, den statliga arbetsförmedlingen, den statliga försäkringskassan och landstingens hälso- och sjukvård har flera gemensamma behovsgrupper. Var och en av dessa organisationer har sina metoder och

regelverk men finner kanske att samverkan är nödvändigt för att uppnå goda resultat. Personal från de olika enheterna samlas kring sina gemensamma "för vem-grupper" och skapar därmed en organisering (Hjern 1995a, 1995b).

7.5 Organisering som utmaning för organisationer

Det finns oändligt många exempel på sådan organisering, men betraktas ibland som en främmande fågel i de etablerade organisationerna. Ofta kan det uppstå spänningar mellan organisationer och organiseringen (Hjern 1992). *För det första* har varje enskild organisation sina regelverk, ekonomisystem m m som inte låter sig användas på ett flexibelt sätt. Det finns t ex metoder för att budgetera och följa upp de ekonomiska resultaten i en resultatenhet, men en flexibel organisering som kanske ofta förändras är svår att kontrollera med gängse metoder. Det kan t ex leda till tvister om kostnadsansvar.

För det andra bygger organisationer på att det finns en linjeorganisation där chefer på olika nivåer har ansvar för personal, ekonomi och verksamhet. Detta ansvar kan uppfattas som svårt att uppfylla om organiseringen spränger organisationsgränserna. Om organiseringen upplevs som ett hot mot den egna organisationen på olika sätt främjar inte detta flexibilitet och samarbete över gränserna. En organisering har kanske mer behov av ledare som samordnar resurser och kompetens snarare än chefer som värnar om "sin" organisation.

För det tredje består organisationer ofta av experter som är duktiga inom sina respektive områden, men kanske inte självklart entusiastiska över att samarbeta med andra experter. I positiva ordalag kan sägas att en organisation värnar om den professionella integriteten. En mer negativ benämning av samma fenomen är att det hävdas revir.

De tre redovisade tänkbara spänningarna rör t ex resultatenheter, dvs professionella och administrativa system. Organisering bland professionella på lokal nivå kan emellertid också få stor betydelse för hur överordnade organisationer och institutioner förhåller sig till varandra. Exempelvis kan det vara så att för att en organisering skall fungera givet de problem som aktörerna definierar och lösningar som prioriteras krävs regeländringar på kommunal eller nationell nivå. Därmed hamnar frågan på den politiska dagordningen där partier och förtroendevalda måste ta ställning till vad som kan tillåtas. Organisering som sker på tvärs över kommun-,

landstings- och statliga administrativa gränser utmanar det politiska sektoriserade ansvaret.

Organisering inom offentlig verksamhet har alltid förekommit. I flera fall är befintliga organisationer ett resultat av långvariga organiseringsprocesser. Under senare år har samverkan, samordning och samarbete åter blivit honnörsord och det innebär i praktiken att olika typer av organisering skall underlättas. Samverkan står för att formulera gemensamma målsättningar och strategier, samordning handlar om gemensam resursanvändning och samarbete betyder att olika professioner samhandlar kring gemensamma behovsgrupper eller enskilda människor. Det kan uppstå konflikter mellan att uppmuntra organisering och samtidigt försvara de traditionella organisationerna och regelverken.

7.6 Organisationer som stödstrukturer

Tas organiseringsperspektivet på allvar och utformas till en normativ teori blir organiseringen i kärnverksamheten det primära och organisationerna är att betrakta som stödstrukturer. Det primära för offentlig verksamhet handlar då om att så nära "källan" (kunden, klienten, brukaren etc) som möjligt definiera och prioritera mellan olika behov och problem. Resultaten av dessa kontinuerliga processer bildar sedan grund för hur stödstrukturen skall utformas. Detta synsätt innebär stora utmaningar för såväl administrativa chefer som för den politiska ledningen eftersom det vänder upp och ner på gängse föreställningar om hur organisationer bör förändras.

Sammanfattningsvis kan sägas att det i kommunalt förnyelsearbete finns en tendens att betrakta organisationer som ett mål i sig snarare än som ett medel. Det tas ofta för givet att organisationerna finns och att de är funktionella i förhållande till uppgifterna. Om funktionaliteten ifrågasätts skapas nya formella organisationer, ofta utan ingående problemanalys. Ett alternativt synsätt är att uppmärksamma den faktiska organisering som sker kring enskilda och behovsgrupper i den offentliga verksamheten. Det innebär att vända upp och ner på föreställningarna om de formella organisationernas och styrsystemens betydelse för offentlig verksamhet och börja bygga organiserings teorier istället för organisationsteorier.

8 Medborgare, demokrati och valfrihet

Samhället har under de senaste 20 åren präglats av en växande individualisering. Det har i grova drag skett en förskjutning från samhällscentrerad till individcentrerad demokrati (Olsen 1990, sid 25ff). Det finns olika uppfattningar om relationen mellan medborgare och samhällets institutioner, från ett utpräglat individualistiskt perspektiv där samhället uppfattas som summan av alla individer till en mer kollektivistisk uppfattning där samhället utgörs av olika grupper av medborgare som formar och formas av demokratiska och andra institutioner. Syftet med detta kapitel är att redovisa olika synsätt på medborgarskapet samt diskutera olika former av inflytande som brukare och kunder i kommunen.

8.1 Medborgarroller

Att vara medborgare i vårt moderna välfärdssamhälle innebär att vi i praktiken uppträder i olika "skepnader" i relation till kommunala och övriga offentliga institutioner och verksamheter. Vi kan vara skattebetalare, väljare, anställda, brukare/användare, kunder m m. Under de senaste åren har intresset för studier av olika medborgarroller ökat bland olika forskare. Ett syfte har varit att undersöka om det finns samband mellan olika roller å ena sidan och olika attityder till offentlig verksamhet å den andra. Ett annat syfte har varit att undersöka om medborgarnas samhällsinflytande varierar med rollerna (Petersson - Westholm - Blomberg 1987; Nilsson 1995; Eriksen 1993). Ett tredje syfte är att undersöka konflikter mellan olika medborgarroller (Rose 1995a). I den aktuella forskning som bedrivs framkommer olika "rolluppsättningar", t ex väljare, brukare, skattebetalare och producent (Nilsson 1995). Bakgrunden till att vi använder olika beteckningar är att samhället har blivit allt mer differentierat. Det finns en rad olika institutionella arrangemang och organisationer som vi som medborgare möter under vårt liv i samhället; allt från BB till särskilda boendeformer.

Trots det växande intresset för analyser av medborgarroller i svenska och övriga nordiska kommuner förefaller det finnas behov

av teoribildning inom området. Än så länge förefaller studierna bedrivas med ganska svag teoretisk förankring (Rose 1995b).

Det finns ett samspel mellan medborgarnas handlingar och handlingsnormer å ena sidan och institutionella förändringar å den andra. Olika institutionella lösningar, såsom brukarinflytande och kundval uppmanar medborgarna till olika handlingsstrategier. Medborgarnas reaktioner kan i sin tur leda till nya institutionella inflytandeformer. När vi identifierar olika medborgarroller och teoretiserar kring olika institutionella arrangemang handlar det således om politisk teori (Burns - Humbleton - Hogget 1994, sid 30).

8.2 Politiskt och privat medborgarskap

På idéhistoriska grunder kan vi reducera det moderna och komplexa medborgarbegreppet till två renodlade typer som vi kan kalla *politiskt* (i betydelsen offentligt) medborgarskap och *privat* medborgarskap. De sammanfattas av den amerikanske statsvetaren och filosofen Michael Walzer på följande sätt:

"According to the first, the citizen is the primary political actor, law-making and administration his everyday business. According to the second, law-making and administration are someone else's business; the citizen's business is private" (Walzer 1989, sid 216).

Föreställningen om den politiske medborgaren är att alla mer eller mindre bär ett ansvar för att medverka i beslut som rör gemensamma angelägenheter. Ranson och Stewart har tydligt formulerat denna idé:

"Citizenship denotes the identity, status and dignity accorded to equal members of a society. Citizens are active participants in the community as well as in the polity, contributing to the common welfare, to the economy's wealth production and, most significantly, sharing in the rights and responsibility of the polity" (Ranson - Stewart 1989, sid 14f).

Politiskt medborgarskap går utöver den privata sfären och är en aktiv och ansvarsfull roll. Det politiska deltagandet är kollektivt eftersom det ingår i ett sammanhang där gemensamma angelägenheter behandlas. Rollen som politisk medborgare står över de två

andra rollerna (klient och kund), även om politiskt deltagande förutsätter civila rättigheter och viss materiell standard. Det är som politiska medborgare vi kan vara med och avgöra vad som är gemensamma angelägenheter. Bara när människor samlas i en offentlig sfär kan "folkviljan" komma till uttryck och ge legitimitet åt politiska institutioner (Eriksen 1993; Miller 1995).

Denna ståndpunkt är klassisk och kan återföras till ideal som formulerades i det antika Grekland och som egentligen grundlägger begreppet medborgarskap. Det engelska ordet för medborgare, *citizen*, kommer från latinets *civis* (den grekiska motsvarigheten är *polites*) och betyder att man ingår i en politisk gemenskap. Att vara medborgare var för Aristoteles det samma som att vara politiskt aktiv och ta ett samhälleligt ansvar. Bland efterföljarna kan nämnas J J Rousseau, J S Mill och A de Tocqueville. För Rousseau var det viktigt att skapa ett samhälle med medvetna och engagerade medborgare. Samhället är inte en aggregering av individer utan en association av socialt medvetna medborgare. Detta skapar en kollektiv allmänvilja (*volonté générale*) som bibehålls genom konventioner och legala instrument. Samhället - det kollektiva - är överordnat individen, enligt Rousseau (Sabine 1961, sid 589). För Mill var politiskt deltagande i lokalsamhället ett medel för medborgerlig skolning i demokrati (representativ demokrati) och en källa till tillfredsställelse. Att delta i diskussioner och avgöranden om lokalsamhällets verksamhet var för Mill också ett mål i sig och han har därför framstått som föregångare till den partipolitiska demokratiteorin (deltagardemokrati) (Pateman 1970, sid 29). För Tocqueville var medborgarnas deltagande i det lokala samhällslivet något kreativt som skapade en "genomsyrande och rastlös aktivitet, en överflödande kraft och en energi som även under ogynnsamma omständigheter kan åstadkomma underverk" (citrat från Rosenberg 1993, sid 74).

Sammantaget kan vi hos dessa tre företrädare finna minst tre skäl till stimulera till ett högt medborgerligt deltagande i det lokala politiska livet: det skapar en allmänanda, ger en demokratisk skolning (medborgarfostran) samt skapar en kreativ utveckling. Senare tids studier av kollektiv problemhantering på lokal nivå ger också starkt intryck av att det påverkar den ekonomiska och sociala utvecklingen på ett gynnsamt sätt (Putnam 1992, Kap 6).

Den andra typen av medborgare - privat medborgarskap - är identisk med den ekonomiska människan. Tanken är att individen går före samhället. Staten skall garantera individens rätt i samhället och se till att individen kan vara "fri från politik". Detta anses vara en av de viktigaste sk negativa friheterna som formulerats sedan antiken:

"It has been argued that one of the most important negative liberties established since the end of the ancient world is 'freedom from politics', and that such liberty is an essential part of the contemporary democratic heritage" (Held 1987, sid 291).

Fri från politik skall medborgaren kunna syssla med affärer, kärlek, konst och litteratur. Individerna är moraliskt självständiga och får fritt använda sina ägodelar. Det gemensamma fungerar bäst om individerna har möjlighet att uttrycka och leva efter sitt egenintresse (Nozick 1974, sid 26ff). Idén är relativt modern och hänger samman med borgerskapets växande roll under 1700-talet (Dahlkvist 1984). I den "borgerliga självförståelsen" grundlades en gräns mellan "offentligt" och "privat". Som offentlig medborgare deltar man i den politiska maktens sfärer och i det kulturella offentliga livet. Som privat (med-)borgare ingår man i familjens intimsfär och som aktör på marknaden deltar man i köp och försäljning av varor och tjänster med det egna intresset för ögonen. Den offentliga makten (staten) skall utgöra en garant för det fria livet i den privata sfären och skyddas från politik (Habermas 1984, sid 42 ff).

8.3 Medborgarrollen i ett historiskt perspektiv

Vi fortsätter med att anlägga ett historiskt perspektiv på förändrade medborgarroller som i viss mån anknyter till en av engelsmannen T. H. Marshall ofta refererad indelning. I slutet av 1940-talet identifierade Marshall - framför allt inspirerad av utvecklingen i England - tre medborgarroller som han menade följt på varandra sedan upplysningstidens dagar (Marshall 1964; Petersson - Söderlind 1993, sid 12 ff). På 1700-talet fick medborgarnas krav på civila rättigheter ett genombrott. Principen om allas likhet inför lagen blev vägledande för åtskilliga konstitutionsbyggare världen över. Yttrandefrihet, trosfrihet etc blev grundläggande rättigheter för medborgarna. Nästa steg i utvecklingen var skapandet av politiska rättigheter. Rätten att rösta och att på olika sätt medverka i den politiska beslutsprocessen blev successivt självklar i den framväxande representativa demokratin. Kampen för de politiska rättigheterna var lång, men från slutet av 1800-talet fick slagordet "en medborgare - en röst" allt starkare genomslag. Det tredje steget handlar om sociala rättigheter och vägleds av idén om rättvis fördelning av välfärd. Sociala rättigheter började växa fram under

början av 1900-talet, men institutionaliserades först efter andra världskriget. Sedan 1930-talet har offentliga institutioner i allt större omfattning övertagit sociala funktioner som tidigare funnits i det "civila samhället" och på olika sätt garanterat en viss levnadsnivå. Gemensamt för de tre dimensionerna av medborgarskapet är principen om lika rättigheter för alla medborgare..

Den beskrivna fasindelningen kan ifrågasättas på olika grunder. Reellt kanske "likhet inför lagen", "lika politiska rättigheter" och "välfärd för alla" knappast gäller till fullo. Civila och politiska rättigheter är fundamentala men har begränsad betydelse för dem som inte har möjlighet att utnyttja dem. Mot detta kan argumenteras att de tre medborgarrollerna är idealtyper, dvs teoretiskt renodlade fenomen i samhället. Genom att på detta sätt definiera ett idealt medborgarskap skapade Marshall en måttstock som kunde användas för att studera hur långt medborgarskapstanken förverkligats (Petersson - Westholm - Blomberg 1989, sid 12).

En, och kanske mer relevant, kritik går ut på att det i stadieindelningen finns en tydlig antydning om att "historien tar slut" (Steenbergen 1994). Att de sociala rättigheterna utgör det sista steget i en slags trestegs-raket och att välfärdssamhället har därmed nått sin högsta och mogna nivå. Mot detta kan sägas att det har utvecklats nya medborgarroller och att de sociala rättigheterna på olika sätt har ifrågasatts sedan början av 1980-talet runt om i västvärlden (Steenbergen 1994). Även om vi inte längre kan tala om klasser i industrisamhällets mening kvarstår sociala skillnader i makt och resurser. Den svenska maktutredningen kom i slutet av 1980-talet fram till att skillnaderna mellan olika sociala grupper fortfarande är betydande, även om skillnaderna tenderat att minska under de senaste 20 åren (Petersson 1991, sid 20).

Indelningen av olika medborgarroller riktar uppmärksamheten på att i takt med att staten (de offentliga institutionerna) ökat sitt engagemang i samhället har medborgarnas roll i förhållande till staten (inklusive kommunerna) och dess välfärdsinstitutioner förändrats, eller snarare diversifierats. I detta sammanhang har begreppet "partsborgarskap" använts som beteckning på olika grupper eller delar av befolkningen har olika rättigheter och skyldigheter (Petersson - Westholm - Blomberg 1989, sid 14 f). Det kan gälla skydd för bestämda grupper, skydd för näringsväsende och skydd för klienter.

Det moderna medborgarbegreppet omsluter samtliga de aspekter som Marshall identifierar. Politiskt medborgarskap skiljer sig emellertid principiellt sett från de två andra rollerna. Det politiska medborgarskapet handlar om reglering av relationen mellan medborgarna i samhället, om medborgarens skyldigheter för det ge-

mensammas bästa. Civilt och socialt medborgarskap handlar om att säkerställa den enskilde individens rättigheter i relation till statsmakten. Det civila medborgarskapet garanterar frihet från statliga ingrepp (ibland kallat negativ frihet). Socialt medborgarskap garanterar tillgång till vissa bestämda sociala nyttigheter (ibland kallat positiv frihet).

Rollen som klient är förknippad med det sociala medborgarskapet. Relationen till staten kan beskrivas som i grunden passivt mottagande. I vissa fall rör det sig om generell välfärdspolitik där stöd och ersättning erhålles automatiskt om man uppfyller vissa objektiva kriterier (t ex sjukersättning, arbetslöshetsersättning, barnbidrag och bostadsbidrag). I andra fall handlar det om individuell behovsprövning (t ex inom individ- och familjeomsorgen). Framväxten av olika välfärdsinrättningar såsom daghem och ålderdomshem innebär emellertid att "mottagarna" av social service, utbildning m m kom att aktivt *medverka* i själva "serviceproduktionen". Därmed blev det allt vanligare att tala om "brukare" eller "användare" för att markera skillnaden från den passiva klientrollen.

Att se relationen mellan medborgaren och de offentliga institutionerna som ett konsument-producentförhållande kan emellertid också ses som en förlängning av den rättighetsutveckling som Marshall skisserade. Individuell frihet och social säkerhet kan medföra en "privatisering" eller "klientisering" av medborgarskapet. Medborgaren och de offentliga institutionerna betraktas oberoende av varandra. Medborgaren placeras i periferin av det offentligt gemensamma. Ekonomi, offentlig tjänsteproduktion och administration tenderar att avskärmas från sin samhälleliga omgivning. Därmed definieras medborgarna som autonoma individer (Habermas 1994, sid 31f). Den "gemensamma sektorn" blir inte längre gemensam. Medborgaren blir uppdelad i olika subjektobjektförhållanden, alltså tilldelad olika roller oberoende av någon kollektiv gemenskap.

Om vi summerar de hittills förda resonemangen har samhällsutvecklingen med en växande komplexitet av olika institutioner medfört att medborgarrollen är mångfacetterad. För det andra präglas debatten om relationen medborgare-stat-samhälle ofta av ideologiskt laddade distinktioner i syfte att ifrågasätta statens roll. Debatten har under senare år dominerats av föreställningen att det privata medborgarskapet bör ha företräde framför det offentliga eller politiska medborgarskapet, förutom när det gäller individuella rättigheter.

Politiskt och privat medborgarskap kan placeras som ändpunkter på en skala. En renodling av det politiska medborgarskapet

innebär att alla medborgare (direkt eller i representativa former) deltar i beslut kring alla gemensamma angelägenheter medan det privata medborgarskapet i sin renodlade form innebär att vi oberoende av varandra fattar beslut om privata angelägenheter. Genom detta förfarande är tanken att det uppstår en "naturlig" samordning utan inblandning av politiska institutioner och andra regelverk. Det kollektiva brukarinflytandet kan placeras mellan dessa ändpunkter. Å ena sidan är det i egenskap av privat intressent eller nyttjare vi deltar i ledningen och styrningen av verksamheten. Å andra sidan sker inflytandet i kollektiv form där vi medverkar i beslut om gemensamma angelägenheter (jfr Eriksen 1993; Miller 1995).

8.4 Skillnader mellan brukare och kunder

Det är vanligt att likställa brukare och kund. En samlingsbeteckning som framkommit under senare år är "användare" (SOU 1993:90). Det förefaller emellertid rimligt att skilja mellan brukare och kund. I båda fallen handlar det om identifierade personer som tar del av den service eller omsorg som produceras eller levereras men där tar likheterna slut. Vi kan betrakta beteckningarna som uttryck för två olika strategier. Begreppet brukare för associationen till ett kollektiv av personer som gemensamt använder och påverkar utformningen av en viss verksamhet. Kund, däremot handlar om individer som har möjlighet att avstå från köp av vissa varor eller tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Vi kan också använda begreppet "voice" och "exit" för att markera skillnaderna (Hirschman 1970). Brukarinflytande handlar om att ett kollektiv av t ex föräldrar utövar inflytande över en skola eller ett daghem, dvs man utnyttjar sin röst för att påverka. En kundrelation kännetecknas av att man hotar med eller i praktiken väljer bort en viss tjänst - man "röstas med fötterna". Ur medborgarsynpunkt kan det ses som två "strategier" och de kan betraktas både som varandra motstående eller som komplementära.

8.4.1 Medborgaren som brukare

I flera kommuner i landet pågår olika försök med kollektivt inflytande för dem som kontinuerligt utnyttjar eller använder olika tjänster som normalt drivs i kommunal regi. Den typ av organisering som användarstyrelser, brukarråd, byalag, lokala utvecklingsgrupper m m representerar är dock inget nytt i svensk lokal-

demokratisk historia. Till stor del kan sägas att det historiska ursprunget till dagens kommuner är just byalag och liknande. Byalagens roll minskade i takt med att kommunerna övertog ansvar för olika verksamheter. De gamla byalagen och liknande former för tidigare lokal organisering framställs ibland som om de vore ett demokratiideal på liknande sätt som de gamla kommunerna framställs som mer demokratiska än dagens storkommuner. Varken de gamla landskommunerna eller byalagen var demokratiska i modern mening. De styrdes i huvudsak av enskilda personer och byalagen var dessutom styrda av statliga regler (Dahlkvist - Strandberg 1995, sid 15f).

Det finns skillnader mellan dagens olika former av brukarinflytande. I grova drag finns det de som definierar behov och problem samt försöker mobilisera resurser, framför allt i glesbygden (Svenska Kommunförbundet 1993), och de som är knutna direkt till kommunala anläggningar eller liknande (SOU 1993:90, sid 304ff). Även de verksamheter som inte leds av kommunalt anställda, t ex föräldrakooperativa daghem, hänförs i bland till dessa former av kollektivt brukarinflytande.

Att involvera brukarna i serviceproduktionen kan ske med olika motiv. För det första sker produktionen av social service och utbildning ofta samtidigt med konsumtionen och i samverkan mellan "producent" och "konsument". "Produktiviteten" och kvaliteten är därmed beroende av relationen mellan dessa två. Behovet av samarbete och förtroendefullt förhållande mellan personal och klienter, brukare etc som individer eller i organiserad form är därmed stort. För det andra kan brukarna involveras på ett sätt som gör att kostnaderna blir mindre än om endast kommunalt anställda utför tjänsterna. Om föräldrar kan medverka på olika sätt i driften av ett daghem eller en skola kan detta minska kostnaderna. En tredje drivkraft kan vara sökande efter legitimitet. Om förtroendet för de kommunala serviceinstitutionerna är bristfälligt kan involvering av brukarna i ledningen för verksamheten vara ett sätt att öka förtroendet för den kommunala verksamheten. För det fjärde finns det ett demokratiargument som går ut på att det hos brukarna finns en önskan om att få påverka verksamheten. Även utan en sådan framställd önskan kan det ur demokratisynpunkt vara viktigt att involvera brukarna i ett kollektivt ansvar för verksamhet och resurser. Det som under vissa perioder lanserats som "brukarmedverkan" och "brukarinflytande", framför allt under mitten av 1980-talet, kan i ljuset av detta ses som ett sätt att öka den kommunala förvaltningens legitimitet, öka inflytandet och minska kostnaderna.

Brukare är "personer som nära och personligt berörs av en kommunal verksamhet och som i regel utnyttjar den kontinuerligt under en relativt lång tid" (prop. 1986/87:91, sid 13). Begreppet "brukare" är egentligen inget 1980-tals begrepp. Det lånades in från danskans "bruger" och lanserades i den kommunaldemokratiska kommittén i slutet av 1970-talet. I det socialdemokratiskt initierade förnyelsearbetet kom det att bilda ett centralt begrepp för att skapa ett "komplement" till den representativa demokratin:

"Brukarinflytande är den påverkan på tjänsternas utformning i kommuner och landsting som sker genom någon form av deltagande i den besluts- eller verkställighetsprocess som avser genomförandet av en verksamhet. För denna verksamhet skall det ha fattats politiska beslut rörande mål och resurser" (Ds 1991:18, sid 26).

Innan brukarmedverkan lanserades i denna form fanns det sedan länge olika former av inflytandekanaler för speciella grupper. Vid början av 1970-talet bildades i flertalet kommuner handikappsråd, pensionärsråd och vuxenutbildningsråd (Strömberg - Norell 1982). Dessa kan karakteriseras som korporativa organ eftersom de inte representerade samtliga kommunens medborgare utan endast vissa intressent- eller klientgrupper.

Trots att brukarinflytande formulerades som en viktig policy under 1980-talet blev det inte den succé som många hoppades på. En rad projekt inleddes i flera kommuner, några mer lyckade än andra. Utredningar och forskningsrapporter pekade på ett flertal svårigheter som var förenade med att skapa brukarinflytande. Dessa problem kan gälla hur brukarna skall definieras, skillnaden mellan deltagande och inflytande, konflikter mellan brukardemokrati och representativ demokrati, konflikter mellan brukarnas intressen och de anställdas professionella intressen, konflikter inom "brukarkollektivet" samt hur brukarinflytandet praktiskt och organisatoriskt skall utformas (SOU 1993:90, sid 310; Ds 1991:18; Montin 1993b, sid 135 ff).

Ett av de stora problemen har varit relationen mellan användarnas inflytande och den representativa demokratin. Brukarinflytande är av kontinuerlig och kollektiv karaktär och bör enligt den representativa demokratins principer inte kollidera med partiernas eller de kommunala politiska organens ansvar och kontroll. Den senare punkten har varit föremål för åtskilliga diskussioner. En kritikpunkt har varit att inflytandet för brukarna ger dem "dubbelt" inflytande, på liknande sätt som personalens representation i näm-

nder kan betraktas som "dubbelt" inflytande. Inom den sk demokratiberedningen diskuterades vid mitten av 1980-talet olika modeller för brukardemokrati. Ett sätt kunde, enligt beredningen, vara att delegera beslutanderätt till den personal som direkt möter brukarna, kombinerat med "samrådskrav". En mer långtgående modell var att delegera beslutanderätten direkt till brukarna, t ex genom att tillskapa "ett nytt kommunalrättsligt organ där brukarna har säte" (SOU 1985:28).

I den proposition som kom något år senare togs avstånd från den radikala varianten och förslaget blev att krav på icke bindande samråd skulle skrivas in i den nya kommunallagen (prop. 1986/87:91). Resultatet blev att "nämnderna skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster" (SFS 1991:900 8 §). Därmed blev det möjligt att inrätta förvaltningsråd eller liknande. Förvaltningsråd är en beteckning som är vanligt förekommande inom skolans område. Exempelvis är förvaltningsråd obligatoriska vid skolorna i Stockholms kommun sedan 1992. Oftast består råden av elever, föräldrar, lärare och rektor. Dessa råd utgör främst forum för informationsutbyte och diskussion.

I samband med tillkomsten av den nya kommunallagen föreslogs också att brukarmedverkan borde "regleras" för att den inte skulle komma i konflikt med andra värden, framför allt den representativa demokratin. När brukarinflytande diskuterats i olika utredningar på central nivå har det markerats att inflytandet tillhör den "icke politiska sfären" och att det är viktigt att hänsyn tas till partiernas och de kommunala politiska organens ansvar i den representativa demokratin (Ds 1991:18, sid 45).

Med inspiration från bland annat brugerstyrelserna i Danmark föreslog lokaldemokratikommittén att det i kommunallagen borde ges utrymme för större befogenheter för råden. Inflytandet borde inte vara av tillfällig karaktär utan ett "institutionaliserat samarbete och ansvarstagande" (prop. 1993/94:188, sid 76). Under våren 1994 antog riksdagen följande lagförslag:

"Om inte något annat följer av lag eller annan författning, får fullmäktige besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss kommunal anläggning eller institution" (prop. 1993/94:188, sid 68; SFS 690, rskr 1993/94:379).

Genom ändringen i kommunallagen kunde rådgivande brukarorgan övergå till att bli självförvaltningsorgan. Dessa organ fick inte lika vidsträckta befogenheter som de danska motsvarigheterna. Ett

viktigt skäl till detta har varit hänsynen till den representativa demokratin (prop. 1993/94:188, sid 68ff; Ds 1994:123, sid 38). Det betyder bland annat att självförvaltningsorganen inte får sköta myndighetsutövning som t ex fastställande av avgifter (Ds 1994:123, sid 38f).

Det fanns de som menade att det förslag om införande av en regel i kommunallagen som tillåter självförvaltning över anläggningar och institutioner inte var tillräcklig. Bland andra Beredningen för befrämjande av den ideella sektorns utveckling, Folkkrörelserådet och Växjö kommun argumenterade för att självförvaltningsorganen borde få ansvara för flera verksamheter, framför allt gäller detta en anläggning som inrymmer flera verksamheter. Enligt förslaget till ändring i kommunallagen torde detta också vara möjligt. Däremot förefaller det fortfarande oklart om ett självförvaltningsorgan kan ansvara för flera anläggningar och verksamheter inom ett geografiskt område (SOU 1993:90, sid 304ff).

Det är dock möjligt att tillämpa "villkorad delegation", där t ex en områdesansvarig tjänsteman ges i uppdrag av nämnd att rådgöra med t ex ett brukarråd innan beslut fattas. Enligt nuvarande kommunallag (6 Kap 38 §) kan en nämnd ställa som villkor att de som utnyttjar nämndens tjänster skall ges tillfälle att lägga fram förslag eller yttra sig, innan beslut fattas. Det är också möjligt att föreskriva att en anställd får fatta beslut "endast om företrädare för dem som utnyttjar nämndens tjänster har tillstyrkt beslutet". Det senare fallet innebär att brukarrådet får vetorätt.

Villkorad delegation hade emellertid inte använts i någon större utsträckning i början av 1990-talet. Lokaldemokratikommittén konstaterade att "...reglerna om villkorad delegation borde kunna användas i betydligt större utsträckning än vad som nu är fallet både inom skol- och barnomsorgsområdet men även inom handikapp och äldreomsorgsområdet" (SOU 1993:90, sid 305f).

Inom skolans område har försöksverksamhet initierats av 1995 års skolkommitté. Förslaget är att enligt en särskild förordning får kommunerna inrätta "lokala skolstyrelser" med föräldramajoritet. Till denna lokala styrelse får överföras beslutsfunktioner som annars ligger på den styrelse eller nämnd som ansvarar för utbildningen eller på rektor. Det kan gälla t ex undervisningens uppläggning, personalrekrytering och skolans budget (SOU 1995:103; prop. 1995/96:157).

Det finns således olika beteckningar på de former av kollektivt inflytande över olika kommunala verksamheter som förekommer, t ex brukarråd, förvaltningsråd och användarstyrda självförvaltningsorgan. Att beteckningarna varierar har ofta lokala förklaringar. Däremot kan vi skilja mellan "råd" och "självförvaltning".

"Råd" har med rådgivande att göra och avser ofta de organ som inte har egna resurser att besluta om. "Självförvaltning" har med lokal beslutanderätt att göra - rätt att förfoga över olika resurser. Självförvaltningsorgan har ett begränsat ansvarsområde (en institution) men ett relativt stort ansvar. Villkorad delegation innebär att inflytandet (makten) över en eller flera verksamheter blir relativt stor, men ansvaret är mer begränsat (Ds 1994:123, sid 31).

Den institutionella historien om brukarinflytande i Sverige visar att det betraktats som ett attraktivt komplement till andra former av inflytande, men det har funnits och finns fortfarande vissa restriktioner. Vi kan i detta sammanhang jämföra med utvecklingen i Danmark, bland annat av det skälet att de två länderna har liknande välfärdsstatsystem. Ett annat skäl är att reformivrare i Sverige under senare tid tagit starkt intryck av olika arrangemang med brukarinflytande i Danmark. Även där, fast med borgerlig majoritet, argumenterades i början av 1980-talet starkt för ökat kollektivt brukarinflytande. Intresset avstannade inte utan i slutet av 1980-talet antogs lagar som ger stort utrymme för brukarstyrning av daghem, skolor och hem för äldre. Kommunerna har inte bara tillåtelse utan är också skyldiga att inrätta brukarstyrelser för grundskolorna (Bogason 1993; Sørensen 1995).

I Danmark har aldrig brukarinflytande uppfattats som något stort hot mot den representativa demokratin. Det finns enligt vissa iakttagare en tradition av större flexibilitet i relation till det "civila samhället" i Danmark än i Sverige (Arvidsson - Berntsson - Dencik 1994). Till skillnad från Sverige har således Danmark upplevt en mer konsekvent och kontinuerlig satsning på kollektivt inflytande för brukare av barnomsorg, äldreomsorg och inom grundskolan (Lindbom 1995).

Inslaget av valfrihet och alternativa skolor är också större än i Sverige. I Sverige var det den borgerliga riksdagsmajoriteten och de borgerliga majoriteterna i kommunerna som under mandatperioden 1991-94 antog en lag om friskolor och initierade valfrihet i kommunerna. Efter valet 1994 har denna utveckling delvis övertagits av socialdemokraterna som visserligen begränsat vissa villkor för friskolorna men den institutionella uppluckringen (decentraliseringen) av grundskolan fortsätter (Lidström - Hudson 1995).

8.4.2 Brukarinflytande i praktiken

Brukarinflytande handlar om kollektivt inflytande. Det kan finnas olika faktorer som är avgörande för brukarnas faktiska inflytande

över en kommunal verksamhet. Grovt sett kan man tala om två grupper av faktorer, nämligen brukarnas egna resurser och egenskaper hos den institution eller verksamhet som brukarna skall utöva inflytande över (Hoff 1993, sid 75-80). För det första kan egenskaper hos brukarna vara avgörande, t ex utbildning, socialt nätverk och de "rätta" kontakterna. För det andra kan egenskaper hos personal och ledning, kultur, formella och informella normer osv vara avgörande.

I detta sammanhang kan vi skilja mellan medverkan och inflytande. Forskning kring demokratisering av t ex planeringsprocesser och boendeinflytande visar att deltagande inte automatiskt medför inflytande. I de fall det uppkommer tydliga konflikter mellan partierna räcker det inte med än så övertygande argument från brukarnas sida. I praktiken är det andra maktresurser än de goda argumenten som gäller. Även i de fall där inga tydliga konflikter kan observeras är det nödvändigt för deltagare med svaga maktresurser att mobilisera sig och utöva påtryckningar för att få sina intressen tillgodosedda (Miller 1988, sid 141 ff; Gaventa 1987). Att medverka som brukarrepresentant inom t ex en skola är således inte det samma som att utöva inflytande över verksamhetens mål och innehåll.

Brukarinflytande kan förstärka särintressen på bekostnad av allmänintresset. Det gäller både relationer medborgare emellan och relationen till den representativa demokratin. Det kan vara så att det är de redan resursstarka som deltar i brukarinflytandet och därmed stärker sitt politiska inflytande (Hinnfors - Oskarson 1995). Övriga brukares/medborgares ställning försvagas snarare än förstärks.

De redovisade problemställningarna har till viss del studerats empiriskt, framför allt i Danmark. I en nationellt omfattande studie av brukarinflytande i Danmark framgår bland annat att brukarna i allmänhet är aktiva och att de upplever generellt sett att deras politiska påverkansmöjligheter är större än bland medborgarna i allmänhet (Hoff 1993, sid 95). Vid en jämförelse med Sverige framgår att fler av brukarna i Danmark tar initiativ till att påverka olika förhållanden än brukarna i Sverige. Dessa resultat tyder på att formellt organiserat brukarinflytande har betydelse både för brukarnas inflytande över verksamheten och för politisk aktivitet i allmänhet (Hoff 1993, sid 103). Det är således inte så att brukarinflytande nödvändigtvis utgör ett hot mot den representativa demokratin (se också Möller 1996, kap 13).

Å andra sidan tyder fallstudier av brukarinflytande i Danmark på att formellt brukarinflytande inte har lett till tätare eller mer innehållsrika kontakter mellan brukare och politiker. Brukarstyrelserna och de politiska organen lever sina egna liv ganska obero-

ende av varandra. Bland problem som uppmärksammas är att politikerna har svårt att släppa på sin makt. På de ställen där brukarna fått ett avgörande inflytande har det varit ett resultat av konflikter och påtryckningar snarare än av samarbete och förhandlingar (Sehested 1995). Andra studier av brukarinflytande i skolan pekar på att de professionellas ställning i verksamheterna utgör en avgörande faktor för föräldrarnas inflytande (Sørensen 1995; Sehested - Sørensen 1996). Representanterna i danska brukarstyrelser är generellt inte socialt representativa för hela befolkningen. Snedfördelningen förefaller emellertid inte vara så dramatisk. Personer med hög utbildning är överrepresenterade med mellan tre och tolv procent (Hoff 1993, sid 98).

I Sverige pågår införande av institutionellt brukarinflytande i grundskolan i ett 50-tal kommuner. Några systematiska studier av effekterna föreligger inte än. Däremot finns fallstudier som pekar på att intresset bland föräldrar att medverka i organiserat brukarinflytande är ganska stort. Däremot är många tveksamma till att också ta ansvar för skolans ekonomi och utveckling. Bland lärare råder det delade meningar om föräldra- och elevinflytande i denna form. Några menar att det hotar deras professionella arbete, medan andra är positiva och ser föräldrarna snarare som en resurs än som ett hot (Persson 1996).

8.4.3 Medborgaren som kund

I undersökningar av medborgarnas attityder och förhållande till offentliga institutioner vid mitten av 1980-talet framgick att ett flertal upplevde "maktlöshet". De tyckte sig ha liten möjlighet att påverka t ex barnomsorgen och hälso- och sjukvården. Däremot uppfattade de sig ha stort inflytande som konsument på varumarknaden (Petersson - Westholm - Blomberg 1987, sid 52f). För många reformatörer på kommunal nivå har slutsatsen av dessa studier varit att den offentliga sektorn bör bli mer lik varumarknaden i den privata sektorn. Kollektivt beslutsfattande bör ersättas med individernas eget val, enligt detta synsätt. Genom kundval förväntades demokrati, kvalitet, kostnadseffektivitet och valfrihet befrämjas, enligt retoriken i ett flertal kommuner i början av 1990-talet.

I ett system där "kunden väljer själv" behövs egentligen inte nämnder eller politiker i samma utsträckning som tidigare. Idén kan beskrivas som ett sätt att åstadkomma en *demokrati utan politik*. Ibland har det uttryckts på följande sätt: Representerativ demokrati betyder att politiker fattar beslut t ex i vilken skola barnen skall

gå, medan valfrihet för föräldrarna att välja skola är liktydigt med direkt demokrati. På liknande sätt finns det statsvetare som menar att hot om att välja en annan producent kan vara ett sätt att fylla "demokratins svarta hål" som uppstått när de demokratiska institutionerna (partierna och de förtroendevalda) inte längre på ett effektivt och förtroendefullt sätt fungerar som kanal för medborgarnas inflytande (Rothstein 1994, sid 237 f; Möller 1994). Politikens faktiska utflöde bestäms i högre grad av fältpersonal, normer och institutionella ordningar än av politisk centralstyrning. Därmed har den demokratiska kedjan av partier och förtroendevalda ytterst begränsade möjligheter att förändra en verksamhet. Eftersom medborgaren inte har rätt att agera som kund, dvs att välja bort det som anvisats henne/honom, bildas ett svart hål i den demokratiska processen (Rothstein 1994, sid 236). Enligt detta synsätt blir införande av valfrihet en demokratireform. De som argumenterar för kundval menar också att ett sådant system leder till mindre segregation än tidigare. I det "gamla" systemet kan de som har ekonomiska, verbala och andra resurser (medelklassen) erhålla den service de önskar, bland annat genom att bo i sådana bostadsområden där servicen är utbyggd och har hög kvalitet. I ett system med valfrihet har även andra personer med svagare ställning i samhället möjlighet att komma i åtnjutande av samma service som medelklassen. De sociala resurserna blir, enligt denna tankegång, av mindre betydelse när alla har rätt att välja.

8.4.4 Valfrihet i praktiken

Det är framför allt inom skolans område som valfrihetsdebatten varit mest framträdande. Principen om rätten att välja skola infördes i samband med decentraliseringen av skolansvaret till kommunerna i början av 1990-talet. Valfrihetsinriktningen var tydligast under mandatperioden 1992-94 då ett flertal kommuner med borgerlig majoritet införde skolpeng. Efter majoritetsskiftet vid valet 1994 har viss återhållsamhet präglat möjligheterna att välja skola. Närhetssprincipen har ofta satts före valfriheten. Det betyder att om det finns platser kvar efter att eleverna i närområdet erhållit sina platser kan elever från andra områden tas in.

Inom grundskolans område utnyttjas valfriheten i relativt begränsad omfattning. Det är främst i de tre storstäderna och i deras förorter där föräldrar i någon nämnvärd utsträckning väljer andra skolor åt sina barn än den som finns i grannskapet. Vid mitten av 1990-talet var det i flertalet kommuner (233 av 286) i genomsnitt bara två procent av barnen som gick i en annan skola än den som

fanns i grannskapet. Variationerna är dock påtagliga. Andelen elever som under läsåret 1994/95 gick i annan skola än den som ursprungligen anvisats varierade mellan noll och 15 procent. (SOU 1995:103; Skolverket 1995, sid 17).

I en undersökning som omfattade tio kommuner (däribland de tre storstäderna) uppmätte Skolverket 7 procent sk skolbytarelever av samtliga elever (Skolverket 1996). Studien visade bland annat att de skolor som haft ett utflöde av elever, utan att detta kompensades av ett inflöde, uppvisade sämre ekonomi och att vissa lärare sökte sig till andra skolor. En slutsats som Skolverket drar är att "studien har tydliggjort tendenser till ökad socioekonomisk segregation mellan skolor" (Skolverket 1996, sid 109).

Det finns en rad problem förenade med valfrihet. Alla har inte samma möjligheter att utnyttja sin valfrihet. Att byta äldreomsorg, skola eller daghem kan innebära höga sociala transaktionskostnader. Det krävs energi för att söka och jämföra alternativ och det kan vara påfrestande att skolas in i en ny miljö. Det gör att de sociala investeringarna kan bedömas som för stora i relation till den vinst som ett byte av service och omsorgsproducent ger (Möller 1996, sid 378). Dessa sociala transaktionskostnader kan emellertid variera på olika sätt, bland annat med avseende på utbudet och på egenskaper hos kunderna. I en urban miljö där skolor och daghem ligger nära varandra är steget inte så långt att byta - givet att det i realiteten finns möjlighet att välja en annan skola eller ett annat daghem. Kundernas sociala resurser har också betydelse. För en medelklassfamilj med goda kontakter, tid och stort självförtroende är det lättare än för andra att utnyttja valfriheten.

Konkurrens mellan omsorgsgivare och valfrihet för den enskilde omsorgstagaren framställs ibland som ett gemensamt syfte, men det kan också vara två helt skilda sätt att avgöra vem som skall göra vad för vem. Konkurrens kan ske på två sätt. För det första kan enskilda omsorgsbehövande välja mellan ett antal omsorgsgivare, privata eller offentliga. Det samlade valet blir bestämmande för vilka producenter som kommunen skall kontraktera. Bakom detta syfte finns idén om att det är de enskilda brukarna som utgör de viktigaste aktörerna på omsorgsmarknaden. För det andra kan kommunen upphandla i konkurrens, dvs olika presumtiva omsorgsgivare jämförs med varandra med avseende på olika kriterier. De producenter som faller ut bäst i jämförelsen kontrakteras. Bakom denna strategi finns en idé om att beställarna skapar en marknad.

Den första varianten är mindre vanlig. Äldreomsorg eller annan omsorg kännetecknas inte av sådan flexibilitet att de enskildas valfrihet kan bestämma vilka omsorgsgivare som skall kontrakteras. Någon reell valfrihet kan knappast åstadkommas. Valet står uteslu-

tande mellan att tacka ja eller nej till en erbjuden tjänst (Socialstyrelsen 1995, sid 156). I en kommun övertog ett antal privata bolag äldreomsorgen i ett distrikt. Det innebar bland annat att flera av omsorgstagarna ("kunderna") inte fick behålla sin tidigare servicegivare eftersom bolagen tog över ansvaret för hela geografiska områden. I praktiken innebar förändringen en övergång från en offentlig till en privat monopolsituation.

Även om valfrihet inte längre är en huvudfråga i många kommuner har kundbegreppet ofta bibehållits som ett vägledande synsätt. Exempel på det finner vi inom äldreomsorgen. I ett distrikt i en kommun arbetar det kommunala och det privata vårdbolaget efter "kundplaner" respektive "målkontrakt". Kundplan innebär att en undersköterska kommer överens med omsorgskunden vad som skall göras i hemtjänsten och hur det skall göras. I planen anges också vid vilken tidpunkt som personalen tillsammans med kunden skall utvärdera insatserna. I målkontrakten, som används av det privata vårdbolaget, anges målen för servicen i det enskilda fallet, dvs varje omsorgsrelation mellan vårdbolaget och omsorgskunderna regleras med ett sådant målkontrakt (Nilsson 1996).

8.4.5 Individ och kollektiv

Valfrihet och kollektivt brukarinflytande kan vara svårt att förena. De båda systemen uppmuntrar till helt olika rationaliteter. I ett system med valfrihet är det självklart att hota med att ta sin "Mats ur skolan" för att på det sättet sätta press på skolledningen och den politiska ledningen att bli mer flexibla och anpassa verksamheten till olika krav och behov. I ett system med kollektivt brukaransvar skulle en sådan strategi närmast betraktas som att smita, som ett svek mot övriga i kollektivet. Den rationalitet som uppmuntras i ett sådant system är snarare att bidra med sin röst och övriga resurser för att gemensamt påverka förhållandena.

Å andra sidan finns det belägg för att det inte råder någon konflikt mellan de två strategierna sorti eller voice. Medborgarna tycks oftast välja det senare. I en studie av danska brukare visade det sig att de i allmänhet inte föredrog att välja bort viss service eller vissa institutioner som alternativ till att protestera eller utöva inflytande. De danska brukarna har sedan länge haft rätt att välja skola, daghem, husläkare etc, men de föredrar att utöva inflytande och försöka påverka de institutioner de redan använder. Studien visade också att medborgarna i Danmark anser sig ha större inflytande inom skola, barnomsorg och sjukvård än vad medborgarna i Sverige anser sig ha (Hoff 1993). Av detta kan man dra slutsatsen

att sorti och voice är "komplementära" snarare än varandra uteslutande strategier (jfr Rothstein 1994, sid 247).

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns en ideologisk spänning mellan olika sätt att se på medborgaren. I det kommunala förnyelsearbetet har det under senare år funnits en tendens att betona det privata medborgarskapet framför det politiska. Kundorienteringen var starkast under början av 1990-talet, men vid mitten av 1990-talet har medborgaren som kund till stor del ersatts av medborgaren som brukare. Kollektivt brukarinflytande kan ses som en kombination av politiskt och privat medborgarskap. Ett steg i riktning mot det politiska medborgarskapet kan sägas representeras av sk partiopolitiska nämnder (Svågadalen) samt sk områdestyrelser, som kan ses som ett slags mellanting mellan kommunal nämnd och brukarstyrelse.

Institutionaliserat brukarinflytande kan kanske främja det politiska medborgarskapet. Reellt inflytande kan vara en träning i demokrati. Även om brukarinflytandet huvudsakligen handlar om att utöva inflytande över en begränsad verksamhet - brukaren är partsborgare snarare än medborgare - kan det som en bieffekt stärka det sociala kapitalet och därmed demokratin (som i fallet med de framgångsrika regionerna i Italien, om detta se Putnam 1993). Eller som Tommy Möller uttrycker det i en aktuell bok:

De överväganden som exempelvis styrelsen för ett daghem har att göra inför olika beslut är precis samma skolning i demokrati som en gång ägde rum inom ramen för de gamla folkrörelserna" (Möller 1996, sid 392).

Än så länge finns det inga systematiska studier av hur relationen mellan brukarinflytande och rollen som politisk medborgare utvecklas. Det torde dock vara ett intressant objekt för fortsatt kommunforskning. Håller vi måhända på att bevittna en tillbakapendling, från en individorienterad åter till en mer samhällsorienterad demokratisyn? Eller är det så att dessa båda synsätt kan förenas på kommunal nivå?

Referenser

- Alexanderson, M. (1996), "Primärkommunalt ansvar för primärvården - en jämförande fallstudie", kap. 11 i SOU 1996:169, Bilaga V.
- Amnå, E. (1995a), *Ideell verksamhet: förutsättningar, organisering och betydelse*. Handlingsprogram för forskning. Ds 1995:30. Stockholm: Fritzes.
- Amnå, E. (1995b), "Det mångtydiga mellanrummet. Några utländska forskningsimpulser", ss 119-171 i Amnå, E. (red), *Medmänsklighet att hyra? Åtta forskare om ideell verksamhet*. Örebro: Libris.
- Aronsson, P. (1995), "Vem får vara med - och hur? Om delaktighet i historien", ss 35-61 i Trädgårdh, L. (red), *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag.
- Arvidsson, H. - L. Berntson - L. Dencik (1994), *Modernisering och välfärd - om stat, individ och civilt samhälle i Sverige*. Stockholm: City University Press.
- Aucoin, P. (1990), "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 3, No. 2.
- Balmér, B - B. Gabriell, T. Kertész, A. Mueller, R. Ögren (1992), *Kommunal service i nya former*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Bay, C. (1965), "Politics and Pseudopolitics: A Critical Evaluation of Some Behavioral Litterature", *American Political Science Review*, ss 39-51.
- Bennet, R.J. (1993), "Local government in Europe: common directions of change", ss 1-27 i Bennet, R.J. (ed.), *Local Government in the New Europe*. London: Belhaven Press.
- Birgersson, B O. - J. Westerståhl (1989), *Den svenska folkstyrelsen*. Stockholm: Publica.
- Bjurulf, B. (1996), "Kommunal verksamhet i förändring", ss 1-7 i *Välfärd i förändring*. En lägesrapport. Svenska Kommunförbundets FoU-råd. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Blau, P.M. - M.W. Meyer (1987), *Bureacracy in Modern Society*. New York: Random House.
- Blom, A.P. (1994), *Kommunalt chefskap*. En studie om ansvar, ledarskap och demokrati. Lund: Dialogos.

- Blomquist, C. (1996), *I marknadens namn*. Mångtydiga reformer i svenska kommuner. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Bogason, P. (1993), "The Institutional Development of Danish Human Services", paper for the Conference on new forms of organizations in local government, Oslo, Norway, August 19-21, 1993.
- Bogason, P. (1996, kommande), "Changes in Local government in Scandinavia: Towards Organizational Differentiation", in Hesse - Toonen (eds), *Yearbook of Comparative Government and Public Administration*. Vol II.
- Bolman, L.G. - T.E. Deal (1995), *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*. Artisteri, valmöjligheter och ledning. Lund: Studentlitteratur.
- Bostedt, G. (1995), "Partiernas förändringsbenägenhet och förnyelsen av det lokala medborgarstyret", ss 13-27 i *Mitt i opinionen*. Sundsvall: Mitthögskolan. KVC-serien 2.
- Brunsson, N. - S. Jönsson (1979), *Beslut och handling*. Om politik-ers inflytande på politiken. Stockholm: LiberFörlag.
- Brunsson, N - J.P. Olsen (1990), "Kan organisationsformer väljas?", kap 1 i Brunsson, N. - J.P. Olsen (red), *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Burns, D. - R. Hambleton, P. Hogget (1994), *The Politics of Decentralisation*. Revitalisering Local Democracy. London: Macmillan.
- Bäck, H. - A. Håkansson, red. (1994), *Väljare i kommunalvalet*. Om missnöje, misstroende och politisk kultur. Stockholm: SNS Förlag.
- Caiden, G.E. (1991), "Administrative Reform", ss 367-380 i Farazmandi, A. (ed), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: Marchel Dekker.
- Carlsson, L. (1993), *Samhällets oregerlighet*. Organisering och policyproduktion i näringspolitiken. Stockholm: Symposium Graduale.
- Clark, M. - J. Stewart (1993), *Verksamhetsledning i kommuner*. Ett helhetsperspektiv. Lund: Studentlitteratur.
- Dagens Nyheter*, 8 april 1996.
- Dahl, L. (1994), *Hem till kommunen!*. Det svenska lokalstyrets förfall och återkomst. Stockholm: Brombergs.
- Dahlkvist, M. (1984), "Jürgen Habermas' teori om 'privat' och 'offentligt'", s i-xxxvii i Habermas, J., *Borgerlig offentlighet*. Lund: Arkiv förlag.
- Dahlkvist, M. - U. Strandberg (1995), "Den kommunala självstyrelsens rötter och framtid. Idéer och värdemönster i ett historiskt perspektiv", ss 13-33 i *Lokal demokrati - möjlighet*

- eller hot? *En idéskrift om den kommunala självstyrelsen*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Departementserien (Ds), 1991:18, 1994:123.
- Easton, D. (1965), *A Framework for Political Analysis*. London: Prentice-Hall.
- Elander, I. - S. Montin (1990), "Decentralisation and Control: central-local government relations in Sweden". *Policy and Politics*, Vol. 18, No 3, ss 165-180.
- Engelau, P. (red) (1991), *Självständiga kommuner*. Mer medborgarmakt i kommunerna. Medborgarnas offentliga utredningar 1991:3. Stockholm: Timbro.
- Eriksen, E. O. (1993), *Den offentlige dimensjon*. Verier og styring i offentlig sektor. Oslo: Tano.
- Fernler, K. (1996), *Mångfald eller likriktning*. Effekter av en avreglering. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Fischer, F. (1990), *Technocracy and the Politics of Expertise*. London: SAGE.
- Flyvbjerg, B. (1993), *Rationalitet og magt*. Bind 1. Det konkrètes videnskap. Köpenhamn: Akademisk Forlag.
- Fridolf, M. (1996a), *Konkurrensutsättning i Stockholms stad inom äldreomsorgen - politiskt-demokratiska aspekter*. SOU 1996:169, bilaga IV.
- Fridolf, M. (1996b), "Samarbete, samverkan och samordning av insatser och resurser mellan olika huvudmän. En jämförelse mellan två kommuner", kap. 12 i SOU 1996:169, bilaga V.
- Gaventa, J. (1987), "Makt och deltagande", i Petersson, O. (red), *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons.
- Gidlund, G. (1992), *Partiernas Europa*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Gidlund, J. (1993), *Den nya politiska konserten*. Malmö: Liber-Hermods.
- Gidlund, G. - B. Hallin (1996), "Kommunal demokrati genom politisk konkurrens", ss 29-38 i *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati*. En lägesrapport. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Gilljam, M. - S. Holmberg (1993), *Väljarna inför 90-talet*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Gilljam, M. - T. Möller (1996), "Från medlemspartier till väljarpartier. Det svenska partiväsendet i förändring". Rapport till Demokratiutvecklingskommittén. Stencil, maj 1996.
- Gustafsson, G. et al (1981), *KPP-projektet om kommunal demokrati och planering*. Stockholm: Bygghörsningsrådet. Rapport R5:1981.
- Habermas, J. (1984), *Borgerlig offentlighet*. Lund: Arkiv förlag.

- Habermas, J. (1994) "Citizenship and national identity", i Steen-bergen, B. v (ed), *The Condition of Citizenship*. London: SAGE Publication.
- Ham, C. - M. Hill (1984), *The Policy Process in Modern Capitalist State*. London: Wheatheaf Books.
- Hansson, L. - J-I. Lind (1993), "Beställar-utföraremodellen - några erfarenheter från teknisk verksamhet", ss 129-145 i Collin, S-O. - L. Hansson (red.), *Kommuner och landsting i förändring*. Lund: Studentlitteratur.
- Held, D. (1987), *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Herlitz, U. (1995), "Lokala utvecklingsgrupper i Sverige". Delrapport 1. En studie av 31 mycket aktiva grupper - sammanställning av enkätsvar. Stockholm: Folkrorelserådet Hela Sverige skall leva.
- Hermansson, J. (1986), "Demokrati i västerländsk mening", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 4, 1986, ss 253-264.
- Hermansson, J. (1992), "Introduktion", ss 199-224 i *Idéer om demokrati*. Volym 5 i Tidens idéserie. Stockholm: Tidens förlag
- Hinnfors, J. - M. Oskarson (1995), "Den goda modern och den missnöjde fadern", ss 87-96 i Nilsson, L. (red) *Västsvensk horisont*. Samhälle - Opinion - Massmedia. Rapport nr 14. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hjern, B. (1985), "Implementationsforskning - låt Weber möta Durkheim". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 4 1985, ss 293-305.
- Hjern, B. (1992), "Svenskt paradigmskifte: organisering av lokal generalistkompetens". Förslag till forskningsuppgifter till Civildepartementet. Umeå: Umeå universitet, Implementationsforskning. Stencil 1993-04-03.
- Hjern, B. (1994), "Staten saknar kompetens - och ödmjukhet därtill". *Kommunaktuellt*, Nr 35, 10 november 1994.
- Hjern, B. (1995), *Självförvaltning eller lokal demokrati? Svensk kommunal självstyrelse inom EU*. Erfarenheter från Belgien, England, Holland, Tyskland och Österrike. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Hjern, B (1995a), "'För Vem' gruppen Arbetslösa ensamstående mödrar". Arbetsrapport nr 3. Rapportserie Lokal utvärdering av 4 S. Bohuslandstinget, Bohusläns Allmänna Försäkringskassa, Stenungsunds kommun. Stenungsund: Stenungsunds kommun.
- Hjern, B (1995b), "'För Vem' gruppen Rygg och nackdiagnoser". Arbetsrapport nr 5. Rapportserie Lokal utvärdering av 4

- S. Bohuslandstinget, Bohusläns Allmänna Försäkringskassa, Stenungsunds kommun. Stenungsund: Stenungsunds kommun.
- Hjern, B. - C. Hull (1983), "Going Interorganisational: Weber meets Durkheim", *Scandinavian Political Studies*. Vol 7, ss 197-212.
- Hoff, J. (1993), "Medborgerskab, brugerroller og magt", ss 75-106 i Andersen, J - A-D. Christensen, K. Langberg, B. Siim och L. Torpe, *Medborgerskab - Demokrati og politisk deltagelse*. Köpenhamn: Systime.
- Holmberg, S. (1993), "Kommunala väljare, finns dom?", ss 11-18 i Nilsson, L. (red), *Västsvensk opinion*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs Universitet.
- Hood, C. - M. Jackson (1991), *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Håkansson, A. (1995), "Kris för de svenska partierna?", ss 45-51 i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg 98, nr 1.
- Håkansson, A. (red.) (1996), *Folket och kommunerna*. Systemskiftet som kom av sig. Bokmanus. Stencil. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Jacobsson, B. (red.) (1994), *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Jacobsson, B. (1996), *Local governments and institutional change*. SCORE Rapportserie 1996:2. Stockholm: SCORE.
- Jacobsson, B. - K. Sahlin-Andersson (1995), *Skolan och det nya verket*. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Jansson, D. - A. Forssell (1995), "Ord som fångslar: Om kommunernas företagisering". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Årgång 98 nr 3, ss 346-361.
- Johansson, A. (1995), *Att styra med och mot mål och resultat*. Förändrad styrning av offentlig verksamhet. Örebro: Novemus, Högskolan i Örebro. Rapport 1995:3.
- Johansson, A. (1996), "Staten i den kommunala verksamheten", kap. 2 i SOU 1996:169, bilaga II.
- Johansson, S. (1995), *Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer*. Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service. Göteborg: CEFOS, Göteborgs universitet.
- Johansson, A. - K. Kronvall, H. Jansson, Ulla Lindström (1994), *Nya driftsformer i kommuner och landsting*. Stockholm: Trygghetsfonden för kommuner och landsting. Rapport 22/94.
- Jones, B. D. (1995), "Bureaucrats and Urban Politics: Who controls? Who Benefits?", ss 72-95 i Judge, D. - G. Stoker & H. Wolman (eds), *Theories of Urban Politics*. London: SAGE.

- Jordan, G. (1990), "Sub-Governments, Policy Communities and Networks. Refilling the Old Bottles?". *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 2 No. 3, ss 319-338.
- Jönsson, S. (1989), *Kommunal organisation - från programbudgetering till kommundelsnämnder*. Lund: Studentlitteratur.
- Kaase, M. - K. Newton (1995), *Beliefs in Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Karlsson, O. (1995), *Att utvärdera - mot vad?* Stockholm: HSL Förlag.
- Kilander, S. (1991), *Den nya staten och den gamla*. En studie i ideologisk förändring. *Studia Historica Upsaliensia*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Kfakta94, Kommundatabas sammanställd av Leif Johansson, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Kommunaktuellt*, 1993:3; 1994:1; 1996:22; 1996:25; 1996:26.
- Kooiman, J. (1993), "Social-Political Governance: Introduction", pp 1-6 i Kooiman, J. (ed), *Modern Governance*. New Government - Society Interactions. London: SAGE.
- Kooiman, J. (ed) (1993), *Modern Governance*. New Government - Society Interactions. London: SAGE.
- Larsen, H.O. - A. Offerdal (1994), *Demokrati og deltagelse i kommunene*. Norsk lokalpolitikk i nordisk lys. Oslo: KS-forskning/Kommuneforlaget.
- Laffin, M. (1986), *Professionalism and Policy: The Role of the Professions in the Central-Local Government Relations*. Aldershot: Avebury.
- Leach, S. - J. Stewart - K. Walsh (1994), *The Changing Organisation and Management of Local Government*. London: Macmillan.
- Leffler, M. (1996), "Två steg fram - ett tillbaka. Erfarenheter från landsting med beställar-utförarmodell", kap. 6 i SOU 1996:169, bilaga V.
- Lidström, A. - C. Hudson (1995), *Skola i förändring*. Decentralisering och lokal variation. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Lindbom, A. (1995), *Medborgarskapet i välfärdsstaten*. Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola. Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala: Uppsala universitet.
- Lindroth, B. (1975), *Bingo! En kritisk granskning av folkrörelserna i Sverige 1950-1975*. Stockholm: Prisma.
- Lindquist, U. - S. Losman (1991), *1991 års kommunallag*. En handbok med lagtext och kommentarer. Stockholm: Publica.
- Lundquist, L. (1991), *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts.

- Lundquist, L. (1992), *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1993), *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1994), *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys*. Problem, trender och program. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, L. J. (1995), "Kommunal samverkan: Ett strategival i tiden", ss 110-134 i Lundqvist, L. J. - J. Pierre (red) (1995), *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- March, J. G. - J. P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions*. The Organizational Basis of Politics. New York: The Free press.
- Marshall, T. H. (1964), *Class, Citizenship and Social Development*. Chicago: Chicago University Press.
- Miller, T. (1988), *Consulting citizens in Sweden*. Planning participation in context. Stockholm: Statens råd för Bygghforskning.
- Miller, D. (1995), "Citizenship and Pluralism", i *Political Studies*. Vol. XLIII.
- Molin, B. - L. Månsson - L. Strömberg (1979), *Offentlig förvaltning*. Stats- och kommunalförvaltningens struktur och funktioner. Stockholm: Bonniers.
- Montin, S. (1990), "Den kommunala multiorganisationen. Om nya normer och institutioner i kommunerna under 1980-talet". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 3 1990, ss 247-260.
- Montin, S. (1992), "Privatiseringsprocesser i kommunerna - teoretiska utgångspunkter och empiriska exempel". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1992, årg 95 nr 1, ss 31-57.
- Montin (1993a), i samarbete med M. Fridolf och T. Sköldborg, *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting*. SOU 1993:73. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Montin, S. (1993b), *Svenska kommuner i omvandling*. Artiklar och uppsatser som ingår i sammanläggningsavhandling i statskunskap: Swedish Local Government in Transition: A matter of rationality and legitimacy. Örebro: Novemus, Högskolan i Örebro. Rapport 1993:1.
- Montin, S. (1995a), "Kommunala organisationsförändringar", ss 13-40 i Lundqvist, L. J. - J. Pierre (red), *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Montin, S. (1995b), "Det första halvåret med 4 S". Arbetsrapport nr 1. Rapportserie Lokal utvärdering av 4 S. Bohuslandstinget, Bohusläns Allmänna Försäkringskassa, Stenungsunds kommun. Stenungsund: Stenungsunds kommun.
- Montin, S. - J. Olsson (1994), *Demokrati och legitimitet i landstingen*. Slutrapport från projektet Politikerrollen i landstingen. Örebro: Novemus, Högskolan i Örebro. Rapport 1994:2.

- Montin, S. - I. Elander (1995), "Citizenship, consumerism and Local Government in Sweden". *Scandinavian Political Studies*, Vol. 18, No. 1, ss 25-51.
- Montin, S. - J. Olsson - H. Pettersson (1996), "Fullmäktige under förändring? En studie av uppdraget, relationerna och arbetsformerna", kap. 3 i SOU 1996:169, bilaga V.
- Möller, T. (1994), "Partiernas roll i en förändrad demokrati", ss 17-36 i *Demokratin i våra händer*. Stockholm: Landstingsförbundet/Svenska Kommunförbundet.
- Möller, T. (1996), *Brukare och klienter i välfärdsstaten*. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg. Stockholm: Publica.
- Nilsson, G. B. (1967), *Självstyrelsens problematik*. Undersökningar i svensk landstingshistoria 1839-1928. Uppsala: Uppsala universitet. Historiska institutionen.
- Nilsson, L. (1995), "Medborgarna och servicedemokratin", ss 183-197 i Rothstein, B. - B. Särllvik (red), *Vetenskapen om politik*. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Nilsson, P. (1996), "Kommunala och alternativa driftsformer. En jämförande fallstudie av barnomsorg, grundskola och äldreomsorg inom en kommun och mellan två kommuner", kap. 8 i SOU 1996:169, bilaga V.
- Norell, P O. (1989), *De kommunala administratörerna*. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik. Lund: Studentlitteratur.
- Nozick, R. (1974), *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Offerdal, A. (1992), *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Olsen, J. P. (1990), *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons.
- Olsson, J. (1995), *Den lokala näringspolitikens politiska ekonomi*. En jämförande kommuntypsstudie. Örebro: Högskolan i Örebro. Örebro Studies 12.
- Olsson, J. - S. Montin (1996), "Lokal demokratipolitik - drivkraft och läroprocesser", ss 7-16 i *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati*. En lägesrapport. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson, G. (1996), "Kollektivt inflytande i kommunal verksamhet - exemplet föräldramedverkan i grundskolan", kap. 13 i SOU 1996:169, bilaga V.

- Petersson, O. (1991), *Makt. En sammanfattning av maktutredningen*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Petersson, O. (1992), *Kommunalpolitik*. Stockholm: Publica.
- Petersson, O. - D. Söderlind (1993), *Förvaltningspolitik*. Andra upplagan. Stockholm: Publica.
- Petersson, O - A. Westholm, G. Blomberg (1989), *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons.
- Pettersson, H. (1996) "Förändrad politisk styrning? En jämförande studie av nämndsammanslagningar", kap. 5 i SOU 1996:169, bilaga V.
- Pfeffer, J. - G. R. Salancik (1978), *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.
- Pierre, J. (red) (1991), *Självstyrelse och omvärldsberoende*. Studier i lokal politik. Lund: Studentlitteratur.
- Pierre, J. (1994), *Den lokala staten*. Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Pierre, J. (1995), "Den kommunala politiken: Problem eller lösning?", ss 96-109 i Lundqvist, L. J. - J. Pierre (red), *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Pierre, J. - A. Widfeldt (1994), "Partikris i Sverige?", ss 41-45 i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg 98, nr 1.
- Premfors, R. - J. Sandqvist, M. Sanne (1994), *Demokrati i storstad*. Stadsdelsnämnder i Stockholm. Stockholm: Carlssons.
- Propositioner. 1975/76:187, 1986/87:28, 1986/87:91, 1990/91:117, 1993/94:188, 1995/96:157.
- Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ranson, S. - J. Stewart (1989), "Citizenship and Government: Challenge for Management in the Public Domain", s 5-24 i *Political Studies*. Vol 37.
- Regeringens skrivelse 1995/96:194*. Utvecklingen inom den kommunala sektorn.
- Rombach, B. (1991), *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- Rombach, B. - K. Sahlin-Andersson (red) (1995), *Från sanningssökande till styrmedel*. Moderna utvärderingar i offentlig sektor. Stockholm: Nerénus & Santérus förlag.
- Roos, T. (1992), *Beställar-utförarmodeller i rättsligt perspektiv*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Rose, L. (1995a), "Consumer, taxpayer, citizens. An Inquiry in Democratic Citizenship in the context of Local Government". Working Paper from the project "Consumer, taxpayers, citizens

- The individual's relations to local government". Oslo: Oslo universitet. Statsvetenskapliga institutionen.
- Rose, L. (1995b), "Studiet av det kommunala medborgarskapet i Norden: Har vi overhode sagt noe nytt?", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 4/95, ss 314-334.
- Rosenberg, G. (1993), *Medborgaren som försvann*. Stockholm: Moderna tider.
- Rothstein, B. (1992), *Den korporativa staten*. Stockholm: Norstedts.
- Rothstein, B. (1994), *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B. (red) (1995), *Demokrati som dialog*. Demokratirådets rapport 1995. Stockholm: SNS Förlag.
- Røvik, K.A. (1992), "Vitenskap eller moter? - En kunskapssociologisk analyse av konsulenters organisasjonskompetanse", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 2 1992, 73 årgång, pp 130-148.
- Sabine, G. H. (1961), *A History of Political Theory*. Third Edition. London: George G. Harrap & Co.
- Sannerstedt, A. (1984), "Statsvetenskap, socialt arbete och implementering av socialtjänstreformen", ss 231-243 i *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, 3/1984.
- Sannerstedt, A. - M. Sjölin (1994), "Folkstyrets problem", ss 88-123 i Sannerstedt, A. - M. Jerneck (red), *Den moderna demokratins problem*. Lund: Studentlitteratur.
- SCB (Statistiska Centralbyrån) (1990), *Offentliga sektorn*. Utveckling och nuläge. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- SCB (Statistiska Centralbyrån) (1995), *Allmänna valen 1994*. Del 2. Kommunala valen den 18 september 1994.
- Sehested, K. (1995), *Brugerinflytande i kommunerna*. Köpenhamn: Det samfundsvidenskabelige fakultets reprocenter.
- Sehested, K. - E. Sørensen (1996), *Professionelle og brugere - i folkskolen*. Offentlig sektor. Vilkor og fremtid. Köpenhamn: Köpenhamns universitet.
- Sejersted, F. (1984), *Demokrati och rettsstat*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sharpe, L. J. (1970), "Theories and Values of Local Government", *Political Studies*, Vol. XVII, No. 2, ss 153-174.
- Shaw, C. K. Y. (1992), "Hegels's Theory of Modern Bureaucracy", ss 381-389 i *American Political Science Review*. Vol. 86, No 2.
- Skok, J. E. (1995), "Policy Issue Networks and the Public Policy Cycle: A Structural-Functional Framework for Public Administration", ss 325-332 i *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 4.

Skolverket (1995), *Beskrivande data om skolverksamheten* 95.

Skolverkets rapport nr 75. Stockholm: Liber Distribution.

Skolverket (1996), *Att välja skola - effekter av valmöjligheter i grundskolan*. Skolverkets rapport nr 109. Stockholm: Skolverket.

Socialstyrelsen (1995), *Socialtjänsten och de nya styrformerna*.

Socialstyrelsen följer upp och utvärderar. 1995:1. Stockholm:

Socialstyrelsen.

Statens Offentliga Utredningar (SOU), 1974:99; 1984:39; 1985:28;

1989:108; 1990:44; 1991:98; 1993:90; 1995:103; 1995:142;

1996:66; 1996:129.

Statskontoret (1996a), "Kostnader och organisation i kommunerna", kap 2 i SOU 1996:169, bilaga V.

Statskontoret (1996b), "Statlig styrning av kommunal verksamhet", kap. 2 i SOU 1996:169, bilaga II.

Steenbergen, B. v (1994), "The Condition of Citizenship: An Introduction", s 1-19 i Steenbergen, B. v (ed), *The Condition of Citizenship*. London: SAGE Publication.

Stockholms stad (1996), "Upphandling 96 - förslag till strategi för anbudsupphandling i Stockholms stad". Finanskontorets tjänsteutlåtande.

Stoker, G. (1995), "Regime Theory and Urban Politics", ss 54-71 in Judge, D. - G. Stoker & H. Wolman (eds), *Theories of Urban Politics*. London: SAGE.

Stone, C. N. (1989), *Regime Politics*. Governing Atlanta, 1946-1988. Lawrence: University Press of Kansas.

Strandberg, U. (1995), *Självständighet eller statsbundenhet*. Den kommunideologiska idédebatten 1962-1974. Göteborg: CEFOS, Göteborgs universitet. Rapport 2.

Strandberg, U. (1996), "I den författningspolitiska debattens främmande. Behövs kommuner i svensk demokrati?", ss 17-27 i *Kommunal självstyrelse och lokal demokrati*. En lägesrapport. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Strömberg, H. (1992), *Kommunal rätt*. Malmö: Almqvist & Wiksell.

Strömberg, L. - P O. Norell (1982), *Kommunalförvaltningen*. Ds Kn 1982:8. Stockholm: Allmänna Förlaget.

Svenska Dagbladet, 18/2 1996.

Svensson, L.G. (1991), "Det offentliga tjänstearbetets styrbarhet", ss 191-215 i Olsson, S.E. - G. Therborn (red) *Vision möter verklighet*. Om social styrning och faktisk samhällsutveckling. Stockholm: Allmänna Förlaget.

Svenska Kommunförbundet (1993), *90-talets byapolitik*. Erfarenheter av ett kommunprojekt. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

- Svenska Kommunförbundet (1994a), *Hur skall vi ha't?* Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svenska Kommunförbundet (1994b), *Kommunal självstyrelse - huvudrapport*. Programberedningen för kommunal självstyrelse. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Sveriges Land och Folk (1901).
- Szücs, S. (1993), *Images of the Swedish Welfare State in Transition. Changing Values Among Swedish Local Political and Administrative Leaders Between 1984 and 1991*. Licentiatuppsats i statskunskap. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Mars 1993.
- Söderlind, D. - O. Petersson (1988), *Svensk förvaltningspolitik*. Andra upplagan. Uppsala: Diskurs.
- Sørensen, E. (1995), *Democracy and Regulation in Institutions of Public Governance*. Ph.D. thesis. Köpenhamn: Institutet för Statskunskap.
- Thompson, J. D. (1967), *Organizations in Action*. New York: Mac Graw-Hill.
- Vadsbolaget (1996), *Utvärdering av Vadsbolagets verksamhet 1994-1995*. Mariestad: Vadsbolaget. Stencil.
- Wallenberg, J. (1994), *Kommunernas framtid*. Stockholm: Publica.
- Wallin, G. - H. Bäck, M. Tabor (1981), *Kommunalpolitikerna*. Rekrytering - arbetsförhållanden - funktioner. Del 2. Ds Kn 1981:17. Stockholm: LiberFörlag.
- Walzer, M. (1989), "Citizenship", s 211-219 i Ball, T. - J. Farr och R. L. Hanson (eds), *Political innovation and conceptual change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, M. (1977), *Vetenskap och politik*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Weber, M. (1983), *Ekonomi och samhälle*. Förståendesociologins grunder. Del 1. Sociologiska begrepp och definitioner. Lund: Argos.
- Weick, K. (1976), "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly*, 21, pp 1-19.
- Wergenius, H. (1966), "Förvaltningsstruktur och maktfördelning", ss 87-113 i Wallin, G. - H.G. Andersson, N. Andrén, *Kommunerna i förvandling*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Westerståhl, J. (1956), "Servicedemokrati", *Dagens Nyheter*, 4 augusti 1956.
- Westerståhl, J. (1993), "Politikerrollen i ett tidsperspektiv", ss 165-178 i *Varför behöver kommunerna politiker?* Göteborgs Förorters Förbund. Stockholm: Publica.
- Westerståhl, J. (1995), "Servicedemokratis fall", *Göteborgs-Posten*, 30 juli 1995.

- Westerståhl, J. (1995), "Rollen som stadsdelspolitiker", ss 19-38 i Jönsson, S. - S. Rubenowitz, J. Westerståhl (red), *Decentraliserad kommun*. Exemplet Göteborg. Stockholm: SNS Förlag.
- Westerståhl, J. - F. Johansson (1981), *Medborgarna och kommunen*. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse. Ds Kn 1981:12.
- Viklund, P. (1996), "Mellan politik och marknad. Traditionell förvaltningsstruktur i jämförelse med beställar/utförarorganisation", kap 7 i SOU 1996:169, bilaga V.
- Örebro kommun (1995), "Medborgarmakt i Örebro. Om vardagslivets organisering i närsamhället". Ett idé- och diskussionsmaterial.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
 2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
 3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
 4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
 5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
 6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
 7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
 8. Batterierna – en laddad fråga. M.
 9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
 10. Forskning för vår vardag. C.
 11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
 12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
 13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
 14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
 15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
 16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
 17. Bättre trafik med väginformatik. K.
 18. Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
 19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
 20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
 21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
 22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
 23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
 24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
 25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
 26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
 27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
 28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
 29. Forskning och Pengar. U.
 30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
 31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
 32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
 33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
 34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
 35. Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. Ju.
 36. Högskola i Malmö. U.
 37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
 38. Nationalstadsparker. M.
 39. Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. M.
 40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
 41. Statens maritima verksamhet. Fö.
 42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
 43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
 44. Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. Fi.
 45. Presumptionsregeln i expropriationslagen. Ju.
 46. Enskilda vägar. K.
 47. Cirkelsamhället. Studiecirkelars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
 48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
 49. Regler för handel med el. N.
 50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
 51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
 52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
 53. Kalkning av sjöar och vattendrag. M.
 54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
 55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
 55. På väg mot egenföretagande. A.
 55. Vagar in i Sverige. A.
 56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
 57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
 58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
 60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och
utvidgningens effekter på den gemensamma
jordbrukspolitiken. UD.
 61. Olika länder – olika takt. Om flexibel integration
och förhållandet mellan stora och små stater i EU.
UD.
 62. EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. Jo.
 63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
 64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av
socialförsäkringens administration. S.
 65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. Jo.
 66. Utvärderat personval. Ju.
 67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader.
Fi.
 68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
 69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
 70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
 71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer
och landsbygd. In.
 72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
 73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 – En granskning. M.
 73. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. M.
 74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 – Faktaredogörelser. M.
 74. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. M.
 75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
 76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer,
formalia. Sammanfattning av ett seminarium i
april 1996. UD.
 77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i
Sverige. Fi.
 78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning
och finansiering. N.
 79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
 80. Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
 81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
 82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens
tillsynsmyndigheter. K.
 83. Allmänt pensionssparande. S.
 84. Ekobrottsforskning. Ju.
 85. Egon Jönsson – en kartläggning av lokala sam-
verkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
 86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret
och freds räddningstjänsten. Kartläggning,
överbägganden och förslag. Fö.
 87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
 88. Kameraövervakning. Ju.
 89. Samverkan mellan högskolan och de små och
medelstora företagen. N.
 90. Sammanhålllet studiestöd. U.
 91. Den privata vårdens omfattning och framtida
ersättningsformer – En översyn av de nationella
taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
 92. IT i miljöarbetet. M.
 93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
 94. Nationell teledresskatalog. K.
 95. Botnabanan. K.
 96. Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar
inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
 97. Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. Fö.
 98. Vem styr försvaret? Utvärdering av
effekterna av LEMO-reformen. Fö.
 99. Avveckling med inläring. Erfarenheter från
LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
 100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer
och bilagor. Fi.
 101. Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs
yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
 102. TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
 103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad
miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. M.
 104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
 105. Att främja donationer till universitet
och högskolor. U.
 106. EU och Sverige – från Kiruna till Malmö.
Sammanfattning av fyra regionala möten
1995-96. UD.
 107. Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter,
problem. Sammanfattning av ett seminarium i
november 1995. UD.
 108. Konsumenterna och miljön. C.
 109. Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande
från Utredningen om universitetsfastigheter m.m.
angående överlåtelse och tomträttsupplåtelse av
vissa högskolefastigheter. Fi.
 110. Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden
inom kulturområdet. Ku.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
 112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
 113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
 114. En körkortsreform. K.
 115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
 116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
 117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
 118. Station Stockholm Nord. K.
 119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
 120. Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. U.
 121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
 122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
 123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
 124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S. Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S. Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S. Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. S.
 125. Droger i trafiken. Ju.
 126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
 127. Folkbildningens institutioner. U.
 128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
 129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
 130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Hult, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
 134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
 135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
 136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
 137. Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. In.
 138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. S.
 139. Skatt på avfall. Fi.
 140. KO:s biträde åt enskilda. In.
 141. Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. S.
 142. Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. K.
 143. Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. U.
 144. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. N.
 145. Arbetstid
längd, förläggning och inflytande + bilagedel. A.
 146. Att återerövra vardagen. S.
 147. Övergångsbestämmelser till miljöbalken. M.
 148. Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. Ju.
 149. Elberedskapen. Författningsfrågor. N.
 150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. A.
 151. Bidrag genom arbete – En antologi. S.
 152. Gruvorna och framtiden. N.
 153. Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. M.
 154. Tre rapporter om studiecirklar. U.
 155. Omtankar om vattendrag
ett nytt angreppssätt. M.
 156. Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga. In.
 157. Översyn av redovisningslagstiftningen. Ju.
 158. Sverige och EMU. Fi.
 159. Folkbildningen – en utvärdering. U.
 160. Bouppteckningar och arvsskatt. Ju.
 161. Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. S.
 162. På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilaga. In.
 163. Behov och resurser i vården – en analys. S.
 164. Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle. Ett diskussionsunderlag. U.
 165. Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. K.
 166. Lärare för högskola i utveckling. U.
 167. Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. U.
 168. Översyn av PBL och va-lagen. In.
 169. Förnyelsen av kommuner och landsting. In.
 169. Kommunala förnyelseproblem.
En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. In.
 169. Kommunerna och den statliga styrningen.
Bilaga II. In.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

- 169. Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. In.
 - 169. Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter. Bilaga IV. In.
 - 169. Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier. Bilaga V. In.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumptionsregeln i expropriationslagen. [45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]
Översyn av förvärvslagen och hyreslagen
Borgen och pant. [148]
Översyn av redovisningslagstiftningen. [157]
Boupteckningar och arvsskatt. [160]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]

Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]

EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige – från Kiruna till Malmö.
Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsfrämjandet. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärnin. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Hult, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Allmänt pensionssparande. [83]

Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]

Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]

En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]

Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]

Miljö för en hållbar hälsoutveckling.

Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]

Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]

Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]

Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. [124]

Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]

Jämförbar vård. Olika vård på lika villkor. [133]

Jämförbar vård. Möten i vården ur ett

tvärvetenskapligt perspektiv. [134]

Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi.

Kunskapsläge och behov av framtida FoU. [135]

Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. [138]

Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. [141]

Att återerövra vardagen. [146]

Bidrag genom arbete – En antologi. [151]

Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. [161]

Behov och resurser i vården – en analys. [163]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]

EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för

två- och trehjuliga motorfordon. [11]

Bättre trafik med väginformatik. [17]

Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]

Banverkets myndighetsroll m.m. [33]

Enskilda vägar. [46]

En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens

tillsynsmyndigheter. [82]

Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]

Nationell teledresskatalog. [94]

Botniabanan. [95]

En körkortsreform [114]

Station Stockholm Nord. [118]

Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]

Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. [142]

Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om

beskattning av vägtrafiken. [165]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]

Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]

Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]

Översyn av skatteflyktslagen.

Reformerat förhandsbesked. [44]

Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]

Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]

Några folkbokföringsfrågor. [68]

Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]

Översyn av revisionsreglerna. [79]

Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]

Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.

Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.

Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]

Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelse och tomträttsupplåtelse av vissa högskolefastigheter. [109]

Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]

Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]

Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]

Skatt på avfall. [139]

Sverige och EMU. [158]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]

Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]

Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]

Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]

Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]

En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]

Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]

Forskning och Pengar. [29]

Högskola i Malmö. [36]

Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]
Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]
Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. [143]
Tre rapporter om studiecirklar. [154]
Folkbildningen – en utvärdering. [159]
Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle. Ett diskussionsunderlag. [164]
Lärare för högskola i utveckling. [166]
Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. [167]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationn av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]
Effekter av EU:s jordbrukspolitik. [136]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. [51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]
Arbetstid
längd, förläggning och inflytande + bilagedel. [145]
En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. [150]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden inom kulturområdet. [110]

Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Närings- och handelsdepartementet

Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. [144]
Elberedskapen. Författningsfrågor. [149]
Gruvorna och framtiden. [152]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]
Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. [137]
KO:s biträde åt enskilda. [140]
Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga [156]
På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilagor. [162]
Översyn av PBL och va-lagen. [168]
Förnyelsen av kommuner och landsting. [169]
Kommunala förnyelseproblem.
En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. [169]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Kommunerna och den statliga styrningen.

Bilaga II. [169]

Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. [169]

Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter.

Bilaga IV. [169]

Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier.

Bilaga V. [169]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]

Nationalstadsparker. [38]

Rapport från klimatdelegationen 1995.

Klimatrelaterad forskning. [39]

Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]

Kalkning av sjöar och vattendrag [53]

Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.

Volym 1 – En granskning. [73]

Swedish Nuclear Regulatory Activities.

Volume 1 – An Assessment. [73]

Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.

Volym 2 – Faktaredogörelser. [74]

Swedish Nuclear Regulatory Activities.

Volume 2 – Descriptions. [74]

IT i miljöarbetet. [92]

Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs

yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]

Miljöbalken. En skärpt och samordnad

miljölagstiftning för en hållbar utveckling.

Del 1 och 2. [103]

Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]

Övergångsbestämmelser till miljöbalken. [147]

Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. [153]

Omtankar om vattendrag

ett nytt angreppssätt. [155]

