

Vem formar politiken i kommunerna?



Redaktör
Marie Fridolf

Vem formar politiken
i kommunerna?

Vem formar politiken i kommunerna?

MARIE FRIDOLF (RED.)

BJÖRN BRORSTRÖM, HENRY BÄCK, LENNART NILSSON,

BJÖRN ROMBACH OCH GUNNEL RYDBERG

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
E-post: bok.info.order@sns.se
Hemsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av ledande beslutsfattare i privat och offentlig sektor med engagemang i svensk samhällsutveckling. Syftet är att skapa underlag för rationella beslut i viktiga samhällsfrågor genom forskning och debatt.

SNS bedriver samhällsforskning med forskare från universitet och högskolor i Sverige och utlandet, ger ut böcker på eget förlag samt arrangerar konferenser, kurser och lokala medlemsmöten. SNS är en allmännyttig ideell förening som finansieras genom medlemsavgifter, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter samt genom årsavgifter från företag, myndigheter och organisationer.

Vem formar politiken i kommunerna?

Marie Fridolf (red.)

Första upplagan

Första tryckningen

© 2000 Författarna och SNS Förlag

Omslag: Cato grafisk form/Tomas Cato

Form: Harnäs Text och Grafisk Form/Roger Johansson

Förlagsredaktör: Bibbi Fagerström

Tryck: Elanders Graphic Systems AB, Göteborg 2000

ISBN 91-7150-804-X

Innehåll

7	Inledning <i>Marie Fridolf</i>
15	Nya kommunaldemokratiska modeller <i>Henry Bäck</i>
38	Kommunalpolitikerns vardag – samförstånd och hårt arbete <i>Gunnel Rydberg</i>
74	Demokratins villkor – är det partiernas kris? <i>Marie Fridolf</i>
86	Modernt kommunalt förändringsarbete <i>Björn Brorström och Björn Rombach</i>
108	Opinionstrender och medieeffekter <i>Lennart Nilsson</i>
127	Integrering kräver ny politisk organisering <i>Marie Fridolf</i>
150	Register

Författarpresentationer

Björn Brorström är professor i förvaltningsekonomi och verksam vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, prefekt. Forskar kring "Styrning i professionella organisationer" och "Modeller och metoder för finansiell redovisning och bedömning".

Henry Bäck är statsvetare och professor i offentlig administration vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet. Han har skrivit ett antal forskningsrapporter och böcker om kommunal politik.

Marie Fridolf är projektledare för Demokratiforum i Västra Götaland. Är doktorand vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet och forskar om samverkan vid Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).

Lennart Nilsson är universitetslektor i statsvetenskap, föreståndare för Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), och ingår i ledningsgruppen för SOM-institutet vid Göteborgs universitet.

Björn Rombach är professor i förvaltningsekonomi vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Tidigare var han under många år verksam som forskare och lärare vid Handelshögskolan i Stockholm.

Gunnel Rydberg är journalist och verksam vid Demokratiforum i Västra Götaland.

Inledning

Demokratifrågorna är centrala i kommunerna

Länge var den offentliga sektorn liten i vårt land, precis som i andra länder. Först i slutet av 1800-talet fick vi borgerliga kommuner med ansvar för medborgarnas välfärd. Den stora expansionen i den kommunala sektorn skedde under 1950-, 60- och 70-talen, framför allt inom områdena utbildning, barn- och äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. En kommunal sektor har utvecklats som ett resultat av denna process som i allmänna ordalag kallas utbyggnaden av välfärdssamhället. Utvecklingen har gynnats av att vi haft en god ekonomisk tillväxt som möjliggjort expansion inom den kommunala sektorn.

Under slutet av 1980-talet och i inledningen av 1990-talet började den kommunala sektorn att utsättas för påtryckningar. Det ansågs att kommunerna borde effektivisera verksamheten och minska sin konsumtion. Orsaken till påtryckningarna var naturligtvis en minskad ekonomisk tillväxt men också en ökad internationalisering.

Kommunerna kan i grova drag beskrivas i fyra utvecklingsfaser (Montin, 1996). Den första fasen, fram till mitten av 1970-talet, var orienterad mot att öka kommunernas finansiella resurser samt stärka den politiska och administrativa kompetensen. Den andra utvecklingsfasen inleddes i mitten av 1970-talet. Problemet formulerades som för lite demokrati och för svag politisk styrning. De professionellas inflytande hade ökat kraftigt och politikernas

hade minskat. Det behövdes ytterligare försök att demokratisera kommunerna, varför kommundelsnämnder och lokala organ infördes. Den tredje utvecklingsfasen, i början av 1980-talet, innebär att demokratiseringssträvandena tonades ner till förmån för förvaltningspolitiskt nytänkande. Problemet blev för lite effektivitet och för mycket politisk detaljstyrning. Begrepp som bättre service, målstyrning, decentralisering, regelförenkling och brukarmedverkan uttrycktes. I slutet av 1980-talet formulerades problemet om till för mycket politik och för mycket offentlig sektor. Den fjärde utvecklingsfasen hade inletts. Kravet på kostnadseffektiviseringar ökade samt nya organisationsmodeller introducerades såsom kundvalsmodeller och beställar- utförarmodeller. Det är väsentligt att fundera över vilken period kommunerna nu befinner sig i. Problemet kan formuleras om till för lite demokrati och för stor offentlig sektor, om vi ser på perioden fram till mitten av 1990-talet. Därefter kvarstår problemet med för lite demokrati, men hur är det med den offentliga sektorns storlek? Kravet på demokrati växer. Nya former, framför allt för deltagandedemokrati, utvecklas såsom brukarråd och självförvaltningsorgan. Samtidigt förs en debatt om partiernas framtida roll och inflytande.

Förändringar av värderingar som sker i det postindustriella samhället påverkar också vad som händer med den lokala demokratin. Kommunernas utveckling kan inte ses isolerad. Hela samhället håller på att förändras och på sikt utvecklar vi nya identiteter. Folkrörelserna tappar i styrka och medierna spelar en stor roll. Samhällsutvecklingen präglas idag alltmer av ökad professionalisering, individualisering och medialisering. Tydligast sker värderingsförskjutningarna hos ungdomarna. I boken "70-talister: om värderingar förr, nu och i framtiden" (Andersson, Fürt m.fl. 1997) beskrivs samhället som en stor arena, där en mängd spel pågår: politiska, ekonomiska och sociala. Spelen är flyktiga, medan arenan endast genomgår en långsam förändring. Det kan bl.a. illustreras av att även partipolitiska värderingar nu är mer flyktiga än de var tidigare, då de utgjorde en stadig arena. Människor byter

parti; de bestämmer sig sent vad de ska välja osv. Värderingarna är fastlåsta i en dubbel fångenskap; dels i deras individuella historia, dels i samhällets historia. Den svenska befolkningens värderingar präglas framför allt av materiella trygghetsvärden, såsom försörjning och möjligheten att skapa yttre trygghet. Framtidens postmaterialisters värderingar kännetecknas av immateriella frihetsvärden, livskvalitet, helhet och relationer. Roland Inglehart, som bygger sina teorier på brett upplagda attitydundersökningar i ett stort antal länder, menar att efterkrigstidens välståndsutveckling och trygghet är de faktorer som har medfört att de nya generationerna utvecklar nya värderingsmönster (Inglehart, 1977). Ett är då säkert: Det lokala demokratiska systemet kommer knappast att se ut som det gör. Vilka blir förutsättningarna för de förtroendevalda? Hur agerar de och vilket inflytande har de när helhet, livskvalitet, nätverk och relationer blir viktiga värden?

I den lokala folkstyrelsemodellen förväntas medborgarnas inflytande ske i form av representativ demokrati. Enligt idealmodellen är de viktigaste aktörerna partierna. Förväntningarna på dessa är att de ska föra in medborgarnas problem och behov i en demokratisk process, som utmynnar i gemensamma målsättningar. Det är partierna i denna modell som genom sin folkliga förankring har störst legitimitet, trots att det också finns andra organisationer och grupperingar som organiserar olika intressen. Det är sedan i fullmäktige som det förutsätts att politiska diskussioner kring värderingsfördelningsfrågor förs. Det är där som direktvalda företrädare ska markera sin egen och partiets ståndpunkt. Lokalsamhället och möjligheten att skapa närhet och påverka blir alltmer avgörande för utveckling av demokratin. Medborgar- och brukarinflytande sker idag ofta mer direkt. Brukarorgan införs och nya demokratiska inslag utvecklas. Hur är det med idealmodellen? Är det skillnad mellan partipolitik och politik? Är besluten i brukarorgan och byutvecklingsgrupper också politik, eller är det endast förbehållet politikerna att syssla med politik. Vem formar egentligen politiken?

Vem formar politiken?

För att kunna svara på frågan om vem som formar politiken i kommunerna måste politik definieras. Politikbegreppet kan användas för att beteckna aktiviteter som är knutna till det offentliga. Det kan sägas vara det som politikerna gör. Politik har också med makt och auktoritet att göra genom att vara en form för att utöva dessa företeelser. Men politik är också att påverka människors levnadsförhållanden och då handlar det först om att definiera behov. Därefter sker en prioritering och en fördelning av resurser, som slutligen följs upp och utvärderas mot behoven. Till sist kan politik vara att hantera konflikter i samhället. Politiska organ har att ta hand om konflikterna och finna acceptabla kompromisser. Politik behövs för att hantera intressekonflikter och finna lösningar på svåra problem. Vi kan säkert fortsätta denna lista och göra flera definitioner. Oavsett vilken definition vi använder kan vi hävda att många anses påverka formandet av politiken. När det gäller att identifiera behov och ta fram underlag för att kunna göra viktiga prioriteringar kan vi särskilt nämna professionellas och chefers betydelse. Inom det offentliga spelar även administratörerna en roll här. Medierna bör dessutom nämnas, liksom lobbygrupper. Sist men inte minst bidrar medborgarna själva. Demokratiutredningen lyfter särskilt fram medborgarandan som demokratins grundpelare. Medborgarsammanslutningar och det civila samhället är viktigt för en levande demokrati, en demokrati med deltagande och dialog.

Är också det som andra än politiker gör viktiga delar i den process som utmynnar i beslut? Om andra än politiker skapar politik, hur görs det synligt? Ibland påvisas att politikerna och de professionella har ett gemensamt intresse: kunskapen om medborgarnas behov. Detta intresse delas inte alltid av organisationernas chefer. De anses ha ett intresse av att kunna styra den organisation där de verkar. Om andra än politiker skapar politik, hur hanteras olika intressekonflikter, hur utövas makt, vem ansvarar för myndighetsutövning och vad får de politiska institutionerna för roll?

Sker en avpolitisering? Kommer inte politikerna att ha huvudansvaret för politiken? Det är väsentligt att med jämna mellanrum ställa sig frågan om vems intressen som tjänas. Maktbegreppet måste analyseras.

Demokratiforum – en arena i Västsverige

I Västsverige finns ett demokratiforum med syftet att lyfta fram de så livsnödvändiga demokratifrågorna. Demokratiforum avser att skapa en *bred diskussion*, om demokratifrågorna. Genom detta forum ska det ges möjlighet att *diskutera och värdera* aktiviteter som sker för att stärka demokratin, både inom och utom det representativa systemet. Genom forumets olika aktiviteter ska *mötesplatser* skapas för regionens politiker, där demokratifrågorna står på dagordningen. Arbetet leds av en styrgrupp bestående av fyra ledamöter från Göteborgsregionens kommunalförbund, två representanter från Västra Götalandsregionen, fyra från Göteborgs universitet samt en tjänsteman från Göteborgsregionens kommunalförbund.

Demokratiforums verksamhetsidé är att:

- finna former för utveckling av lokal demokrati och politiskt ledarskap
- föra en diskussion om strategier för den framtida lokala demokratin och för en långsiktig överlevnad
- stimulera, följa och värdera lokala initiativ.

I regionen finns en stark tradition av att på olika sätt arbeta med demokratifrågor. Vi politiker har ett aktivt intresse av att sprida dessa frågor bland förtroendevalda, tjänstemän, studenter och medborgare i allmänhet. Det ligger nära vårt samhällsuppdrag. Under en tid arbetade vi i regionen med olika samverkansgrupper kring demokrati. När sedan ett nytt demokratiinstitut förlades till Stockholm reagerade vi. Varför ska allt hamna i huvudstaden? Men istället för att protestera beslöt vi att göra något eget här i väst. Vi startade 1996 ett demokratiforum i syfte att än mer lyfta fram och diskutera dessa

frågor. Förutom politiker knöt vi till oss forskare från Göteborgs Universitet, för att få del av den forskning som pågår inom demokratiområdet.

Vad betyder det då att ett demokratiforum finns? Demokratifrågorna är idag lika viktiga som någonsin förr. Över hela vårt land pågår diskussioner och debatt om hur vi kan utveckla vår demokrati, både lokalt, regionalt och nationellt. Det demokratiska styrelseskicket är inte något som en gång för alla fastställs. Det måste återvinnas varje dag. Det kan låta som en kliché, men det är verkligen sant. Vi måste hela tiden se över vår demokrati samt verka för att medborgarna ska kunna delta i och påverka vad politikerna på olika nivåer beslutar. Inte minst vi politiker har ett aktivt intresse av och ett ansvar för att sprida påverkansmöjligheterna bland medborgarna.

Det finns många krafter idag som försöker sprida olika sorts information i de politiska korridorerna. Nya grupper bildas som arbetar med lobbying och med att påverka beslutsfattare. Det skapas opinionsföretag som säljer åsikter och för kampanjer. Det är inte fel att som förtroendevald ta del av sådan information. Men vi får inte ge sådana grupper ett övertag. Om vi inte synliggör dessa processer kan det leda till korruption och att förtroendevalda tappar kontakten med sina uppdragsgivare – medborgarna. Det är viktigt att veta vilket syfte lobbyisterna har, nämligen att saluföra vissa åsikter. Den information de ger måste vägas mot information från andra håll.

Det är alltså viktigt att inte överlämna styret över våra beslut till lobbyister, till marknaden eller till några andra aktörer. Men vi får och måste ta intryck från olika håll innan vi fattar beslut i våra styrande församlingar. De beslut vi tar ska fattas under full belysning och livlig debatt. Den förtroendevalde ska öppet kunna tala om huruvida han eller hon lyssnat på lobbying och sedan även redovisa annan information som ligger till grund för den åsikt som vederbörande sedan bildat. Därefter kan den förtroendevalde rösta öppet i frågan.

Demokratiforum vill synliggöra sådana här processer genom att på olika sätt skapa arenor för diskussion och aktivitet kring demokratin. Vi vill vara ett stöd för kommunerna i deras insatser.

Bengt Odllöw,

ordförande i demokratiforums styrgrupp

Styrgruppen för demokratiforum genomför olika aktiviteter för att sprida erfarenheter kring demokratifrågor och skapa en utveckling av dessa frågor regionalt. Flera aktiviteter har genomförts i syfte att stödja, värdera och debattera den lokala demokratin. Genom intervjuer med ett urval av regionala företrädare ges en bild över vart vi är på väg. Vid symposier på olika platser i regionen tydliggörs bilden. Parallellt samlas också fakta; bl.a. har en avhoppsstudie och en studie om att vara förtroendevald genomförts samt demokratiska nyckeltal tagits fram. Särskilda projekt drivs kring utveckling av brukarorgan, nya politiska organisationer, massmedierna och politikens villkor, studier om medborgarinflytande, värdering av de förtroendevaldas villkor, kompetensutveckling för förtroendevalda, ungdomar och politik m.m. Utvecklingsprogram, seminarier och konferenser för förtroendevalda genomförs kontinuerligt.

I denna bok vill vi i demokratiforums styrgrupp diskutera demokratin under temat: "Vem formar politiken i kommunerna?" Boken inleds med en artikel skriven av professor Henry Bäck om förändringar i det moderna politiska systemet, under rubriken "Nya kommunaldemokratiska modeller". I artikeln beskrivs bl.a. avståndstagandet från hierarkiska principer. Henry Bäck menar att den utveckling som skönjes ger förutsättningar för ideologiska propagandakampanjer, politiska aktioner och en marknad för politiska entreprenörer. Därefter följer två artiklar där de förtroendevalda i regionens kommuner kommer till tals. I den första återger de politiska ledarna sin syn på vem som formar politiken och hur det är att vara förtroendevald. Vi får följa fyra ledande politiker i deras vardag och samtalen återges av journalisten Gunnel Rydberg som skrivit artikeln "Kommunalpolitikerns vardag – samförstånd och hårt arbete".

Därpå kommer en artikel som bygger på åsikter från ett 80-tal förtroendevalda under rubriken "Demokratins villkor – är det partiernas kris?" Syftet är att återge synen på demokrati och skapandet av politik. Artikeln är skriven av projektledare Marie

Fridolf. Nästa artikel är skriven av professorerna Björn Brorström och Björn Rombach om kommunernas utveckling under rubriken "Modernt kommunalt förändringsarbete". Författarna menar att det är politikerna som tagit kommandot över den kommunala verksamheten och att det idag är "reformernas stiltje". Därefter följer en artikel av lektor Lennart Nilsson, bl.a. ansvarig för SOM – undersökningarna (Samhälle, Opinion och Media) i Västsverige. Bakom rubriken "Opinionstrender och medicieffekter" döljer sig författarens konstaterande att mediernas påverkan på opinionsbildningen i samhällsfrågor är marginell. Boken avslutas med en artikel av Marie Fridolf – "Integrering kräver ny politisk organisering". Artikeln syftar till att diskutera om politikerna kan öka sitt inflytande över politikens innehåll genom en försöksverksamhet, där syftet är att omfördela resurser och skapa samverkan mellan olika myndigheter. Det synes tydligt att professionella har ett stort inflytande över politiken och att det är svårt för politikerna att genom styrning öka sitt inflytande.

Göteborg i december 1999

Marie Fridolf

Nya kommunaldemokratiska modeller

AV HENRY BÄCK

Det är kanske en självklarhet att påstå att svensk politik och demokrati och den svenska offentliga sektorn under, låt oss säga, de senaste femton åren genomgått mycket stora omvandlingar. Men vi har också ett behov av att försöka förstå förändringarna i bredare termer. Vilken eller vilka huvudriktningar har omvandlingen tagit sig? Bakom en sådan fråga ligger också vår oro och nyfikenhet inför framtiden. Det enklaste sättet att säga något om framtiden är att anta, att det kommer att fortsätta att röra sig i den riktning som det hittills har rört sig.

För att förstå rörelseriktningen behöver man dels ha en referenspunkt – hur var det då? – dels en bild av var vi är nu. Men man behöver också klara ut vilka dimensioner det är som är intressanta i sådana bilder. Med andra ord behöver man konstruera en bild av det politiska och sociala systemet, som innehåller ett begränsat antal variabler. Det säger sig självt, att det kan bli många olika bilder, bland annat beroende på vilka aspekter man väljer att ta med i beskrivningen.

Under flera år har jag sysslat huvudsakligen med kommunerna. Låt mig illustrera modellproblemet med frågan om hur en kommun ska beskrivas. De svenska statsvetarna Mats Dahlkvist och Urban Strandberg (1995) gör med hjälp av de två dimensionerna *kommunens självständighet relativt staten* och *samfällighetens karaktär av organisk eller mekanisk samhörighet* fyra idealtypiska bilder av en

kommun: gemenskapskommunen, kontrakts- eller föreningskommunen, statsorganismkommunen och förvaltningskommunen. I forskningen om den ännu mer turbulenta brittiska kommunsektorn finns det nästan inte någon författare, som inte konstruerar en typologi för att förstå rörelseriktningarna.

Utifrån strategivalen inför yttre och inre förändringstryck tycker sig tre ledande brittiska kommunalforskare, med nestorn John Stewart i spetsen, kunna skönja fem bilder: den dynamiskt konservativa kommunen, trendnissekommunen (*indiscriminate fashion-following*) och tre varianter av "möjliggörande" (*enabling*) kommun – det residuala möjliggörandet, den marknadsmöjliggörande kommunen och den samhällsmöjliggörande kommunen (Leach m.fl. 1994). En annan forskargrupp föreslår tre andra typer som alternativ till den traditionella modellen: *the business-corporatist authority*, *the contract authority* och *the enterprising authority*. Utgångspunkterna är här hur man förhåller sig till dimensionen allmänintresse kontra partikulära intressen samt dimensionen kollektivism/marknad (Butcher m.fl. 1990). I en studie av stadsdelsnämnds-försöket i Stockholms stad föreslår Rune Premfors tre demokrati-modeller: den tunna demokratin, den snabba demokratin och den starka demokratin (Premfors m.fl. 1994). Om vi stannar upp och summerar här, finns det inte mindre än femton bilder att välja emellan. Läser vi ytterligare några böcker kan nog listan göras ännu längre.

Nå, detta var en liten exkursion i kommunporträttgalleriet. Det torde inte vara lättare att finna den riktigt porträttlika bilden av hela det svenska politiska och sociala systemet. I utgångsläget har vi ett namn på bilden. Den brukar kallas "den svenska modellen", men vad som finns i bilden är vi mindre säkra på. Är det en *en face*-bild eller en profil, en byst eller en helfigur eller kanske till och med bara en torso. I foajén till personalmatsalen, vid den numera före detta statliga myndigheten SIPU fanns det en glasmonter med en mässingsskylt där det stod "den svenska modellen". Montern var tom.

Olof Petersson (1991) gör i artikeln "Democracy and Power in Sweden" ett försök att fixera den svenska modellens egenheter: På ett mer övergripande plan var den svenska modellen en historisk kompromiss mellan arbete och kapital. Socialdemokratin hade den politiska makten och kunde utnyttja den för att genomföra välfärdsreformer men inte för att socialisera industrin, som kapitalet behöll makten över. På arbetsmarknaden omsattes den historiska kompromissen i ett regelsystem för att lösa konflikter och centraliserade avtalsrörelser. Den historiska kompromissen och arrangemangen på arbetsmarknaden kunde sammanfattas som, eller ses som uttryck för, en konsensuskultur. En annan viktig princip i arbetsmarknadspolitikerna var den överordnade ställning som målet full sysselsättning kom att inta. Tron på den offentliga sektorn som ansvarig och som leverantör av välfärdstjänster sammanfattades i formeln "det starka samhället". Välfärdspolitikens utformning dominerades av idén om universalism: alla medborgare, eller alla som tillhörde vissa på förhand väldefinierade medborgarkategorier, hade rätt till välfärdstjänsterna. Rätten skulle inte vara beroende av individuell behovsprövning. Saklighet, tilltro till experter och social ingenjörskonst var ett annat utmärkande drag hos den svenska modellen. Andra drag, som hade mer direkt med den politiska processens egenskaper att göra var korporatism och centralisering.

Några av dessa karaktärsdrag hos den svenska modellen avser välfärdspolitikens substans eller förhållandena på arbetsmarknaden, medan andra åter handlar om det politiska systemet. Om vi koncentrerar uppmärksamheten på dessa drag, skulle man kunna beskriva den "svenska demokratimodellen" som ett starkt centraliserat system, där den offentliga sektorn har en central roll som serviceleverantör. Policybesluten tillkommer genom en process som i sig är en kompromiss mellan det rationalistiska – den sociala ingenjörskonsten – och det politiska spelet, där både partiets och intressegruppers krav jämkas samman i kompromisser och/eller kohandel.

Nya demokratiska strukturer

Låt oss nu övergå till att betrakta några förändringar i de politiska institutionerna, som kan tolkas som rörelser bort från denna bild av "den svenska demokratimodellen".

Två huvudpersoner i 1960-talets politiska sociologi var norrmannen Stein Rokkan och studentvänsterns särskilda hatobjekt, den amerikanske professorn Seymour Martin Lipset. De lanserade 1967 "nedfrysningsteorin" som avsåg att förklara strukturen på västdemokratiernas partisystem (Lipset och Rokkan 1967). Partistrukturerna kunde spåras till två historiska revolutioner: den nationella revolutionen och den industriella revolutionen. Var och en av dessa revolutioner gav uttryck för grundläggande klyvningar i samhället: den nationella revolutionen uttryckte etniska och religiösa klyftor och den industriella revolutionen klyftorna mellan kapital och arbete respektive mellan stad och land. Klyvningarna gav upphov till politiska partier som tenderade att stelnas och finnas kvar även sedan den ursprungliga klyvningen blivit mindre konfliktladdad och aktuell. Historiska skillnader mellan olika länder ledde till olika slutresultat, men slutresultaten kunde förstås som en produkt av de båda revolutionernas framfart i olika kontexter.

I Sverige kom partisystemet, sett i ett sådant perspektiv, att starkt domineras av industrialiseringens motsättningar och en markant fastfrysning. Den uppsaliensiske statsvetaren Evert Vedung (1991) skriver:

I ett sjuttioårigt perspektiv framstår fempartisystemet som anmärkningsvärt stabilt. De rubbningar som förekommit är variationer på ett grundläggande femfaldigt tema.

Vedung identifierar tre sådana "rubbningar", dvs. variationer på det femfaldiga temat. För det första splittringar inom vänstern på 20-talet respektive under det sena 60-talet. För det andra splittringen mellan frisinnade och liberaler under en tioårsperiod från

1923 till 1934 och för det tredje KDS uppträdande på arenan från mitten av 60-talet. Huruvida KDS ska ses som en egentlig nyhet eller som en variation på samma tema som motsättningen mellan frisinnade och liberaler kan diskuteras.

Däremot står det klart att miljöpartiets inträde på scenen under 1980- och 1990-talen står för en innovation i det fastfrusna fempartimönstret. Det är möjligt att tolka miljöpartiets uppkomst som en reaktion på det nedfrysta partisystemets oförmåga att hantera nya frågor och klyvningar i samhället. Men miljöpartiet var inte bara något nytt i den meningen att partiet representerade en ny sakfrågedimension. Själva partiorganisationen och de inre processerna i partiet var också något nytt.

Statsvetenskapens klassiska verk om de politiska partierna skrevs av fransmannen Maurice Duverger (1964). Den första upplagan utkom i Paris 1951. På grundval av erfarenheterna fram till 50-talet tyckte sig Duverger kunna iaktta fyra typer av partiorganisationer. *Caucus*-partiet är som Duverger uttrycker saken "en arkaisk form av politisk partistruktur". Det finns inget formellt medlemskap, utan partiet består lokalt av "klickar" av lokala notabiliteter och centralt typiskt av grupperingar av parlamentsledamöter. De amerikanska partierna är i stor utsträckning att se som sådana rätt informella sammanslutningar. I Västeuropa var det en typisk organisationsmodell före den allmänna rösträttens införande och det förefaller som om stora delar av den omfattande partifloran i det postkommunistiska Ryssland och Östeuropa skulle kunna beskrivas i sådana termer.

Det typiska moderna masspartiet kallade Duverger för *branch*-partiet vilket ungefär kan översättas till svenska som "avdelningspartiet", med partiavdelningen som organisationens grundläggande byggsten. Branchpartiet är en formaliserad och hierarkisk organisation och man kan säga att samtliga de "fastfrusna" svenska partierna är uppbyggda efter den principen. Man kanske också kan hävda, att detta är den typiska svenska folkrörelsemodellen, som också partiorganisationerna kommit att modelleras efter.

Från Duvergers utkikspunkt i början av 50-talet, där världskriget och mellankrigstiden fortfarande var väl synliga, var det också naturligt att han som särskilda organisationstyper urskiljde *cellpartiet* och *militian*.

Miljöpartiet byggde upp sin organisation i medveten protest mot de gamla branchpartiernas hierarkiska tänkande. Maktspredning på alla nivåer var den vägledande organisationsprincipen. Att inte hålla sig med en partiledare, utan i stället ha två språkrör, var en direkt utmaning mot hierarkiprincipen. Enskilda medlemmar skulle direkt kunna utöva inflytande över den nationella nivån i partiet utan att gå genom branchpartiets "tjänstevägar". Rotationsprincipen och förbud mot mångsyssleri skulle omöjliggöra att enskilda personer kunde bygga upp maktpositioner i partiorganisationen. Det är inte svårt att se dessa idéer, om hur ett parti eller en folkrörelse skulle organiseras, som en rörelse bort från den svenska demokratimodellens centraliseringstanke.

Även inom miljörörelsen i stort och även i andra "nya folkrörelser", som t.ex. den feministiska rörelsen kan vi se, hur organisationsmodellerna på olika sätt förnyas. Hierarki och centralisering ses som det typiska för det patriarkala betongsamhället. Det nya är nätverk och decentralisering. De nya folkrörelserna kom alltså i sin inre organisationsstruktur att ge uttryck för andra principer än den svenska modellens. Men också när det gäller det yttre handlandet – metoderna att påverka politiska beslut – var man annorlunda.

I den svenska demokratimodellen är det partiorganisationerna, de genom val utsedda förtroendevalda och intresseorganisationerna som kanaliserar och förädlar medborgarkraven. I den nya modellen går man vid sidan om dessa etablerade kanaler. Maktutredningens medborgarundersökning visade att den aktivitet som kanaliserades genom partier och intresseorganisationer stagnerade, medan demonstrationer och direkta aktioner var i tilltagande (Petersson m.fl. 1991).

Även i statsmaktens organisation började under 90-talet dessa

nya idéer om hur man organiserar sig att vinna inträde och man kan urskilja två besläktade och ibland till och med sammanfallande handlingslinjer. Den ena innebär att man, vid sidan om det representativa systemet, försöker tillskapa nya formella kanaler för medborgarinflytande. Detta har framför allt tagit sig uttryck i tillskapandet av olika slags organ för så kallat brukarinflytande över den offentliga sektorns serviceproduktion. Den andra handlingslinjens uttryck är landsbygdens byutvecklingsrörelse.

Anordningar för att ge den offentliga serviceproduktionens kunder särskilt inflytande är inte något nytt. Redan som en del av 1960-talets radikala uppsving fick vi se sådant som elevråd i skolan, studentinflytande på universiteten och till och med förtroenderåd på fängelserna. Frågan hölls levande även under det mer marknadsinriktade 80-talet. I betänkandet "Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan" (SOU 1984:84) från 1983 års demokratiberedning redovisades exempel och erfarenheter från skola, barnomsorg, fritidsverksamhet, äldreomsorg och sjukvård. Många av exemplen handlade dock om deltagande endast i form av konsultation – rådgivande organ – eller deltagande genom att verksamheter avskildes från den offentliga serviceproduktionen för att i stället drivas i kooperativ form. Under 1990-talet visades ett nytt intresse för lösningar som gav direkt inflytande över serviceproduktionen och som gick vid sidan om det av partierna strukturerade representativa systemet. Mest långtgående var kanske försöksverksamheten med lokala styrelser i skolan. Dessa styrelser skulle ha föräldramajoritet och fick överta formell beslutskompetens från såväl rektor som från skolstyrelsen eller dess motsvarighet.

När Demokratiutvecklingskommittén i februari 1996 gjorde om Demokratiberedningens övning från 1984 för att samla exempel och erfarenheter kunde man visa ett bredare spektrum (SOU 1996:71). Här redovisades t.ex. självförvaltningsprojekten i de allmännyttiga bostadsområdena Holma och Kroksbäck i Malmö och idéer om kooperativ drift av kommunala serviceinrättningar

i olika kommuner. Men det som framstår som huvudnumret i betänkandet "Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd" är nog ändå byutvecklingsrörelsen.

Det f.d. socialdemokratiska kommunalrådet Åke Edin, representerande kampanjen "Hela Sverige ska leva!", uttryckte saken:

Illskan mot politikerna växte och "den underjordiska kraften" kanaliserades genom Hela Sverige-rörelsen.

I en skrift från kampanjen 1993 beskriver man hur Hela Sverige-rörelsen syftar till att kommunerna ska röra sig bort från rollen som "effektiva serviceproducenter" och i stället närma sig rollen som "forum för gemensamma frågor" (90-talets byapolitik).

Bygderörelsen har skapats genom det demokratiska vakuum som uppstått i en tidsanda som är både lokal och global

sa kulturgeografen Ulla Herlitz som studerat 1500 av de totalt 3 300 lokala utvecklingsgrupperna. Samma tes om byapolitiken som reaktion mot "den svenska demokratimodellen" uttryckte Engvar Andersson, ordförande i byutvecklingsprojektet i Knaf-ten i Lycksele kommun i en tidningsintervju (Kommun-Aktuellt 4/1994):

Jag har aldrig hållit ett politiskt möte i Knaf-ten och kommer aldrig att göra det. Det är dödfött att driva byutveckling genom en politisk organisation ... Demokratin stärks när man kan engagera människor i närmiljön. Har jag ett partimöte kommer tio personer. Ord- nar in- tresseföreningen medlemsmöte kommer kanske närmare hundra.

Det kanske mest avancerade försöket svarar Svågadalen i Hudiks- valls kommun för. Den 8 maj 1996 gick invånarna i Svågadalen för första gången till val för att välja en lokal nämnd med ansvar för driften av skola, barnomsorg och äldreomsorg i kommundelen. Nämnden valdes genom icke partipolitiserade personval och par- tierna i fullmäktige hade överenskommit att respektera resultatet av valet.

Byutvecklingsgrupperna och speciellt Svågadalen pekar på ett annat viktigt drag i försöken med nya demokratiska strukturer: territorialiteten som det lokala samhällets bas. I den traditionella svenska demokratimodellen var det partierna som företrädde de olika medborgargrupperna och partierna var i sin tur uttryck för de sociala klasserna. Det var klasserna som skapade sammanhållning, identitet och gemensamma behov. Den svenska demokrati-modellen byggde på en social representation medan byarörelsen bygger på en territoriell representation. Det är att man bor på samma ort, som gör att man känner samhörighet och har gemensamma behov.

Territorialiteten i denna mening har åkt berg-och-dalbana i organiserandet av den svenska offentliga makten. När kommunallagskommittén (citerad av Wallin 1973) inför 1862 års förordningar föreslog att socknarna skulle ligga till grund för den kommunala indelningen på landsbygden, så var det med direkt referens till territorialiteten:

... andra lösningar än den slutligt accepterade [måste] medföra att kommunindelningen knöts till områden inom vilka samhörighetskänslan var svagt utbildad ...

Storkommunreformen 1952 innebar däremot ett avståndstagande från traditionella gemenskapsidéer och från territorialiteten. Utgångspunkten var föreställningar om nödvändigt befolkningsunderlag för olika slag av serviceproduktion. Man kan också se det "tvångsmässiga" genomförandet som ett samtidigt uttryck för avståndstagandet från territorialiteten. Kommunblocksreformen utgjorde i huvudsak en fortsättning i samma riktning.

Om utvecklingen från 1950-talet till och med 1970-talet förpassar territorialiteten till historiens skräpkammare kan vi idag se hur den plockas fram igen, till och med i retoriken kring kommunaldemokratiseringsreformer som har sin strikta plats i den traditionella politiska modellen. Kommunaldemokratiseringsreformerna befolkas av de gamla stelfrusna partierna, i samma proportioner som i hela kom-

munen. Regeringen avisade, utan närmare motivering, Stockholms stads förslag att på försök få genomföra direkta val till tre av de 24 stadsdelsnämnderna i anslutning till 1998 års val.

Ett uttryck för territorialitetens retoriska renässans finner vi när föredragande borgarrådet Mats Hulth inför det viktiga reformbeslutet i Stockholms stadsfullmäktige i oktober 1995 inledde sin föredragning i kommunstyrelsen med parollen: "Hemkänslan i storstaden." Det är inte, som i andra kommunaldelsnämndsreformer, fördjupad lokal demokrati och effektivare serviceproduktion som får utgöra anslaget, utan det är en paroll som ger tydliga associationer till territorialiteten.

Av olika skäl är det inte möjligt att använda lokal identitet som bestämningsfaktor för indelningen. Det visar sig nämligen att även när vi tar hänsyn till enbart den territoriella dimensionen så har vi multipla identiteter. Det är väl det som framkommer i boks titeln: "... hallänning, svensk, europé ..." eller hur den nu var. Det finns också undersökningar som tyder på att det är relativt små områden som är de starkaste identifikationsobjekten i en sådan hierarki (Rose m.fl. 1994, Petersson m.fl. 1997).

Slutligen, alldeles oavsett hur invånarnas territoriella identitetsstruktur ser ut, något som skulle kunna ligga till grund för en politisk och administrativ indelning, så saknas det data om denna. Ett belysande exempel på detta är hur man i Stockholm lyckades dela den enda stadsdel, som mytologin tillskriver en sådan stark, lokal samhörighet, nämligen Södermalm, i tre stadsdelsnämndsområden. Resonemanget blir då i stället att om det visar sig att en lokal samhörighet saknas, så får det bli den nya organisationens uppgift att skapa denna. I det försök som Köpenhamns kommun samtidigt genomför i tre stadsdelar har man dragit konsekvenserna av resonemanget och kompletterar de traditionella målen med kommunaldelsnämndsreformer med att reformen ska stärka stadsdelsidentifikationen.

Privatisering

I den andra huvudriktningen i 90-talets förändringar av de offentliga institutionerna riktas blickarna bort från demokratin som styrsystem och i stället är det marknaden som upphöjs till ideal. De nya demokratiska strukturerna och den nya politiken rör sig inom den demokratiska idévärlden, även om det sker viktiga omformuleringar av demokratibegreppet. Representativitet, formellt reglerade procedurer, partikonkurrens förlorar i betydelse. I deras ställe träder deltagande och vad Rune Premfors (Premfors m.fl. 1994) i sin bok om stadsdelsnämnder i Stockholm kallar "det kvalificerade samtalet". I den traditionella modellens idébakgrund finns föreställningen om att demokratin är en apparat, som omvandlar medborgarnas exogent givna preferenser till *output* – beslut, vilka efter implementering av byråkratin sedermera påverkar medborgarnas levnadsvillkor. I idén om "den starka demokratin" som mycket liknar idéerna bakom olika nya demokratiska anordningar, är frågan om folkviljans förverkligande fel ställd. Det finns ingen utifrån given folkvilja. Vad medborgarna vill framkommer genom "de kvalificerade samtalen", "genom samtal och samhandling" som Premfors uttrycker saken.

Om privatiseringsvågen skiljer sig från den starka demokratin genom att man överger idén om demokratin till förmån för en annan mekanism för medborgarinflytande – inflytandet i rollen som kund – så liknar den likväl den traditionella demokratimodellen i sitt antagande om de på förhand givna preferenserna.

I diskussionen om hur man ska se på privatisering inom den offentliga sektorn har det så småningom utkristalliserats ett synsätt som man med en travesti på Gunnar Adler-Karlssons (1969) "funktionssocialism" skulle kunna kalla "funktionsprivatisering" (jfr t.ex. Lundqvist 1997). Socialismen kunde införas, inte genom ett offentligt övertagande av det privata näringslivet, men väl genom ett offentligt övertagande av olika beslutsfunktioner i näringslivet. På samma sätt kan man kanske hävda, att 1900-talets

konstitutionella utveckling i Sverige lett fram till en "funktionsrepublik" – den nominella monarkin har berövats alla sina väsentliga funktioner.

Vad det är för funktioner som kunde funktionsprivatiseras är olika författare inte alldeles överens om, men en syntes skulle kunna omfatta tre funktioner, en sådan är finansieringsfunktionen. Om finansieringen är offentlig, så finansieras verksamheten med skattemedel. Privat finansiering innebär finansiering med avgifter. En andra funktion är produktionen. Offentlig produktion sker i offentliga myndigheter eller offentligt ägda företag medan privat produktion sker i privatägda företag.

Om den tredje funktionen råder det lite mindre samstämmighet. Det har föreslagits "reglering" som väl skulle innebära bestämmandet av hur produktion och distribution ska gå till. Ett annat förslag är "initiativ", dvs. frågan om produktionen av en viss tjänst tillkommer genom politiskt offentligt beslut eller genom konsumentens konsumtionsbeslut. I modern kommunalsvenska har det talats om "beställarfunktionen" som tycks innefatta såväl initiativ som reglering. Voucher-system har setts som ett slags privatiserad beställarfunktion.

Om alla tre funktionerna är i statsmaktens hand är verksamheten inte alls privatiserad. Om alla tre funktionerna är överförda till den privata sektorn, har det allmänna tagit sin hand ifrån den, verksamheten är helt privatiserad. Eftersom vi har tre kriterier, som vardera kan anta två värden – offentligt eller privat – så finns det åtta möjliga kombinationer, varav sex varken är fullständigt offentligt eller fullständigt privat. De är uttryck för partiell privatisering eller funktionsprivatisering.

Funktionsprivatisering som strategi lanserades av den statliga konkurrenskommittén i ett betänkande som lämnades två månader efter 1991 års val (SOU 1991:104). I strategins första steg skulle grunden läggas genom att de kommunala verksamheterna avskiljdes som fristående resultatenheter. Dessa kunde sedan i steg två läggas ut på entreprenad (dvs. produktionsfunktionen skulle

privatiseras). Grunden var därmed lagd för vad kommittén kallade "partiell privatisering" där också beställarfunktionen med hjälp av servicecheckar hade privatiserats. Man stod därefter inför övergången till det långsiktiga målet som beskrevs som "helt fri marknad med perfekt konkurrens", med andra ord en marknad med full etableringsfrihet, fri prissättning och ingen särskild reglering. Där sker finansiering genom fulla avgifter relaterade till verklig produktionskostnad. Där finns ett stort antal producenter som agerar oberoende av varandra. Konsumenterna styrs inte i sitt konsumtionsval och har fullständig information om olika alternativ.

I funktionsprivatiseringens värld flyttas successivt alla den offentliga serviceproduktionens funktioner över till aktörerna på en privat sektor, aktörer som åtminstone på säljarsidan fortfarande är formella organisationer. Samspelet mellan aktörerna, mellan de serviceproducerande och säljande privata företagen och kunderna samordnas av marknadsmekanismen – den berömda osynliga handen. Inom de producerande företagen får man förmoda att samordningsprincipen, liksom tidigare inom den offentliga sektorn, är principen om hierarki. Men det finns också föreställningar om privatisering som går längre än så. Produktion och konsumtion av välfärdstjänster ska inte bara lyftas bort från den offentliga sektorns demokrati och byråkrati, utan även från den privata sektorns marknad och byråkrati. Omsorgen flyttas tillbaka till familjerna och andra gemenskaper. Detta torde åtminstone vad avser en del debattörer vara ett starkt inslag i diskussionen om det så kallade "civila samhället". Hans Zetterberg (1995) citerar med ett visst gillande Patrik Engellaus berättelse om grannarna Nisse, 56 och Asta, 82. I stället för att Nisse hjälper Asta med hennes småinköp, blir det kommunens ansvar:

I vilket fall som helst arbetar vårt samhälle inte i första hand med detta slags kostnadsfria, direkta hjälp människor emellan. Ansvaret för Asta faller på kommunen. Nisse betalar kommunalskatt, kommunpolitiker anställer ett vårdbiträde och vårdbiträdet handlar mjölk åt Asta.

I två riktningar

Jag har diskuterat förändringar i det moderna svenska politiska systemet i två olika riktningar, som jag har kallat "nya demokratiska strukturer" respektive "privatisering". Jag ska nu försöka sammanfatta denna diskussion:

Basen för medborgarnas politiska handlande har i den traditionella svenska modellen ofta antagits vara klasstillhörigheten. En central komponent i beskrivningen av den svenska modellen har varit att se den som en kompromiss mellan arbete och kapital. Partiväsendet har i sina huvuddrag avspeglat industrisamhällets grundläggande motsättning mellan de sociala klasserna. Den arbetarrörelse som dominerat det politiska maktcentret har grundats på samhörigheten inom arbetarklassen. I de nya demokratiska strukturerna tonar klasserna bort som bas för det politiska handlandet. I deras ställe träder andra gemenskaper. I många fall framstår föreställningen om de lokala territoriella gemenskaperna som central. Det är den lokala territoriella gemenskapen som är grund för de gemensamma behoven och som är grund för tillfredsställandet av dessa i idéer om byapolitik och stadsdelsnämnder. De nya demokratiska strukturerna innebär alltså att klassgemenskapen ersätts av andra gemenskaper. I privatiseringen är det annorlunda. Om vi lämnar diskussionen om det civila samhället och Nisse och Asta åt sidan, så fyller grupper och gemenskaper egentligen ingen roll. Individerna handlar i stället utifrån sin egennytta. Det är individen och inte samhället eller gemenskaperna som sätts i centrum.

Organiseringen av det politiska handlandet var i den svenska modellen i mycket uppbyggd på principen om hierarki. Genom valsystemet förmodades medborgarna i sin roll som väljare styra sina valda representanter. Både på väljararenan och på den parlamentariska arenan regisserades de uppförda styckena av partiorgani-

sationerna. Dessa var i huvudsak uppbyggda enligt vad Duverger kallade den hierarkiska *branch*-modellen. En viktig förmedlarroll spelades också av de på samma hierarkiska sätt uppbyggda intresseorganisationerna. I de nya demokratiska strukturerna blir hierarkiprincipen mycket mindre framträdande. Ofta tar man explicit avstånd från vad som populärt kallas "pyramiderna". Partier och organisationer byggs upp med nätverket som förebild. Kanske skulle Duverger ha sett det som en återgång till det fördemokratiska *caucus*-partiets organisationsmodell. De lösligare nätverken kompletteras av *ad hoc*-gruppernas och manifestationernas rent temporära organisationsformer. I privatiseringsmodellen blir frågan om det politiska handlandet egentligen fel ställd. Det politiska handlande som i den svenska modellen eller i de nya demokratiska strukturerna kanaliserar medborgarnas krav och önskemål, vare sig det är genom partier och val eller genom nätverk och manifestationer avlöses av ett rent individuellt handlande. Det kollektiva politiska handlandet ersätts av kundens fria val.

Styrningen av produktionen av välfärd var i den svenska modellen också hierarkisk. De valda politikerna styrde genom regler och anslagsbeslut den byråkrati som administrerade och utförde välfärdsproduktionen. De stora administrerande och producerande byråkratierna styrde sina olika beståndsdelar efter hierarkins grundprincip. I de nya demokratiska strukturernas modell blir det viktigt att medborgarna själva, utan mellanled, styr produktionen eller ännu hellre att de också på jämställd fot med de anställda medverkar i produktionen eller kanske allra helst att de själva tillsammans producerar. Hierarki och strikt rollåtskillnad ersätts i lokala skolstyrelser, byapolitik och kooperativ av samarbete och rollsammanblandning. I privatiseringsmodellen har också hierarkiprincipen fått stå tillbaka, men ersatts av den opersonliga marknadsmekanismen. Överhetens tydligt pekande hand har ersatts av marknadens osynliga hand.

	NYA DEMOKRATISKA STRUKTURER	DEN SVENSKA MODELLEN	PRIVATISERINGS- MODELLEN
BAS FÖR POLITISKT HANDLANDE	Territoriell gemenskap	Klasstillhörighet	Egennytta
DET POLITISKA HANDLANDETS ORGANISERING	Nätverk Ad hoc-grupper Manifestationer	Hierarkiska partier och organisationer Representation	Det fria kundvalet
STYRNINGEN AV VÄLFÄRDS- PRODUKTIONEN	Brukarinflytande Samarbete Kooperation	Politisk styrning Byråkrati	Marknads- mekanismerna

Kulturteorin

Ett gemensamt drag för båda rörelseriktningarna är avståndstagandet från hierarkiprincipen. I de nya demokratiska strukturerna finns det ingen som befäller och ingen som lyder. I stället för befallningen träder samtalet och i stället för lydnaden träder samarbetet. I privatiseringsmodellen kommunicerar de autonoma aktörerna genom prissystemets tysta språk och lydnaden ersätts av utbyte.

Däremot skiljer sig de båda riktningarna åt med avseende på individens autonomi. Privatiseringsmodellens kund agerar utifrån sina egna preferenser och under de restriktioner som hennes resurser lägger. Maximerandet av den egna nyttan är ledstjärnan. De nya demokratiska strukturernas medborgare är däremot minst lika bundna av sin tillhörighet till olika grupper, som den svenska modellens medborgare. Däremot kan det vara andra grupper som skapar identitet, gemenskap, behov och bas för handling.

Med dessa två dimensioner – individ kontra grupp, respektive lydnad kontra icke-lydnad – som grund kan vi sammanfatta de tre modellerna i en fyrfältstabell:

	INDIVID	GRUPP
LYDNAD		Den svenska modellen
ICKE- LYDNAD	Privatiseringsmodellen	De nya demokratiska strukturerna

Inspirerad av socialantropologen Mary Douglas (1973, 1982) förde den amerikanske förvaltningsforskaren Aaron Wildavsky sitt resonemang om kulturella orienteringar eller *ways of life* i just dessa termer (Thompson m.fl. 1990). I Wildavskys kulturteori struktureras *ways of life* av de båda dimensionerna *group* och *grid*. Grupp-dimensionen avser i vilken utsträckning en gruppmedlem kontrolleras av sociala relationer och det tryck som har sitt ursprung i gruppen själv. *Grid*, som skulle kunna översättas till svenska som "nät" eller "galler" syftar på i vilken utsträckning en individ upplever kontroll från systemet av regler och föreskrifter.

Wildavsky sätter klatschiga namn på de fyra rutorna i den resulterande tabellen. I vår tabell hamnar den svenska modellen i rutan för den hierarkiska kulturella orienteringen. Hierarkin är bunden både av starka grupprelationer och av ett omfattande normsystem av regler och bestämmelser. Våra "nya demokratiska strukturer" befinner sig i kulturteorins ruta för egalitarianism. Den egalitära kulturella orienteringen är ett resultat av starka grupprelationer och ett svagt beroende av regelsystemet. Privatiseringsmodellen hamnar i den individualistiska kulturella orienteringen. Den övre vänstra rutan i vår tabell, vilken där är tom motsvarar Wildavskys fatalister, uteslutna från gruppen men bundna av dess normer. Om man så vill, kan man se Wildavskys kulturteori som en påbyggnad av de två traditionella samhällsbilder,

som vi vant oss vid att mycket av samhällsdebatten tidigare kretsat kring. Wildavsky uttrycker saken själv:

... the individualist market cultures and the hierarchical collectivist cultures to which most social science has been devoted ...

Kulturteorin kompletterar dessa bilder med bilderna av "egalitarianismen" och "fatalismen". Den svenska maktutredningen utvecklar i sin medborgarundersökning en liknande typologi, från delvis samma och delvis annorlunda utgångspunkter (Petersson m.fl. 1989). Mot Wildavskys hierarkiska kultur svarar "solidaritet", mot individualismen "antikollektivism", mot egalitarianismen "aktivism" och mot fatalismen "undersåtlighet".

Utifrån maktutredningens intervjuundersökning hamnar medelvärdena särskilt för äldre, men även för kvinnor och anhängare till socialdemokraterna, centern och KDS, i solidaritetsrutan – alltså det övre högra hörnet. Däremot är de unga, männen, moderaterna och miljöpartisterna antikollektivistiska. Folkpartister och vpk:are blir aktivister. Den enda grupp som uppvisar ett undersåttligt medelvärde är de lågutbildade.

I en intervjurunda med knappt 400 invandrare i Malmö 1991 försökte vi ställa frågor om medborgardygder till invandrare från Chile, Finland, Iran och det dåvarande Jugoslavien (Bäck och Soininen 1994). Dessa intervjufrågor tolkades i kulturteorins termer, varvid vi kunde iaktta markanta skillnader i kulturell orientering mellan de fyra olika nationella grupperna. Över 75 procent av finländarna kunde beskrivas som individualister eller egalitärer. En ännu större andel av chilensarna befann sig i någon av dessa båda kulturer men med en tydligt egalitär tyngdpunkt. Från dessa avvek jugoslaverna men främst iranierna. De dominerande orienteringarna i den jugoslaviska gruppen var hierarki och fatalism med 66 procent av de tillfrågade och bland iranierna hela 82 procent.

Värderingar och samhällsorganisation

Det förefaller rimligt att man skulle kunna sammanföra nya och gamla anordningar i samhällsorganisationen och i medborgarnas politiska handlande med värderingar om förhållandet mellan individen, gruppen och staten som klassificerats i breda kategorier, som åtminstone skulle ha stor likhet med kulturteorins *ways of life*. Den traditionella svenska modellen skulle då stå i samklang med den hierarkiska kulturen, privatiseringsmodellen med den individualistiska kulturen och de nya demokratiska strukturerna med egalitarianismen.

De institutionella arrangemang som tillsammans bildar privatiseringsmodellen har tillkommit genom uttryckliga politiska reformbeslut. Staten och särskilt kommunerna har beslutat att omorganisera serviceproduktionen i resultatenheter, att med eller utan konkurrensupphandling lägga ut den på entreprenad, att införa olika så kallade pengsystem, att avgiftsbelägga offentliga verksamheter. På samma sätt är en del, men inte alla, av det jag kallat de nya demokratiska strukturerna, delar av reformpaket. Staten men särskilt kommunerna har beslutat om brukarstyrelser, kommundelsnämnder, att anlita byutvecklingsgrupper och kooperativ i den kommunala verksamheten. Från statsmaktens – den centrala och den lokala – sida är sådana reformer åtminstone till en del att se som svar på förskjutningar som man uppfattar har skett i medborgarnas värderingar. Till en del kan det vara mer prosaiska ekonomiska skäl som ligger bakom reformerna, men de har legitimerats i termer som är kongruenta med de uppfattade ideologiska förändringarna. Det kan vara så, att man överlåter ansvaret för kommunala angelägenheter på kooperativ, byalag och föreningar, därför att det blir billigare för kommunkassan, men man motiverar reformen genom att draperas den i den egalitära ideologins elegantare klädedräkt. På samma sätt kan mer råa nedskärningar och försämringar för personal eller medborgare prydas med liberala ideologiornament; man konkurransupphandlar busstrafiken därför att tänkbara konkurrenter till det

egna bussbolaget har sämre kollektivavtal, men man argumenterar utifrån den liberala teorin om konkurrensens välsignelse.

Hur det nu är, uppstår det diskrepanser och inkongruenser mellan medborgarnas värderingar och de genomförda reformerna. Vare sig ideologisk övertygelse är det rätta skälet eller bara ett svepskäl, inträffar det att anhängare av en viss kulturell orientering bland medborgarna genom reformerna konfronteras med nya institutionella arrangemang som så att säga hör samman med en annan kultur. Detta beror på att eventuella ideologiska förskjutningar aldrig kan förväntas omfatta hundra procent av medborgarkåren, men det kan också bero på att reformatörerna har missuppfattat de ideologiska förskjutningarna. Det uppstår alltid dissonanser, exempelvis på följande sätt:

- *Mellan hierarkiska värderingar och egalitära institutioner:* Detta är den gamla övertygade socialdemokraten, som alltid har litat på "samhället" och som på ålderns höst erbjuds att delta i en brukarkooperativt driven bostadsgrupp för pensionärer.
- *Mellan hierarkiska värderingar och individualistiska institutioner:* Här får vår åldrade arbetare en hemtjänstcheck och en lista på privata hemtjänstföretag i näven.
- *Mellan individualistiska värderingar och egalitära institutioner:* Den skattetrötta skolbarnsföräldern, som alltid känt sig hunsad av diverse småbyråkrater i den offentliga sektorn erbjuds att medverka i en skolstyrelse och tillsammans med andra föräldrar driva den kommunala skolan.
- *Mellan egalitära värderingar och individualistiska institutioner:* Den entusiastiska gröna aktivisten får med en barnomsorgspeng välja mellan ett daghem drivet av en privat storkoncern och ett antal kommunala resultatenheter vilka alla styrs med järnhand av vinstmaximerande resultatenhetschefer.

Om vi utgår från att dessa dissonanser är psykologiskt störande kan man förvänta sig att de kommer att utjämnas på något sätt. Ett sätt att utjämna dissonanserna är naturligtvis att reformatorerna genom en ideologisk kampanj försöker förändra de missnöjda medborgarnas värderingar. Det är inte ovanligt att de samhällsorganisatoriska reformerna på detta sätt har ackompanjerats av ideologiska propagandakampanjer.

Den aktiva medborgare, som vare sig övertygas av ideologiska kampanjer eller av den nya praktik som hon plötsligt finner sig i, kan själv gå till aktion för att genom politisk påverkan ändra reformen. Med tanke på innehållet i de kulturella orienteringarna och med tanke på vilka kategorier av medborgare som sannolikt återfinns inom dem, verkar det troligast att sådana politiska aktioner skulle komma från de egalitärer som utsätts för individualistiska reformförsök och minst sannolikt att de skulle komma från hierarkierna som placerats i egalitära eller individualistiska sammanhang. De missnöjda individualisterna, som ju inte är särskilt mycket för kollektiv handling, skulle kunna söka sig till politiska entreprenörer. Vid sidan av avsedda och andra icke avsedda resultat borde man alltså förvänta sig att reformivern i den offentliga sektorn också för med sig ideologiska propagandakampanjer från reformatorernas sida, politiska aktioner av framför allt missnöjda egalitärer och en marknad för politiska entreprenörer.

REFERENSER

- Adler-Karlsson, G. (1969) *Functional Socialism: A Swedish Theory for Democratic Socialization*, Stockholm: Prisma, 1969.
- Butcher, H, Law, I.G., Leach, R. och Mullard, M. (1990) *Local Government and Thatcherism*, London och New York: Routledge.
- Bäck, H. och Soininen, S. (1994) "Invandrarnas valdeltagande" i Bäck, H. och Håkansson, A. (red.) *Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur*, Stockholm: SNS förlag.
- Dahlkvist, M. och Strandberg, U. (1995) "Den kommunala självstyrelsens rötter och framtid. Idéer och värdemönster i ett historiskt perspektiv" i *Lokal demokrati – Möjlighet eller hot. En idéskrift om den kommunala självstyrelsen*, Stockholm: Kommunförbundet.
- Douglas, M. (1973) *Natural Symbols*, Harmondsworth: Penguin.
- Douglas, M. (1982) *In the Active Voice*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Duverge, M. (1964) *Political Parties*, London: Methuen.
- Kommun-Aktuellt* 4/1994.
- Leach, S., Stewart, J. och Walsh, K. (1994) *The Changing Organization and Management of Local Government*, London: Macmillan.
- Lipset, S. M. och Rokkan, S. (1967) "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments. An Introduction" i Lipset, S. M. och Rokkan, S. (red.) *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*, New York: Free Press.
- Lundqvist, L. J. (1997) "Privatisering – varför och varför inte?" i Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, Stockholm: SNS förlag.
- Petersson, O. (1991) "Democracy and Power in Sweden" *Scandinavian Political Studies* No 2.
- Petersson, O., Westholm, A. och Blomberg, G. (1989) *Medborgarnas makt*, Stockholm: Carlssons.
- Petersson, O., Hermansson, J., Micheletti, M. och Westholm, A. (1997) *Demokrati över gränser. Demokratirådets rapport 1997*, Stockholm: SNS förlag.
- Premfors, R., Sandqvist, J. och Sanne, M. (1994) *Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm*, Stockholm: Carlssons.
- Rose, L., Hovland, I. och Skeidsvoll, A. (1994) *Lokal tilhørighet, tilfredshet med offentlige tjenester og holdninger til lokale forhold: Noen resultater fra en landsomfattende undersøkelse med særskillt vekt på kommunestørrelsens betydning*, Oslo: Institutt for statsvitenskap.

- SOU 1984:84 *Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan. Exempel och erfarenheter.*
- SOU 1991:104 *Konkurrensen inom den kommunala sektorn.*
- SOU 1996:71 *Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd.*
- Thompson, M., Ellis, R. och Wildavsky, A. (1990) *Cultural Theory*, Boulder: Westview Press.
- Wallin, G. (1973) "Småkommunerna på avskrivning" i Wallin, G., Andersson, H.G. och Andréén, N. (red.) *Kommunerna i förvandling*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Vedung, E. (1991) "Miljöpartiet, nedfrysningsteorin och den järnhårda oligarkilagen" i Gustafsson, B. (red.) *Människa Miljö Samhälle*, Uppsala: Samhällsvetenskapliga fakulteten.
- Zetterberg, H. L. (1995) "Civila samhället, demokratin och välfärdsstaten" i Trägårdh, L. (red.) *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*, Stockholm: SNS förlag.
- 90-talets byapolitik – Erfarenheter av ett kommunprojekt*, Stockholm: Kommentus förlag.

Kommunalpolitikerns vardag – samförstånd och hårt arbete

AV GUNNEL RYDBERG

Denna artikel bygger på samtal med politikerna Bengt Odlöw, kommunstyrelsens ordförande (s) i Mölndal, Vivi-Ann Nilsson, kommunalråd (s) i Göteborg, Marita Aronsson, kommunstyrelseledamot (fp) i Mölndal och Ingamaj Wallertz Olsson, tidigare kommunalråd (m) i Lerum.

Rollen som förtroendevald ger påverkansmöjlighet men för också med sig en utsatthet. Ofta får politikern stå till svars både för sin och andras politik i medierna och i kontakten med medborgarna. Framför allt innebär dock den politiska rollen hårt arbete, för många långt mer än heltid. Vad gör egentligen politikern? Vad innebär det politiska arbetet? Vi får här en inblick i fyra hårt arbetande kommunpolitikers vardag. De jobbar eller har jobbat på heltid eller halvtid med politik. Alla har stort ansvar och lång erfarenhet.

Bengt Odlöw i Mölndal använder sig mycket av det informella samtalet i sitt arbete och låter diskussionerna leda fram till vad som ska göras i olika frågor. Politikerna i kommunen söker ofta breda samförståndslösningar, enligt Bengt.

– Jag är en öppen och social person som har lätt för att prata med de flesta människor oberoende av parti.

Bengt är kommunstyrelsens ordförande och representerar socialdemokraterna. Enligt honom råder det ett bra politiskt klimat i kommunen, och politikerna behöver inte bråka i onödan. Alla har samma inställning.

– Kan vi kompromissa, så gör vi det. Behövs debatt, debatterar vi i fullmäktige. Vi kan ha rätt roliga debatter, mest för spelets skull. Men i praktiken har vi mycket samförstånd.

Goda relationer

I förhållande till tjänstemännen tillämpar Bengt Odlöw "management by walking around". Han går alltså runt till tjänstemännen och försöker informera sig om olika frågor. Han har många kontakter med kommundirektören, förvaltningscheferna och olika specialister.

– Jag försöker vara ledare och inte chef. Vi byter idéer och försöker lyssna åt båda hållen.

Även om det är kommundirektören som är chef för stadskon-toret och förvaltningscheferna för respektive förvaltning, händer det att Bengt är med och fattar operativa beslut. Han och de andra kommunalråden kan då prata igenom en sak och sedan se till att den genomförs.

– Rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker blir otydlig ibland, inte minst eftersom Mölndal är en liten kommun där de flesta anställda finns i samma hus, säger Bengt.

Han medger dock, att det inte är bra att vara alltför överens, särskilt inte i en valrörelse. Då blir det besvärligt för medborgarna att skilja på partierna. I valrörelserna är det svårt att få fram och profilera de kommunalpolitiska frågorna, utom i mycket konkreta fall. Oftast är det rikspolitiken som slår igenom även på kommunal nivå. Idag diskuteras om det borde vara skilda valdagar för kommunal- respektive riksdagsval. Motiven skulle vara att öka chanserna att kunna profilera kommunalpolitiken. Som socialdemokrat är Bengt Odlöw inte för skilda valdagar. Han menar, att det ändå oftast är rikspolitiken som diskuteras. Dessutom påverkar rikspolitiken så många regionala och lokala frågor att alltsammans hör ihop. Skilda valdagar kan innebära att männi-

skor i kommunalvalet röstar i förhållande till hur nöjda de är med den förda rikspolitikern.

Det politiska arbetet handlar mycket om relationer med andra människor från olika sammanhang. Det går inte att bortse från relationerna och nätverken i politiken. Fungerar inte dessa, påverkas det politiska arbetet på olika sätt, vilket i sin tur har en effekt på medborgarna och demokratin. Politikern har relationer med kollegor både från samma parti och från andra partier. Han eller hon har även relationer till tjänstemän på olika nivåer samt till människor i näringslivet, föreningslivet och medierna.

I kommunalpolitiken kommer politikerna ofta överens över partigränserna. Samverkan är viktig. Det förekommer inte lika många strider som i rikspolitikern. Där anses partierna vara mer stängda för varandra. Det är inte ovanligt att goda relationer råder mellan politiker från helt olika falanger, men det kan vara lättare att ha en öppen relation med de egna partikamraterna. Det ger trygghet att känna att alla har samma grundfilosofi. Diskussionerna kan bli mer förutsättningslösa. Men i slutändan handlar det om personkemi. Vissa personer känner politikern att han eller hon trivs bättre med eller kan lita på mer än andra. Detta oavsett politisk hemvist.

Marita Aronsson sitter i kommunstyrelsen för folkpartiet i Mölndal. Hon har tidigare varit kommunalråd på heltid men arbetar numera på halvtid med politik. Hon tycker att det är viktigt att försöka komma överens som politiker. Det har man nytta av när makten skiftar. Kontakterna med kollegorna fungerar mycket bra. Politikerna kommer överens i uppskattningsvis 95 procent av alla budgetfrågor. Bara i de övriga fem procenten blir det votering. Ibland är det tuffare diskussioner inom partiet än mellan politiker från olika falanger.

Marita har svårt att känna agg mot en kollega, oavsett partitillhörighet.

– Ibland blir man vansinnig på att någon tycker en viss sak. Men var och en har rätt att tycka vad de själva vill. Vi kan vara

arga på varandra i fullmäktige men sedan krama om varandra på vägen ut.

När Marita var ny i politiken kunde hon kämpa sig blodig för vissa saker. Nu tar hon det lugnare.

– Demokratins villkor är sådana, att det är majoriteten som avgör, om än bara med en enda rösts övertikt. Det måste man acceptera.

Korridorpolitiken betyder en hel del, enligt Marita. Det är mycket mer snack i korridorerna än hon trodde när hon var ny i politiken. Många frågor avgörs i praktiken vid informella samtal i huset. Särskilt heltids- eller halvtidspolitiker finns ofta i huset och har många naturliga kontakter med tjänstemännen. Det är mycket viktigt att kunna skilja på de olika rollerna och ha respekt för varandras områden, anser hon. Oftast fungerar det bra, men det finns en risk att heltidspolitikern blir så involverad i verksamheten, att han eller hon glömmer för vem vederbörande finns till. Det måste politikern fråga sig hela tiden. En tjänsteman kan ha en åsikt och får hävda den. Men det är politikerna som beslutar, och det får tjänstemännen ställa upp på.

– Vi politiker är till för medborgarna och inte för att göra tjänstemännen glada. Blir man för mycket kompis kan det vara svårare att säga nej till ett förslag som en tjänsteman jobbat mycket med, säger Marita.

För politikern handlar kontakten med tjänstemännen mycket om att ta emot rapporter av olika slag som ska läsas. På möten och sammanträden finns tjänstemännen med. Så det är viktigt att ha goda relationer men också att ha en tydlig rollfördelning.

Moderaten *Ingamaj Wallertz Olsson* var ordförande i kommunstyrelsen i Lerum i drygt sex år. Hon tycker att kontakten med kollegor och tjänstemän fungerade väl, och att det i allmänhet rådde ett bra klimat. När hon började på heltid som politiker, reagerade hon mot att det sprangs mycket i korridorerna.

– Enskilda handläggare gick ofta direkt till kommunstyrelsens ordförande eller till enskilda nämndledamöter i olika ärenden.

Följden blev att det rådde oordning och att enskilda politiker gav direktiv utan att ha denna rätt. Det är livsfarligt när det blir så, säger Ingamaj.

Hon arbetade för att sätta stopp för detta beteende, så att handläggare i stället skulle gå den rätta vägen med sina ärenden, via sin förvaltningschef och kommundirektören. Ingamaj arbetade även för att förändra sättet att hantera tjänsteskrivelser på. Tidigare förekom det att handläggarna skrev på själva och vidarebefordrade skrivelserna direkt till kommunstyrelsen. Men det är fel, anser Ingamaj. Det är förvaltningschefen som ska underteckna sådana skrivelser. Därför arbetade hon för ett tydliggörande av rollerna.

– Det är viktigt att förvaltningscheferna är informerade om vad som händer inom hela deras område. Annars kan vissa saker släppas förbi dem.

En ledande politiker bör, där det behövs, ta kontakt med handläggare och hålla sig informerad om olika ärenden. När det gäller löpande uppdrag ska direktiven vara klara, tydliga och lätta att följa för tjänstemännen, anser Ingamaj.

Fungerande nätverk

Det är viktigt för politikern att bygga upp ett brett och väl fungerande nätverk. Genom det kan han eller hon känna av och få ett tvärsnitt på vilka uppfattningar människor har ute i samhället. Det tar tid att utveckla nätverk.

Nätverk kan bestå av människor från olika sammanhang i samhället: partiet, kommunen, regional och riksnivå, arbetslivet, privata relationer m.fl. Dessa personer kan politikern kontakta när han eller hon vill ha synpunkter på olika saker. Nätverken finns där, även om de inte är strukturerade eller uppptecknade. De lever sina egna liv, eftersom det handlar om relationer. Nätverken förändras efter hand, och de måste underhållas. Föreningar är också en viktig del av politikerns nätverk. Relationer ska

odlas med människor alltifrån partiföreningen till idrottsklubben. Många vill att politikern ska medverka på invigningar eller årsmöten.

Det personliga nätverket är inte det minst viktiga. Det är där rötterna finns. Tyvärr gör den stora arbetsbördan det ofta svårt för politikern att ta sig tid med de privata relationerna. Även om inte familjen blir lidande kan vännerna bli det. Därför är det betydelsefullt att vårda sitt privata nätverk. Det är viktigt att inte bara ha politiska kontakter, utan också träffa människor från andra sammanhang.

De viktigaste kontakterna med arbetslivet får politikern genom att själv delta i det som anställd eller egen företagare. Då får han eller hon så att säga "inside information". Heltidspolitikern har inte dessa naturliga kontakter, vilket gör att kraven på att själv odla relationer med näringslivet och offentliga arbetsplatser blir större. Bland kommunalanställda har politikern naturligt nog fler kontakter, inte minst inom sitt eget verksamhetsområde. Men många politiker är ute och besöker även andra arbetsplatser. Fackliga kontakter kan också vara betydelsefulla för politikern. Han eller hon ska ju representera människor som arbetar på olika arbetsplatser och känna till de villkor som råder där.

För *Ingamaj Wallertz Olsson* har det varit viktigt att kommunen har goda kontakter med näringslivsorganisationer och håller sig ajour med hur deras villkor är. På så vis kan kommunen ta reda på vad som bör göras för att skapa bästa möjliga förutsättningar för näringslivet. På vissa orter förs den kommunala näringslivspolitik dock mycket aktivt, och det är Ingamaj kritisk till. En del politiker är mycket involverade i kommunens företagsamhet. De försöker hitta olika sätt att subventionera för ortens företag osv. Ingamaj tycker inte att politiker borde ägna sig så mycket åt sådant. Det viktigaste för företagen på orten är att kommunen fungerar, med barnomsorg, skola och äldreomsorg.

- Det är viktigare för etableringsviljan hos företag att kommunal service fungerar, än att kommunalråden lägger sin tid på

enskilda företag. Det är fullständigt meningslöst att politiker, ofta manliga, gör sig mer eller mindre ansvariga för hur företagen fungerar, säger Ingamaj.

Slutligen kan politikern inte bortse från relationen till medierna, även om hon eller han skulle vilja. Politikerna behöver medierna för att få ut sitt budskap. Medierna i sin tur behöver politikerna för att få information om vad som händer i samhället och kunna skildra det, på ett sätt så att deras produkter går att sälja. Det finns ett ömsesidigt beroende mellan politiker och medier. Därför ställer politikern upp för medierna, och det kan vara både tidningar, radio och teve som tar kontakt.

Det gäller att förstå varandras villkor. Medierna har ett stort ansvar för att granska och utvärdera samt ge en bred bild av vad som händer i samhället. Medierna har stor makt, och den kan bli förödande om inte hela bilden ges. Politikern kan ibland ha synpunkter på hur det står till med journalisternas sakkunskaper i olika frågor. Om inte en journalist förstår ett sammanhang ordentligt finns risken att en vrångbild presenteras.

Ibland kan politikern uppleva mediernas vinklingar som besvärliga. Det kan verka som om båda parter är överens i en fråga, men sedan står det något helt annat i tidningen. Det kan kännas, som om medierna inte återger det politikern sagt.

Vivi-Ann Nilsson är socialdemokrat och kommunstyrelseledamot i Göteborg. Hennes relationer med medierna fungerar i stort sett bra.

– Medierna har sin roll och det är viktigt att möta dem och försöka försvara sina ståndpunkter, säger hon.

Det finns dock sådant som är mindre bra. *Vivi-Ann* anser, att medierna mest speglar det negativa som händer och det tycker hon är synd. Ibland kan hon uppleva en viss okunnighet hos en del journalister, beroende på hur länge de jobbat med en fråga. En del journalister verkar se som sin uppgift att jaga politiker, och alla politiker granskas inte lika i medierna.

– Exempelvis kan jag uppleva att Göteborgs-Posten behandlar

liberala politiker bättre än socialdemokratiska, på grund av tidningens politiska färg. Och inte bara på ledarplats.

Bengt Odlöws kontakter med medierna är också goda, även om han upplever att Mölndal ligger lite i informationsskuggan av Göteborg. Det som händer i Göteborgs olika stadsdelar får ofta mer uppmärksamhet än det som händer i kranskommunerna, t.ex. Mölndal och Partille. I kommuner som ligger ännu längre från Göteborg fungerar det oftast bättre, för där finns lokalredaktioner som bevakar.

– Vi får vara lite i fred här i Mölndal och det är både positivt och negativt. Men det är mest negativt för vi förlorar ju lite identitet på det, säger Bengt.

Möten med medborgare

Den kanske allra viktigaste relationen för politikern är den med medborgarna. Den förtroendevalde får många telefonsamtal, brev och spontana närmanden från människor på stan. Han eller hon försöker oftast besvara alla brev och telefonsamtal personligen eller via sin personal. Det där med att ringa tillbaka är dock svårt, för det är inte alltid som den som ringt går att nå när politikern försöker.

Politikern träffar medborgarna i flera olika sammanhang. Har den förtroendevalde en högre position blir han eller hon ofta igenkänd i sin kommun. Det kan vara både för- och nackdelar med det. Nackdelarna är att det är svårt att kunna gå och handla i lugn och ro. Det tar alltid längre tid att köpa mjölk än för vanligt folk. Politikern får ofta spontana frågor från medborgare ute på stan, och det kan vara jobbigt när man är trött och sliten. Men å andra sidan behöver den förtroendevalde bli känd. Den som är välkänd får fler kontakter och kan ofta påverka i fler sammanhang.

Bengt Odlöw får många samtal och brev samt mycket e-post från medborgare. Dessutom träffar han dem var han än rör sig i

samhället: i affärer, på barnens skolor, på fritids, i möten med brukarråd och intresseföreningar samt på företag. Han får många kontakter med medborgare även i frågor som egentligen andra nämnder har ansvar för. Det blir så eftersom han finns i stads- huset på heltid. När någon tar kontakt hänvisar Bengt ofta till berörd nämndordförande eller till någon tjänsteman. Det är viktigt att ärenden går den rätta vägen.

– Vi i kommunstyrelsen är inte en överklagningsinstans till de andra nämnderna, utan de får själva stå för sina beslut, säger Bengt.

Det är nog ingen politiker som är riktigt nöjd med sina medborgarkontakter. Alla tycker att de borde hinna med mer av sådant. Det är inte lätt när den förtroendevalde ibland kan känna det som om han eller hon drunknar i sammanträden eller i handlingar som ska läsas. Det är så mycket som pockar på engagemanget, och tempot omkring är högt. Ju fler timmar politikern lägger ner på politiskt arbete, desto svårare blir det att ha de dagliga kontakterna med medborgare, inte minst om man som heltidspolitiker inte har ett vanligt jobb att gå till. *Marita Aronsson* jobbar på halvtid med politik. Den andra halvtiden lägger hon på sitt ordinarie jobb som psykolog. Det tycker hon känns bra. Där hon sitter i kafferummet på jobbet kan hon ställa frågor och direkt få svar på vad folk tycker.

– Jag får veta vad som rör sig i folks huvud och vilka bekymmer de har. Alla vet att jag är politiker, så jag får all skit som finns. Jag måste ofta försvara allt som politikerna gör.

Marita träffar medborgare även genom engagemang i en kyrka, där hon är aktiv. Dessutom träffar hon dem bland sina vänner. Och sist men inte minst möter hon sina partikollegor, som de flesta är fritidspolitiker och har sina olika jobb. De får input från medborgare på olika sätt, och detta kommer även Marita till del.

Dagens politiker ska i första hand ställa upp de långsiktiga målen. Men även om han eller hon ska målstyra går det inte att bortse från att det ofta är olika detaljfrågor som medborgarna vill dis-

kutera. Och då måste politikern ställa upp på det. Han eller hon ska ju vara medborgarnas företrädare. Det kan bli ett dilemma ibland. Det gäller för den förtroendevalde att veta vad vederbörande själv kan ta tag i, och vad som bör bollas vidare till behörig tjänsteman. Det går inte att gå in och ändra i detaljfrågor direkt. Ställs politikern inför ett problem får vederbörande ta upp frågan i första hand med förvaltningschefen.

– Som heltidspolitiker har man i början jättesvårt att skilja på rollerna som politiker respektive tjänsteman, säger Marita Aronsson.

Att inte göra allting själv är något man lär sig efter hand, menar hon. Medborgarna behöver ofta få prata av sig, men politikern får inte ta på sig allt.

Det är medborgarna själva som sätter dagordningen för vad de vill diskutera med politikerna. De tar ofta upp detaljfrågor och saker som påverkar dem själva i egenskap av föräldrar, barn till äldre föräldrar, husägare osv. Politikern har att lyssna och prata allmänt om hur de olika frågorna bör hanteras. Han eller hon får ta till sig frågorna och lova att undersöka. Sedan kan spörsmålen föras tillbaka till berörda organ. Slutligen kan politikern eller någon annan återkomma till frågeställaren med ett klarläggande. Detta behöver alltså inte betyda att politikern själv går in och lägger sig i olika detaljfrågor.

När människor ringer en politiker är det ofta för att efterlysa ett visst agerande. Ibland kan de vilja få ett svar på någon fråga. En del kommuner har som praxis att som svar på någons fråga skicka ett litet brevkort med namn och telefonnummer till berörd handläggare. Men sådana kort kommer lätt bort i postskörden människor får. Då kan de höra av sig och undra varför svaret dröjer.

Medborgarna är med och påverkar de frågor som politikerna driver. Ett sätt att göra det är genom att reagera på olika saker politikerna gör. Dessa reaktioner tar politikerna till sig, ibland mer än folk i allmänhet tror. Det kanske är därför det sägs, att när fler

än en person ringer en politiker om något upplevs det som en folkstorm.

Partiets medlemmar påverkar än mer de frågor som politikern driver. Och de är ju också medborgare. Det är viktigt för politikern att vara påverkbar, men han eller hon måste även se frågorna i ett helhetsperspektiv. Det kanske inte alltid en medborgare gör som talar i egen sak. Men politikern kan inte gå in och ändra i ett beslut bara för att några ringer. Det kan ju vara så att en tyst majoritet tycker helt annorlunda.

När resurserna är knappa är det viktigt för politikern att tänka på vem han eller hon representerar, menar *Bengt Odlov*. Då måste den förtroendevalde i första hand gynna medborgarna och inte främst säkerställa arbetsuppgifter för tjänstemännen.

– Som politiker måste vi alltid fråga varför och för vem vi gör någonting. Vi måste fråga vem som får nytta av det vi gör. Om det är medborgarna ska vi fortsätta att driva frågan.

Bengt ser sig i första hand som medborgarnas och väljarnas representant. Han är även partiets, men partiet ska ju representera sina väljare.

– Jag sitter inte här för att försvara förvaltningen utan för att bevaka förvaltningen i medborgarnas intressen. Det funkar oftast, säger Bengt.

24-timmars jour

Att arbetsbördan för politikern i många fall är enorm, råder det inget tvivel om. Vare sig han eller hon innehar sitt uppdrag på heltid, deltid eller fritid lägger politikern ofta ner åtskilliga timmar utöver de arvoderade. Det betyder att heltidspolitikern inte sällan sysslar upp till 70 timmar per vecka med politik. Och för fritidspolitikern, som arbetar heltid inom sitt ordinarie yrke, för det politiska uppdraget säkerligen med sig en mertid, som gör att han eller hon lätt kommer upp i lika många timmar sammanlagt.

Det är heller inte fråga om att kunna lämna kvar uppdraget i kommunalhuset när man går hem och så koppla av på kvällen. Nej, uppdraget är som ett kall. Jobbet tar man med sig hem. Den förtroendevalde har "jour" 24 timmar om dygnet och låter sällan bli att svara i telefonen när någon ringer. Politikern får också använda sin kvällstid till att läsa mängder med handlingar inför olika sammanträden. Det skulle inte fungera utan familjens stöd, och det stödet har våra politiker. Partiets stöd betyder också mycket. Att partikollegor ringer och berömmar för något politikern sagt eller gjort gör gott. På samma sätt är det med konstruktiv kritik.

– Ibland upplever jag min arbetsbörda som på gränsen till omänsklig, säger *Bengt Odlöw*.

Hans fru arbetar heltid som lärare och har också ont om tid. De har sex barn mellan 33 och 9 år.

– Ofta somnar vi framför teven på fredagskvällarna.

Periodvis, när det går bra i politiken och partiet har goda opinionssiffror, berättar Bengt, är det väldigt roligt att jobba som politiker. Han känner både glädje och motivation i sitt arbete, även om de senaste årens nedskärningar inte varit alldeles roliga att vara med om. Bengt har varit med så länge i politiken att han som han säger "står på rutinens brant". Det innebär att de frågor han sysslar med för det mesta inte är nya, utan är sådana som han sett förr. Frågor kommer hela tiden igen.

– Ibland har jag nytta av att frågorna kommer igen, men ibland är det en belastning. När yngre människor kommer med nya, friska grepp kanske man inte vill pröva det. Men det kan vara så att något som inte funkade förr kanske gör det idag, säger Bengt.

Bengt tar med sig jobbet hem på olika sätt, både i form av handlingar som ska läsas och samtal som ska ringas. Som tur är, är hans fru också politiskt engagerad och brukar recensera debatterna i fullmäktige åt honom. De är nyfikna på varandras arbete och kan ge varandra förståelse.

Även *Ingamaj Wallertz Olsson* tog som kommunalråd med sig

jobbet hem, både mentalt och praktiskt. För henne var uppdraget något som hon levde med hela tiden, inte bara under kontorstid. På kvällarna kunde hon sitta hemma och läsa handlingar eller skriva på sin bärbara dator. Som tur är har hon ett mycket gott minne, vilket gjorde att hon inte behövde läsa handlingarna flera gånger. Det minskade hennes arbetsbörda något. Ändå upplevde hon den ibland som tung. Hon tycker att det är så roligt med politik, annars skulle det inte ha fungerat att arbeta upp till 70 timmar per vecka.

- Min arbetsbörda har emellanåt varit smått övermäktig, samtidigt som uppdraget är väldigt stimulerande. Så länge man känner stimulans, orkar man nästan hur mycket som helst, säger Ingamaj.

Hon menar, att om människor visste vilket otroligt engagemang som finns hos politiker i allmänhet, skulle många ändra inställning till politiker.

- För de flesta fungerar det bra att jobba så mycket – i medgång. Det är i motgång det slår igenom hur trötta folk är. Att jobba i 70 timmar per vecka och dessutom ha bekymmer i arbetet är hårt.

Det är viktigt för den förtroendevalde att lära sig säga nej, för att inte hamna i den situationen att klappa igenom när motgången kommer. *Vivi-Ann Nilsson* har under perioder medvetet försökt att minska sin arbetstid från 70 till 60 timmar per vecka. Hon har också då försökt ta ledigt varannan helg. Eftersom arbetstakten är betydligt lugnare under sommaren innebär det att den genomsnittliga arbetstiden blir 50 timmar per vecka under ett år, och det är hyfsat, menar Vivi-Ann. Men även om hon har en så kallad ledig helg, innebär det inte att hon avstår från att läsa handlingar. Det är ett måste för att hinna med. Vivi-Anns man är också politiskt engagerad och har därför stor förståelse för hennes engagemang.

- Jag måste säga nej till mycket. Det innebär också att jag måste lita på andra i nämnden och släppa ifrån mig makt, säger Vivi-Ann.

Eftersom hon är ordförande i utbildningsnämnden, gäller det att se till att gruppen är överens i olika frågor, så att det går att dela på ansvaret. Det kan dock bli problem vid kontakten med medierna, som ofta inte nöjer sig med att tala med någon annan än henne som ordförande.

Vivi-Ann känner ständig tidsbrist. Hon vill gärna ta sig mer tid med sin man, sin son och sin mamma. Hon vill även ha mer tid för sina fritidsintressen, som att läsa böcker eller sy. Hon tar med sig jobbet hem både bokstavligt och mentalt. Folk ringer henne ofta hemma, och hon kan vakna mitt i natten och tänka på jobbet.

– Ibland kan jag tycka att det är för mycket gnäll och gny på mig. Då är det svårt att orka gå till jobbet. Men jag känner både glädje och motivation som tur är.

Vivi-Ann känner stöd både från sin man och från sina partikollegor i kommunstyrelsen och i utbildningsnämnden. Det betyder mycket när kollegor ringer och t.ex. berömmar för en bra artikel hon skrivit. Dock känner Vivi-Ann att stödet från kommunen kunde vara lite större. Hon delar stadssekreterare med en kollega, fast hon skulle behöva en egen för att få hjälp med praktiska saker, som att sova i handlingar och söka material.

Arbetsätt efter person

Den övervägande delen av det politiska arbetet består i att läsa handlingar och att gå på sammanträden. Men mycket tid går också åt till mer informella möten. Det handlar om samtal i korridorerna, i telefonen eller via e-post. Det förekommer många olika aktiviteter och kontakter med människor i skilda sammanhang, både kollegor, tjänstemän, näringslivsfolk och vanliga medborgare. Varje politiker formar sitt arbetsätt efter sin personlighet.

För en ung, nykläckt politiker kan det bli en chock att ställas inför de decimeterhöga berg av handlingar som hamnar på bordet. De formalistiska kraven gör att språket i handlingarna kan

upplevas tungt och svårläst. Det går knappast att läsa alla dessa handlingar lika noga. Innan den förtroendevalde lär sig att sova kan det bli ett tungt arbete att ta sig igenom materialet. Det är nödvändigt att lära sig snabbläsa. Datorn har blivit ett hjälpmedel för allt fler när det gäller att plocka fram information, skicka brev och kommunicera.

Handlingar kan inte bara läsas rakt upp och ner, utan politiker måste också ibland kolla upp det han eller hon läser.

– Vi måste ringa upp berörda personer och höra hur det egentligen är. Vi måste lyssna med båda öronen och känna av vad majoriteten vill, säger *Marita Aronsson*.

De flesta politiker tar med sig jobbet hem rent praktiskt. De sitter och läser handlingar på kvällar och helger. Den som har små barn hemma har naturligt nog svårare att ta sig den tiden. Då får han eller hon läsa sent på kvällen.

Vivi-Ann Nilsson brukar sitta tillsammans med sin man vid bordet om kvällarna och läsa handlingar. Det är en fördel för dem att båda är politiskt engagerade. Inom sina särskilda ansvarsområden, kultur och skola, läser Vivi-Ann allt. När det gäller kommunstyrelsens handlingar nöjer hon sig med att läsa sammanfattningarna eller lite mer, om något är särskilt intressant eller rör hennes områden.

För den som är kommunstyrelsens ordförande består det praktiska arbetet mycket av att leda. Det gäller att få helheten att fungera och se till att övergripande frågor rullar på. Den politiske ledaren ska både hålla reda på vad som händer i kommunen och se till att rätt saker händer. Det innebär att läsa det mesta av den flera kilon tunga hög av handlingar som läggs framför politiker och att samtala med en stor mängd människor.

För *Ingamaj Wallertz Olsson* har det varit viktigt att både hålla styrfarten och att hela tiden jobba med samordning, inte minst därför att världen idag förändras i en relativt snabb takt.

– Min uppgift har varit att tydliggöra kommunstyrelsens roll i den övergripande samordningen. Vi måste se olika sektorer som

en helhet. Det blir annars lätt så att människor går sina egna vägar inom dessa sektorer. Men sektorer som t.ex. vården och kollektivtrafiken hör samman för den enskilde.

Formella eller mindre formella sammanträden och möten är en annan tung del i det politiska arbetet. Sammanträden behöver inte vara formella i överkant utan kan användas till samtal. *Ingamaj Wallertz Olsson* har jobbat så, att hon så tidigt som möjligt försökt att förankra ett ärende på bredden. Det innebär att när en fråga eller motion har kommit från fullmäktige, har hon tagit ärendet till arbetsutskottet där fyra partier varit representerade. Utskottet har diskuterat detta ärende, ofta i samtalsform. Ska frågan behandlas politiskt eller direkt skickas på remiss till olika instanser? Ska den kompletteras? Ingamaj har föredragit att samla ihop alla inblandade på en gång i stället för att springa runt och samtala med olika personer i korridorerna.

– Jag tycker att det är effektivt att få så många som möjligt med i ett ärende från början. Det tar så mycket tid att samtala i korridorerna. Men är det svåra frågor av strategisk natur är det annorlunda. Sådana frågor har jag inte tagit upp i det formella sammanhanget utan att jag först har förankrat dem.

För Ingamaj har det varit viktigt att penetrera och analysera en frågeställning före sammanträdet, så att hon vet vad hon vill ha ut. Det har gällt att se möjligheter och var hennes parti står i förhållande till de andra partierna. Därefter har hon fått förhandla fram frågan till bästa möjliga beslut.

– Men det är också väldigt viktigt att lyssna av vad de övriga partierna säger. Det kan ge tillskott som gör det hela ännu bättre, säger Ingamaj.

Om någon partiföreträdare sitter tyst under ett sammanträde har hon därför haft för vana att fördela ordet till denna person, även om han eller hon inte bett om det.

– Det är inte så vanligt att man gör så. Men jag tycker att det är viktigt att få veta vad alla tycker. Det är besvärande om någon inte deltar och ger sin bild av en fråga, säger Ingamaj.

Skillnader och likheter

Typiskt politiker! är en kommentar som kan höras när en förtroendevald fattat ett beslut eller agerat på ett sätt som inte faller alla människor på läppen. Ibland får politikern klä skott även för sådant som vederbörande inte har gjort. Det finns förstås också många som tycker att förtroendevalda gör ett bra jobb och är värda all respekt för sitt engagemang. För gemene man kan det se ut som om politiker utgör en homogen grupp, medan de naturligtvis består av människor av alla de slag och representerar många olika grupper.

Mycket av det politiska arbetet är lika för politiker ur alla kategorier. Men sättet att arbeta på kan skilja sig åt. Män och kvinnor är inte alltid lika, och det återspeglar sig även i det politiska livet. Yngre och äldre politiker kan också ha olika arbetssätt. Det kan skilja sig mellan politiker från olika partier samt mellan fritids- eller heltidspolitiker.

I första hand skiljer det sig mellan olika personligheter. En del personer är mycket målinriktade och fattar gärna snabba beslut; andra föredrar att diskutera med många människor före beslut. Det finns pratglada, fåordiga, försiktiga och driftiga politiker, som alla har en sak gemensamt – engagemanget för det de tror på och vill förändra.

Ingamaj Wallertz Olsson är en politiker som har arbetat lite annorlunda än sina kollegor, enligt egen utsago. Hon är mål- och resultatiniörd, och ibland har människor tyckt att hon styr med järnhand:

– Jag vet vad jag vill få ut av ett sammanträde och jobbar på att komma dit jag vill. Jag pratar inte så mycket utan använder min tid effektivt.

Oftast har Ingamaj fått det resultat hon vill, men inte alltid.

Fritidspolitikern arbetar inte likt heltidspolitikern. Han eller hon har färre möjligheter att träffa sina kollegor personligen och har inte lika många sammanträden som heltidspolitikern. Fritidspolitikern kanske träffar sin nämnd eller bevistar fullmäktige en

gång per månad. Mellan sammanträdena är vederbörande hänvisad till telefonen och till högvis med handlingar. Det ställs dessutom stora krav på fritidspolitikern, när det gäller att hålla sig ajour med frågor som budget och lagstiftning m.m.

Fritidspolitikern är sällan med i beredningen av ärenden utan är hänvisad till pappersinformation. Han eller hon träffar inte ofta förvaltningschefen eller enskilda handläggare men ska ändå hålla kontakten med brukare samt kunna ställa upp och svara på allmänhetens alla frågor. Tidsbristen gör det svårt att hinna sätta sig in i de frågor som kan komma att ställas.

Fritidspolitikern har vanligtvis sitt ordinarie heltidsjobb, och det kräver sin man eller sin kvinna. Den förtroendevalde hamnar därför lätt i ett underläge i förhållande till tjänstemännen. De som är ordförande i nämnder blir mer beroende av sina förvaltningschefer. *Vivi-Ann Nilsson* menar, att fritidspolitiker är mer beroende av tjänstemännen och har en värre arbetssituation än heltidspolitiker.

– De får sällan hjälp av förvaltningen med att ta fram information, på samma sätt som heltidspolitikerna får. De får göra sådant själva. Dessutom får de alldeles för lite betalt i förhållande till de timmar de lägger ner, säger *Vivi-Ann*.

Men det ställs höga krav även på heltidspolitikerna. De förväntas vara mer informerade i olika frågor. Det handlar för dem i högre grad om budget- och regionfrågor. Heltidspolitikern behöver fler kontakter utanför kommunen, medan fritidspolitikern är mer koncentrerad till sin nämnd och till fullmäktige.

En heltidspolitiker i kommunstyrelsen har också ett genomförandansvar, enligt *Bengt Odlöv*. Politikern får olika frågor på ett tidigt stadium och är med under hela beslutsprocessen. När frågorna sedan kommer till fullmäktige, har heltidspolitikern hållit på med dem under en lång tid. Men många fritidspolitiker möter olika ärenden för första gången i fullmäktige.

– Faran är då att vi bara klubbar igenom ärendet. Jag måste utgå ifrån att frågan är ny för de flesta. Samtidigt måste fritids-

politikerna lita på oss, att vi behandlat frågan som vi är tillsatta att göra. Med åren utvecklar vi ett sådant samspel, säger Bengt.

Han försöker att ta upp olika frågor i fullmäktigegruppen, så att ledamöterna är med på ett tidigt stadium. Ändå är det ofta en mängd handlingar som de måste sätta sig in i när en fråga ska upp på bordet.

Arbetssättet kan skilja sig åt också mellan politiker från olika partier. De större partierna har fler viljor som ska samlas kring ett ärende. Samtidigt kan enskilda personer lättare koncentrera sig kring färre frågor. I ett litet parti måste politikerna mer ta tag i allt. Den förtroendevalde i den politiska majoriteten arbetar dessutom annorlunda än om han/hon är i minoritet. Majoritetspolitikern blir oftare kritiserad och måste gå i försvarsställning. Det gäller då att inte glömma att vara medborgarnas företrädare.

Är det någon skillnad mellan gamla och unga i politiken? Ja, visst är det så. Skillnaderna är på gott och ont, som så mycket annat. De unga strider på ett annat sätt för sina frågor, medan politiker som varit med ett tag vet att Rom inte byggdes på en dag. De har upptäckt hur komplext samhället är och vet att demokratins process måste få ta tid. Tiden är viktig för att människor ska bli delaktiga i den processen och säga sitt. Äldre politiker tar sig ibland mer tid att sätta sig in i frågorna. De yngre har bråttom och får lättare långtråkigt. Samtidigt tar de yngre lättare på saker och ting. De har inte samma plikt känsla. Det kan vara en fördel, för det gör det lättare att kombinera politiken med familj, arbete och andra intressen. De äldre å sin sida riskerar att stelna till i all sin erfarenhet och inte våga pröva nya saker.

Ingamaj Wallertz Olsson tycker, att unga politiker förfärande fort tillägnar sig de äldres sätt att jobba. Det handlar då både om språkbruk och om sammanträdesformer. Det gäller att anpassa sig till en grundstruktur som kan variera från kommun till kommun.

– Man tar efter sina förebilder och kopierar snabbt. Detta för att smälta in i miljön och bli accepterad, säger *Ingamaj*.

Marita Aronsson har också varit med ett tag i politiken, och hon känner fortfarande samma sug som förr efter politik. Känslan är dock mer mogen och består inte av samma gnista. Hon vet att det politiska arbetet är tungrott och tar lång tid. Och ibland måste det vara så. De yngre medarbetarna är mer drivande och vill förändra snabbt.

– Det är viktigt att de finns. Men det går inte att förändra världen så snabbt. Vissa saker måste få ta tid och mogna. Ett exempel är privatiseringen. För några år sedan gick det inte ens att prata om detta. Nu driver till och med sossarna den frågan, säger *Marita*.

Hon menar, att de yngre har en viktig uppgift i att putta på de äldre när de stelnar till. Deras stimulans behövs. Men de äldre behövs också med sin levnadsvisdom och mognad. För dem har saker börjat falla på plats på ett sätt som inte de yngre har erfarit.

– I Sverige har det varit så ett tag att de äldre inte har dugt. Efter 55 år har man varit körd i arbetslivet. Men nu tycker jag det har börjat svänga som tur är.

Manligt och kvinnligt

Det finns skillnader också mellan mäns och kvinnors sätt att fungera i politiken. Skillnaderna handlar mycket om språket. Generellt sägs män vara mer konkreta och raka. Kvinnor anses prata mer runt ett problem. Men slutligen kommer båda könen oftast fram till samma åsikter ändå. Kvinnor är vanligen bättre på att göra flera saker på en gång och kan tänka på flera saker parallellt. De tar med sig jobbet hem på ett annat sätt. De sägs ibland ha en bättre simultankapacitet än männen. Männen anses å andra sidan vara bättre på att dela på arbetet.

Ingamaj Wallertz Olsson menar, att kvinnor för in flera frågeställningar tidigt i ett ärende. Det är positivt och skapar en större helhetssyn. Å andra sidan kan kvinnorna lära av männen att bli mer strukturerade. Kvinnorna kan också lära sig av manligt bete-

endemönster, som ofta innebär att man stöttar och lotsar varandra fram. Kvinnor hjälper sällan varandra på samma sätt. Varför har Ingamaj en egen teori om.

– Informellt finns det bara en viss kvot för kvinnor på den politiska arenan. Varje ny tjej som tar plats innebär ju då att det blir en plats mindre till dem som står i kö. Därför är det logiskt att man intuitivt inte hjälper varandra fram.

Alla människor har både manligt och kvinnligt i sig, anser Ingamaj. Men kraven som ställs på kvinnliga ledare och politiker är tydligare.

– När en kvinna gör bort sig säger man: "Det är tydligt att man inte kan ha fruntimmer till sånt." Det har jag aldrig hört sägas om en karl, annat än i köket, säger Ingamaj.

Det finns fler skillnader. Kvinnor gör mer själva och är dåliga på att hävda att de behöver hjälp, enligt *Vivi-Ann Nilsson*. Hon menar, att kvinnorna har en starkare plikt känsla än männen. Och det innebär inte sällan ett merarbete för kvinnliga politiker. Kvinnor är mer måna om att göra rätt och inte slarva. De är också mycket måna om att de sociala kontakterna fungerar. Männen resonerar mer som så att "det löser sig".

– Jag tror att vi kvinnor behöver lära oss av männen att ta lättare på saker och ting; att det vi gör är tillräckligt bra och duger. Männen kan lära av oss att bättre svara upp mot medborgarnas krav på kontakt med politikerna, säger *Vivi-Ann*.

Ytterligare skillnader i det politiska arbetet mellan män och kvinnor handlar om intressen. Män intresserar sig mer för de ekonomiska och tekniska frågorna, enligt *Bengt Odlöv*.

– Män har oftare ett tekniskt sätt att angripa en fråga. Kvinnor närmar sig vanligen frågan mer emotionellt. Båda dessa angreppssätt behövs.

Det är viktigt att det finns både män och kvinnor i alla beslutande församlingar. Olika åldrar bör dessutom vara representerade. *Marita Aronson* har funderat över om politiken utövas på kvinnornas villkor. Det är svårt att få in i synnerhet yngre kvinnor

med barn i politiken. Men det behövs inte bara kommunalanställda utan folk från alla kategorier.

– De människor som jobbar och är duktiga, det är dem vi vill ha. Men de har familjer och jobb och har svårt att få tiden att räcka till. Det gäller både att kunna skaffa barnvakt när man ska på sammanträde och att orka med arbetsbördan, säger Marita.

Det kan också vara svårt för en del att komma tillbaka till jobbet efter avslutat politiskt uppdrag. Det gör att somliga drar sig för att ta ett sådant. Därför är det viktigt att försöka förbättra villkoren för småbarnsfamiljerna, och det gäller förstås även för män med småbarn. Politiken behöver göras attraktiv och sammanträdestiderna förbättras, anser Marita.

Hon ger ett exempel från den trafikgrupp i Göteborgsregionen, där hon sitter med. Där är hon enda kvinna bland nio män.

– Det är underligt. Det borde vara fler kvinnor. Trafikfrågorna berör ju i högsta grad även kvinnor, och våra synpunkter behövs, säger Marita.

Trafikfrågorna ses traditionellt som manliga frågor. Tvärtom är det t.ex. inom vården. Där är det en stor kvinnodominans i olika organ. Marita talade en gång i ett offentligt sammanhang om barn i riskzonen. Publiken bestod nästan enbart av kvinnor.

– Männens synpunkter behövs inom vården lika mycket som kvinnornas. Om vi delade lika inom alla områden skulle det vara bättre för alla parter. Då fick vi fler aspekter på varje område, säger Marita.

Familjen stöder

Stödet från familjen betyder enormt mycket för politikern. Och det stödet finns, även om familjemedlemmarna kan tycka att det blir för mycket sammanträden ibland. Det är skönt att få prata av sig med familjen, när man kommer hem och är uppe i varv. Bengt Odlöw har fortfarande relativt små barn hemma; den yngste är i skolåldern. Han är ofta på möten på kvällarna, och ibland måste

barnen vara ensamma hemma. Han och hans fru försöker turas om att vara hemma, men det är inte alltid det lyckas. Bengt försöker stryka så gott det går i sina kvällsaktiviteter. Det är ofta han upplevt stressen av att vara tvungen att hämta barn på fritids. Så trots sin arbetsbörda har han ibland varit tvungen att springa ifrån en politisk aktivitet för att köra barnen någonstans.

– Min fru skulle aldrig acceptera att jag inte tog mitt ansvar. Det är bra att det finns folk i min position som har små barn, så att det skapas bättre villkor för politiker som har familj.

När *Marita Aronsson* började som kommunalråd var hennes yngste son bara nio år. Som heltidspolitiker hade hon ett tungt ansvar och var tvungen att närvara vid många sammanträden. Hennes kunskap behövdes, och hon var svår att ersätta. Det innebär att hon ofta fick vara borta från familjen. Sonen fick många gånger vara ensam hemma, och ibland var han med på sammanträden och satt och ritade under tiden. Hon fick stressa hem och laga mat, för att sedan rusa tillbaka till något sammanträde.

– Jag stängde aldrig av telefonen, utan folk fick ringa. Erik sa en gång till någon som ringde: "Nu vill jag träffa min mamma, så nu slutar du prata." Det var en tuff period, och även om min son var jätteduktig, blir han nog aldrig politiker, säger Marita, som tycker det är skönt att barnen vuxit upp och att hon inte längre behöver passa tider.

Hon tycker att villkoren för småbarnsföräldrar i politiken måste förändras. Men det är svårt att hitta system för att underlätta för familjerna. Ett sätt kan vara att förändra sammanträdestiderna, som nu mest ligger kvällstid. Det är besvärligt att flytta dem till dagtid, för då jobbar ju folk och måste ta ledigt. Att lägga sammanträden mellan tre och fem på eftermiddagen kanske skulle kunna passa småbarnsföräldrar bättre. Då kan det vara lättare att ta ledigt.

Att vara fritidspolitiker med småbarn ger nog ännu lättare dåligt samvete än att vara heltidspolitiker, menar Marita.

– Då har man en tredubbel lojalitet – mot familjen, jobbet och

politiken. Å andra sidan måste heltidspolitikern svara för allt som händer i kommunen och har på så vis en värre roll.

Att vara politiker på riksnivå är ändå värst, anser hon. En minister är allas egendom.

Lyhört ledarskap

Våra fyra politiker är alla ledare på olika sätt. Vad betyder ledarskapet för dem? Hur fungerar de som ledare, och hur skulle de vilja fungera? Personligheten spelar förstås in här som överallt annars. Politikern måste leda utifrån sin personlighet; det går inte att vara någon annan. Det finns dock personliga drag som är att föredra. En del saker går att öva in, andra är svårare. Den politiske ledaren ska vara generalist och ha ett litet hum om det mesta. Vederbörande ska kunna ha flera bollar i luften samtidigt och vara lika entusiastisk inför varje ny fråga. Detta går till stor del att lära sig. Ledaren ska vara lyhörd och ha förmåga att känna av var människor befinner sig. Han eller hon ska också vara tydlig, och i det ligger att våga stå för sin uppfattning och vara beredd att deklarerar den.

Att vara politisk ledare skiljer sig inte från att vara ledare i allmänhet, menar *Vivi-Ann Nilsson*.

– Jag ska försöka att delegera, uppmuntra människor och ge positiv stöttning. Jag ska vara lyhörd och flexibel.

För Vivi-Ann är det också viktigt att som ledare ha en positiv människosyn och på bästa sätt ta tillvara människors fulla kompetens.

Ledaren ska även vara pedagog och synliggöra olika frågor för kollegorna. Särskilt har heltidspolitikern ett ansvar för att upplysa fritidspolitikerna, som har mindre tid att sätta sig in i frågor. Politiker har som regel ganska lätt för att prata, men det är viktigare att ha stora öron än en stor mun.

Marita Aronsson är gruppledare för sitt partis fullmäktigegrupp. I partiet är hon inte ledare, men hon får ändå ta emot

många telefonsamtal från medlemmar, eftersom hon är insatt i de flesta frågor. Marita tycker att det är viktigt att låta många komma till tals i diskussionerna i gruppen.

– Jag försöker få oss att hitta ut ur frågorna och kunna enas, så att vi inte bara lämnar varandra i aggressioner. Jag försöker släppa in så många som möjligt.

En bra ledare ska, enligt Marita, vara tydlig, klar och vidsynt. Han eller hon ska orka se alla människor och inte bara hävda sig själv. Politikern har makt och det ska han eller hon också ha. Utan att känna att det är makt man utövar är det meningslöst att sitta på ett politiskt uppdrag. Makten är förstås beroende av vilken nivå den förtroendevalde sitter på. De politiker som här kommer till tals har alla relativt höga positioner, vilket ger dem en avsevärd påverkansmöjlighet. En politikers makt är inte alltid personlig utan utövas genom majoritetens beslut. Genom att få med sig majoriteten kan politikern påverka och förändra skeenden. I opposition är det svårare att utöva makt, även om påverkansmöjligheten fortfarande finns.

– Man måste hela tiden försöka få med sig de andra, snacka in sig och prata för varan. Om man bara sitter hemma och gnäller har man ingen möjlighet att påverka. Därför ska man engagera sig politiskt, säger Marita Aronson.

Partiet behövs

Det kanske viktigaste stödet för en förtroendevald, vare sig han eller hon är kommunalråd eller ersättare i en nämnd, kommer från partiet. Det är där politikern möter olika reaktioner på det vederbörande åstadkommit eller inte åstadkommit samt får beröm eller kritik. Frågor väcks och debatt skapas. Partiet betyder mycket, och det är viktigt att ha goda relationer där.

Marita Aronsson är gruppledare och leder alltså fullmäktigegruppen i sitt parti. Hon träffar gruppen två gånger i månaden,

och dessutom har hon att hålla kontakt med medlemmarna i nämnder och styrelser. Det är viktigt för henne att stämningen i gruppen är god; att man kan lita på varandra och ha en bra dialog. Detta fungerar i hennes parti.

– Vi är ett litet parti, och ibland känns det trögt när vi inte får igenom våra frågor. Men ibland är det roligt – när man känner att man fått igenom något.

Marita tycker att det fungerar lite dåligt ibland med att få en del människor att komma på mötena. Det blir också lätt så, att saker som folk lovat göra inte blir gjorda. Då gäller det att ha respekt för att inte alla har samma energi eller vill sätta av lika mycket tid till politik. Men samtidigt är det viktigt att delegera samt då och då puffa på människor. Folk gör inte alltid saker av sig själva.

– Självt jobbade jag jättemycket tidigare. Jag nästan *var* folkpartiet i Mölndal. Nu tar jag det lugnare. Det är typiskt kvinnligt att försöka fixa allt själv. Ofta går det fortare också. Det är samma sak i barnuppfostran. Men det är viktigt att kunna lämna över och dela på uppgifterna i politiken, säger Marita.

Hur växer en fråga fram i partiet? Hur bestämmer politikerna vilka ärenden som deras parti ska driva? Det beror mycket på vilken typ av fråga det är. Det beror även på vilka idéer politikerna har och hur deras engagemang för olika saker ser ut. Först och främst finns förstås partiprogrammet att gå efter. Men inom den ramen finns det utrymme för att arbeta med många olika slags frågor.

Om någon partimedlem vill väcka en fråga kan han eller hon skriva en interpellation eller en motion till distrikts- eller partikongressen. Sedan diskuteras ärendet där. Ibland lägger partimedlemmar fram sina frågor direkt till någon nämnd. Ärenden kan också initieras genom något som står i tidningarna. Det kan vara ett annat parti som väcker ett spørsmål, som även de övriga partierna då måste ta ställning till. Ibland bygger en fråga på ett förslag från en tjänsteman, och andra gånger är det kommun-

styrelsen som tar initiativet. Ett ärende växer alltså fram både uppifrån, nerifrån och från sidorna.

Utan återväxt riskerar partierna att dö ut. En viktig del av politikernas aktivitet handlar därför om att försöka engagera fler att bli medlemmar. Det finns ett stort behov av det, för de flesta partier har under de senaste åren sett vikande medlemssiffror. Antalet äldre medlemmar växer i stället.

Nu för tiden går det inte automatiskt att rekrytera nya medlemmar. Svenskarnas sätt att förhålla sig till politik har förändrats. Det tycks inte längre vara lika självklart att bli medlemmar i partier, eller i andra föreningar heller för den delen. Partierna som organisation verkar inte ligga i tiden. Människor vill inte känna sig bundna.

Politikerna är ute och pratar med människor mest under valår. Dessemellan är det lätt att glömma bort att försöka nå ut. Men det behövs. Partierna försöker nå folk t.ex. genom att ha åhörardagar på sina möten. Människor är dock svåra att aktivera, även om intresset finns för politik. Många upplever partiarbetet som trögt och omständligt. Även om partierna försöker vara ute där folk finns är det inte lätt att nå svenskarna, som gärna sitter framför teven om kvällarna.

Det är inte engagemanget hos medborgarna som är mindre idag, men det sker mer obundet. Människor diskuterar olika frågor, om än ej partipolitik. Man engagerar sig i andra former, som i brukarråd, områdesföreningar osv. Det är acceptabelt, menar *Bengt Odlöw*, för det viktigaste är att samhällsengagemanget finns. Han pekar på undersökningar, som visar att ungefär hälften av befolkningen kan tänka sig att sitta med i ett brukarråd. Relativt många människor kan också tänka sig att ta ett nämnduppdrag. Detta är positivt och visar att det finns ett stort samhällsintresse bland folk. Och när en fråga engagerat människor i en kommunal del, finns det ofta de som vill engagera sig lite mer efteråt, kanske i något parti.

– Ibland tror jag att vi i partierna förstorar upp det här. Vi tror

att vi måste ha så stora medlemskadrer, men det viktiga är inte hur många människor vi har utan hur intresserade de är. Alla behöver inte ta politiska uppdrag. Det viktiga är att tillräckligt många gör det för att det ska flyta, säger Bengt.

Det som fungerar bra i svenska partier är att de är konstanta, till skillnad från i USA, där partierna fungerar mest vid valen, menar Bengt. Svenska partier för en aktiv debatt om hur morgondagens samhälle ska se ut, och vad som är viktigt för människor.

– Vi fångar upp frågor och problem som människor ser i sin vardag. Vi för en ständig idédebatt, skriver motioner till kongresser osv.

En annan stor uppgift för partierna, enligt Bengt, är att skola politiker, så att de förbereds för att sitta i exempelvis en nämnd eller i riksdagen.

Alla partier har behov av att förändra sina kontakter med medborgarna. De har insett svårigheterna med att värva folk. Partierna försöker värva genom att arbeta efter traditionellt mönster. De sätter in annonser i tidningarna och inbjuder till olika möten. Partiarbetarna går också ut i olika sammanhang och möter människor, ofta med medlemsvärvarblocket i hand. Partierna försöker även hitta nya arbetsformer genom hemsidor på Internet, elektroniska veckobrev eller kaféverksamhet.

Det finns människor som engagerar sig i någon fråga och som skulle vilja gå vidare genom engagemang i ett parti. Men ibland verkar det vara så, att människor blir medlemmar först när de känner sig redo att ta ett uppdrag. Först då finns motivationen. Att bli medlem bara för att man röstar på ett parti är inte längre anledning nog. Ibland kan det behövas lite påtryckning för att gå med i partiet.

Om någon nu tar steget och blir medlem i partiet, vill han eller hon då ta ett politiskt uppdrag? Många är villiga, om inte arbetsbördan blir för stor, menar *Vivi-Ann Nilsson*. Många som tar ett nämnduppdrag är inte förberedda på den mängd handlingar som hamnar på den personens bord.

- En del blir chockade och hoppar av politiken av den orsaken. Därför måste vi dela på uppdragen.

Vivi-Ann anser, att alltför många politiska uppdrag centraliseras till kommunalråden. I stället skulle hon vilja engagera fler partivänner i arbetet. Hon och hennes partikollegor har gått ut till sina partiföreningar och frågat om det finns någon, som kan tänka sig att åta sig politiska uppdrag.

- Viljan att ta uppdrag finns. Men vi heltidspolitiker måste släppa ifrån oss dem. Vi måste också ge både kunskap och reella ekonomiska möjligheter till människor.

Vivi-Anns parti vill förbereda intresserade människor inför kommande val. Avsikten är att utbilda presumtiva förtroendemän och skola dem ideologiskt.

En annan aspekt av människors ovilja att engagera sig i parti-er har att göra med hur många ser på politikerrollen. De har en negativ bild av hur det är att vara politiker. Många upplever den förtroendevalde som någon man kastar skit på. Det politiska arbetet kan verka tungt och svårt. Alltså engagerar människor sig hellre i frågor som engagerar mer tillfälligt.

Samspel skapar politik

Är det bara politikerna som formar den lokala politiken, eller är den också föremål för andra aktörers påverkan? Säkert det sistnämnda. Politik skapas genom ett samspel mellan många olika aktörer och faktorer, enligt *Ingamaj Wallertz Olsson*.

- Den lokala politiken formas i en mötpunkt mellan förändringar i samhället, centrala beslut, lokala förhållanden och händelser. Spelar in gör även människors engagemang, utbildningsnivån i kommunen, idéer, tankar och förslag som kommer från både politiker och medborgare. Medierna påverkar också genom sitt sätt att göra urval bland frågorna. Politiskt kan vi ta tag i dessa förutsättningar och påskynda eller möta skeenden, säger Ingamaj.

I hennes kommun, Lerum, har politikerna särskilt arbetat med den lokala demokratin. De har i grupper diskuterat bl.a. nämndstrukturen, inflytandefrågor och förskjutningar i hur planfrågorna hanteras. Just i planfrågor är det tydligt att medborgarna fått mer att säga till om, enligt Ingamaj, och på så vis har den lokala demokratin utvecklats.

Brukarråd är ett annat sätt att försöka förbättra människors möjligheter att påverka. Sådana råd kan vara bra, menar Ingamaj, om de hanteras rätt. Ett brukarråd får aldrig inkräkta på det som medborgarna bestämmer vid valen. Den representativa demokratin ska fortfarande gälla. Sådana frågor som långsiktigt påverkar breda grupper tillvaro tillkommer i fullmäktige. De ska inte överlämnas till brukarråd.

– En grupp brukare ska inte ersätta valda representanter. Då kan den enes rätt bli den andres orätt. Risken finns att brukarråden tänker för kortsiktigt om de får agera fritt.

Brukarråd är ett sätt att utveckla den lokala demokratin. Andra konkreta exempel är politikernas samrådsmöten, där de träffar medborgarna för att höra vad de tycker i olika frågor. Det kan t.ex. handla om planfrågor. Mölndals kommun har även startat ungdomsfullmäktige, bland de första i landet. I ungdomsfullmäktige får niondeklasser bilda ett eget fullmäktige och diskutera de frågor som ska komma upp på det ordinarie fullmäktigesammanträdet. Politikerna finns med och diskuterar med ungdomarna. Även ungdomsråd och pensionärsråd är försök att utveckla den lokala demokratin, berättar *Bengt Odlöv*.

Också *Marita Aronsson* understryker att den lokala politiken formas i ett samspel, i första hand mellan politikerna och invånarna i kommunen. Det måste vara ett flöde av information och kommunikation, både in till politikerna och ut från dem.

– Faran är att inte det flödet finns, och att vi politiker glömer bort för vilka vi finns till.

Marita menar, att det är i dialog mellan politiker och medborgare som den lokala demokratin kan utvecklas. Det är viktigt

att hitta system för medborgarna att komma in i stadshuset och få information. Försök har gjorts att lägga ut fullmäktige i kommundelarna. Det skulle kunna göras mycket oftare. Det gäller också att vara öppen för att människor kan ringa in till politikerna. En del blir förvånade, när det är så lätt att nå kommunalrådet.

– De tror att vi sitter på höga hästar och inte vill bli nådda. De förväntar sig att jag är en kritstrecksrändig gubbe och inte en vanlig liten mullig tant. Men vi är inga övermänniskor. Vi är vanliga människor av kött och blod, som kan bli trötta och irriterade som alla andra, säger Marita.

Tjänstemännen deltar också i förandet av den lokala kommunala politiken, enligt *Bengt Odlöw*. Tjänstemännen uppmärksammar politikerna på olika problem och politikerna har att ta ställning till om de ska göra någonting eller inte. Ofta följer en dialog mellan politiker från flera olika partier.

Medierna spelar dessutom in genom att de ska synliggöra missförhållanden. *Vivi-Ann Nilsson* menar att medierna har stort inflytande över och faktiskt formar den lokala dagspolitiken, även om den långsiktiga politiken skapas av politikerna.

Framtiden förändrar

Det politiska arbetet har förändrats över tid i två aspekter, dels genom att politikerna själva förändrats som människor, dels genom att deras omvärld förändrats på många olika sätt. När människor blir äldre fungerar de och arbetar annorlunda. Den äldre politikern har inte lika bråttom utan vet att den demokratiska processen tar sin tid. Vederbörande har mognad, erfarenhet och ofta massor kvar att ge. Å andra sidan riskerar han eller hon att stelna till och inte driva frågor på samma sätt som den yngre politikern gör. De flesta frågor är ju inte nya, och många har prövats tidigare. Men även om något prövats tidigare med dåligt resultat, skulle det kunna fungera i en ny tid.

Vivi-Ann Nilsson tycker att hon själv blivit mer otålig med tiden. Hon har tröttnat på att det tar sådan tid att förändra. Hon har även blivit mer kunnig med åren och mer kritisk mot tjänstemännen.

Vivi-Ann tror att politikerna i framtiden får släppa makt till medborgarna, som kommer att engagera sig i högre utsträckning. Det måste politikerna vara beredda på.

– Den yngre generationen kommer inte att acceptera att arbeta som vi gör. De vill ha tid även till annat än politik. De kommer inte att acceptera den stora arbetsbördan.

Hon tror inte att den yngre generationen kommer att engagera sig i partier i första hand. De vill inte binda upp sig på samma sätt som tidigare generationer. Människorna kommer att kunna tänka sig att engagera sig i brukarstyrelser och andra organ, som tar hand om detaljfrågor inom olika områden. Politikerna får därmed jobba mer med övergripande frågor i framtiden.

Det kommer, enligt Vivi-Ann, alltid att finnas partier men med färre medlemmar.

– Färre människor kommer att vilja ta ett totalansvar för samhället. I stället tar folk ansvar för sådant som berör dem just nu; skola, dagis och ålderdomshem, t.ex.

Även *Ingamaj Wallertz Olsson* tror, att den politiska arenan i framtiden kommer att minska, oavsett vad politikerna själva vill. Frågor som det inte är principiellt viktigt att kommunen sköter, kan med fördel hanteras av människor i samverkan på olika sätt, menar hon. Dels handlar det om vilket ekonomiskt utrymme människor så småningom är beredda att överlämna till politikerna, dels finns också ett ökat effektivitetskrav och alltfler synpunkter på upphandling, även i socialdemokratiskt styrda kommuner, anser hon.

– Människor kräver mer och mer att få styra själva. Jag tror att vi förr eller senare av nödvändighet landar där, oavsett vem som styr.

Ingamaj tycker att det politiska arbetssättet över åren blivit mer

strukturerat och effektivt. I hennes kommun har politikerna försökt hitta en optimal nivå på både bemanning och arbetssätt, för att få ut det mesta möjliga av pengarna. Själv har hon erfarenhet av att gå från att vara deltids- till att bli heltidspolitiker, vilket förändrade hennes arbetssätt. Dessutom fick hon allt fler regionala uppdrag och började jobba mer med utbildningsfrågor än tidigare. Hennes politiska liv blev mer mångfacetterat.

Bengt Odllöws politiska karriär började när han blev ersättare i barnavårdsnämnden, och som sådan skulle han vara med för att lära och helst inte uttrycka någon åsikt alls. När han nu är kommunstyrelsens ordförande, har han naturligtvis ett helt annat arbetssätt.

– Det har gått från lärlingskap till ledarskap. I takt med att jag lärt mig deltar jag mer aktivt i debatterna. Idag har jag också mer en kommunalpolitisk ledarroll.

Men samhället har också förändrats under de senaste trettio åren. Förr var Sverige mer centralstyrt; så även kommunerna. Enligt Bengt handlade det politiska arbetet mycket mer om att läsa förordningstexter från riksdagen. Idag finns en helt annan frihet, när det gäller hur kommunerna ska arbeta.

Dessutom har vi blivit internationaliserade. Tidigare höll kommunerna mer på med sina egna angelägenheter. Idag är de en del av världen, och världen påverkar på olika sätt.

– Vi lever i ett komplext samhälle idag, där allt går fortare. Förr hade vi statliga utredningar som höll på under flera år. Nu tvingas regeringen agera snabbare. Vi har mindre tid på oss att tänka efter. Vi får fatta snabbare beslut och justera under resans gång, säger Bengt.

Han tror att takten i samhället kommer att öka än mer, inte minst genom att elektroniska medier blir allt snabbare och bättre, och kanalerna på teve allt fler. Dessutom suddas både nationella och administrativa gränser ut.

Marita Aronsson jobbar i stort sett på samma sätt nu som tidigare. Men till en del har arbetet påverkats av alla de förändringar

som skett under åren. Hon har gått från att vara heltidspolitiker till att arbeta på halvtid. Det är annorlunda. Det har även varit växlande politiska majoriteter i huset som påverkat. När Marita började som kommunalråd var det i regeringsställning. Då hade hon sociala frågor och skolfrågor att ta ställning till.

– Det var ofta svårt och handlade om mycket pengar. När jag sedan kom i opposition var det lite lugnare. Då fick jag mer ägna mig åt att smida planer.

Med åren har Marita blivit mer van och mindre nervös för att framträda. Sedan har kommunen arbetat med att tydliggöra rollerna mellan tjänstemän och politiker. Dessutom jobbar politikererna mer med mindre grupper, som intresseföreningar och byråd. Där har en förändring skett. Marita menar, att medborgarna idag är mer medvetna. De vet vilka rättigheter de har och kommer alltmer att kräva dem. Det gör det svårare att vara politiker. Politikeruppdraget anses inte heller lika fint som förr. Det har inte samma status.

Enligt henne måste arbetssättet förändras, så att fler yngre människor kommer in i politiken. Medelåldern bland politiker blir idag allt högre. Men hur förändringen ska ske är svårt att säga.

– Det måste vara en levande diskussion. Jag tror inte att ungdomar vill gå den långa vägen för att påverka. De vill ha snabbare förändringar.

Politiker på livstid?

Att vara fritidspolitiker har en stor fördel. Man har kvar sin fot i arbetslivet och får därmed naturliga kontakter med medborgarna. Det betyder mycket i det politiska arbetet. Fritidspolitikern får hela tiden input och får höra direkt i fikarummet, vad människor tycker om olika saker. Heltidspolitikern har inte denna fördel utan måste på andra sätt hålla kontakterna med medborgarna. Hans eller hennes stora fördel är att verkligen ha tid att sätta sig

in i olika frågor och skaffa sig kunskap. En politiker som arbetar med politik på heltid under många år är rik på erfarenhet och har ett stort kontaktnät. Men att år efter år vara heltidspolitiker och inte ägna sig åt sitt ordinarie jobb är onekligen ett lite speciellt liv. Hur påverkas politikern av det? Blir man lite konstig med tiden? Ska vi tidsbegränsa uppdragen?

Enligt *Vivi-Ann Nilsson*, finns risken att heltidspolitikern med tiden blir lite underlig av att bara hålla på med politik och träffa andra politiker. Detta visar sig bland annat i att den förtroendevalde lätt hamnar i försvarsställning när vederbörande blir kritiserad av medborgarna. I stället borde politikern ta kritiken till sig och komma ihåg att han eller hon ska vara medborgarnas företrädare. Vivi-Ann anser inte att en politiker bör sitta för länge på sin post.

– Jag tycker inte att uppdragen ska tidsbegränsas som en regel. Men i princip tycker jag inte att man bör sitta mer än två mandatperioder på samma uppdrag.

Marita Aronsson anser inte heller att vi ska gå så långt som att tidsbegränsa uppdragen, men hon menar att det är viktigt att ha en diskussion om heltidspolitikernas villkor. Det är viktigt att politiker får ha tid att vara vanliga människor.

– Det är livsfarligt om politikerna inte har tid att leva ett vanligt liv vid sidan av. Då får vi osensibla, hårda individer. Vill vi ha sådana stålmänniskor?

Marita anser, att politikerna i stället borde dela mer på uppdragen. Det kunde finnas fler halvtidskommunalråd, t.ex. Och på riksnivå kunde ministerposterna delas upp; allt för att inte så få personer ska få så stort ansvar. Fler kunde då ha kvar sin fot i arbetslivet och därmed i verkligheten.

– Man måste ha markkänning, och det har man inte alltid som heltidspolitiker. Men baksidan är att två halvtider lätt blir mer än en heltidstjänst.

Det borde heller inte vara en katastrof att avgå som politiker, menar Marita. Möjligheterna borde förbättras att göra något an-

nat ett tag och sedan hoppa på politiken igen, om man så önskar.

- Ute i näringslivet byter man chefer väldigt ofta. I den kommunala apparaten har det varit mycket trögare. Men jag hoppas att vi politiker i framtiden inte kommer att sitta på livstid.

Marita tror också att den nya tekniken kommer att förbättra arbetsvillkoren för politikerna. Handlingar kommer att kunna skickas hem och läsas direkt. Kanske kan i framtiden även beslut fattas via Internet.

Över åren har kommunerna blivit allt färre men med fler heltidsengagerade politiker. Det är både en för- och en nackdel, menar *Bengt Odlöv*. Fördelen är att politikerna är utbildade och kompetenta samt vet vad de sysslar med. Nackdelen är att risken för byråkrati ökar. Han tycker inte att de professionella politikererna ska vara fler, även om han inte heller vill att uppdragen ska tidsbegränsas.

- Jag hoppas vi ska stanna där vi är nu. Fler professionella hamnar i symbios med tjänstemännen.

Bengt är förvånad över att det är så lätt för unga människor att få heltidsuppdrag i politiken.

- Ibland är de inte riktigt färdiga. Visst är det bra att ha en ungdomlig syn på frågor, men det kan bli svårt med trovärdigheten om mycket unga människor ska tala om hur det är för pensionärer.

Bengt menar, att politiker bör kunna det politiska hantverket och veta hur de ska driva en fråga. Det tar lite tid att lära sig. Därför är det viktigt att hitta bra former för att föra in unga människor i det politiska arbetet, inte minst unga tjejer. Många ungdomar blir avskräckta, när de ser de tjocka luntorna med handlingar som läggs framför dem. Det finns de som vill göra politisk karriär; andra vill bara ge en begränsad del. Därför krävs en varsamhet med de unga.

Demokratins villkor – är det partiernas kris?

AV MARIE FRIDOLF

Denna artikel bygger på intervjuer med ett 80-tal förtroendevalda i Göteborgsregionens medlemskommuner, med spridning vad det gäller partier, kommuner, typer av uppdrag, ålder m.m.

För att skapa ett underlag för en diskussion om hur politik skapas har intervjuer genomförts med ett 80-tal förtroendevalda. De åsikter som här kommer att återges påverkas naturligtvis av olika partiers uppfattningar, geografisk tillhörighet, bakgrund, syn på samhället generellt, värderingar, ålder m.m. I redovisningen har jag försökt att inte hamna i partipolitik utan att återge utvecklingstendenser och synpunkter som är gemensamma. Om möjligt återges eventuella skillnader i synpunkter efter ålder. Observera att intervjuerna beskriver uppfattningar och inte hur det faktiskt förhåller sig.

De som intervjuats finns bland samtliga kommuner i Västra Götaland. En viktig avgränsning är valet av intervjupersoner. Personer från olika funktioner, exempelvis ordförande i nämnder, ledamot i fullmäktige och heltids- respektive deltidspolitiker har intervjuats. Personerna är slumpvis valda inom olika målgrupper. De representerar också olika åldrar.

Det representativa systemet – en förutsättning

De intervjuade definierar demokrati som folkstyre som kräver ett medbestämmande och ett engagemang. Alla kan inte vara med och styra och därför har vi ett representativt system där väljarna väljer sina representanter. Det representativa systemet anses som en förutsättning för demokratin. Det finns dock en fara i att de som erhåller folkets förtroende och väljs att företräda dem i allt för stor utsträckning gör det utan dialog med medborgarna. Därför införs olika former av deltagardemokratiska inslag för att öka kontaktytan och engagemanget. De direktdemokratiska inslagen anges inte vara lika omfattande i regionen, om vi med direktdemokrati menar folkomröstningar och andra former där medborgare påverkar direkt och inte via det representativa systemet. Skillnaden mellan direktdemokrati och deltagardemokrati illustreras enkelt med följande motsatspar.

Representativ demokrati (Att välja sina representanter)	Direktdemokrati (Väljarna väljer direkt via t.ex. folkomröstningar)
Elitdemokrati (En elit är aktiv)	Deltagardemokrati (Medborgarna är aktiva och deltar)

De idéer och utvecklingsprojekt som initieras i regionens kommuner handlar framför allt om deltagardemokratiska inslag inom det representativa systemet. De intervjuade menar att dessa former kommer att utvecklas mycket på sikt. Samtidigt anger några att medborgarna kommer att kräva mera direktdemokratiska inslag. Detta anser särskilt de intervjuade i yngre åldrar. De yngre tror att flera nya lokala projekt kommer att initieras, som motvikt till det representativa systemet, där starka intressen kommer att agitera för sina åsikter i mycket större utsträckning än vad som

finns idag. De något äldre ser en större fara med de direktdemokratiska formerna. De tror att dessa kommer att innebära att de som är starka i större utsträckning kommer att påverka. Några av stadsdelspolitikerna är t.ex. klivna till att Torslanda, Askim och Älvsborg vill bryta sig ur Göteborg. Det tyder för några på när-demokrati och för andra att det är starka grupper som gör sig hörda.

Samtliga de intervjuade ser deltagardemokratiska och direktdemokratiska inslag som komplement till det representativa systemet. Det representativa systemet, med partierna som bärare av systemet, anses nödvändigt för en fungerande lokal demokrati. Samtidigt anger de att stora förändringar måste ske, särskilt inom partierna.

Partierna är bärare av det representativa systemet

De intervjuade lyfter fram partierna som en viktig arena. Partierna anges utvecklas mot att bli mer av väljarpartier, som har sina viktigaste uppgifter vid valet. Det finns olika åsikter bland de intervjuade om fördelar och nackdelar med partierna som väljarapparat. Några menar att om det på andra arenor förs en dialog t.ex. om utveckling i områden eller kopplat till brukarinflytande kommer partiernas viktigaste roll att lyftas fram vid valen. Andra menar att vi måste förändra partierna, så att de återigen blir en arena för dialog.

Flertalet menar att partierna måste bli öppnare. Idag anges att de saknar folkets engagemang och stöd. Flera anser att det är svårt att rekrytera partimedlemmar och det finns dessutom många som lämnar partierna. Ett skäl som anges är att partierna är mycket hierarkiska och har svårt att förändra sitt arbetssätt. Partierna består idag till stor del av förtroendevalda. När det närmar sig en valperiod kommer också andra funktionärer till. De intervjuade menar att en levande demokrati borde innebära att fler är med, även under andra år än när det är val. Fortsätter tendensen blir

partierna verkligen väljarpartier. Ett skäl till minskat engagemang förefaller vara att det enbart i valtider diskuteras ideologi och politik, medan det under pågående mandatperioder diskuteras kronor och ören och detaljer. Det är svårt att engagera folk att vara med i en dialog kring formalia och cykelställ. Idag anges av flera att politik handlar mer om formfrågor än om politikens innehåll.

Det är ändå ofta de små frågorna som medborgare vill diskutera, fast i andra former än via partierna. Intresseorganisationer är viktiga arenor för att diskutera sakfrågor. De intervjuade menar att dessa organisationer inte behöver kämpa om en helhet som partierna måste och ska göra.

Att det utvecklas arenor, där olika frågor kan vägas mot varandra, är viktigt, men det behövs också arenor där olika individer får slåss för sina frågor liksom arenor där engagemang och delaktighet sker. Kanske är inte dessa tre arenor desamma! Partierna kanske står för en helhet, medan intressegrupper värnar om sakfrågor och byutvecklingsgrupper står för en delaktighet. De förtroendevaldas framtida roll kan då bli att få ihop dessa olika arenor! Hur ska en koppling skapas mellan engagemang i nya demokratiska former och det representativa systemet?

Det framtida demokratiska samhället

Det finns en stor brist på helhetssyn i politiska frågor. Samtidigt undrar flera om det är möjligt att ha en helhetssyn i en alltmer komplex och föränderlig värld. Hastigheten blir högre och högre och det är svårt att kunna väga olika frågor mot varandra. De förtroendevaldas uppgift är att söka sälla i denna komplexitet och att förmedla bilder till medborgarna. Flera menar att det saknas politiska visioner både lokalt och centralt. Orsaken till brist på visioner anges vara att det lokala i allt högre grad påverkas av nationella frågor. Bristen på visioner är ett stort problem enligt de intervjuade. De menar att de kanaler som medborgarna nås genom, särskilt medierna, ökar snuttifieringen och bristen på helhet.

Demokratin anges inte vara given en gång för alla. Den återvinns av varje generation. Det innebär, för de intervjuade, att politiken måste bli öppnare och låta nästa generation vara med och påverka. Om vi med demokrati menar den representativa demokratin har politiker också en viktig funktion i att skapa ett förtroende för systemet och för systemets budbärare. Att förmedla framtidsbilder och peka ut visioner anses av samtliga förtroendevalda som väsentligt. Någon uttrycker sig så här:

Vi behöver visioner som pekar ut en riktning. Vi kan inte säga att det var bättre förr.

Tydligast anges bristen på visioner hos de yngre intervjuade och hos dem som är ganska nya i politiken. Någon menar:

Det vore bra att man som förtroendevalda hela tiden försökte ställa sig vid sidan och se utifrån och in i stället för inifrån och ut. Som förtroendevald blir man snabbt fångad av detaljerna och får svårare och svårare att se helheten. Det finns dock i regionen flera förtroendevalda som har den förmågan. Dessa måste vi värna om.

De politiker som kan förmedla visioner anses bli de som kommer att bli ledande politiker i framtiden. Politikerna kommer också att ha en viktig social funktion och de behövs lokalt.

Det lokala inflytandet stärks – centraliseringen ökar

De intervjuade tror att demokratin ökar samtidigt som förtroendet för det representativa systemet minskar. Det gäller då särskilt förtroendet för centrala nivåer. Det som gör att demokratin antas öka är ett lokalt inflytande och deltagande. Många menar att förtroendet för det lokala representativa systemet då också kommer att öka. Samtidigt menar flera att klyftan mellan lokal och central nivå kommer att växa. Det finns intervjuade som tror att de lokala

politikerna kommer att få svårt att nå en lokal dialog och förankring och att klyftan mellan väljare och valda lokalt också kommer att öka. Det lokala inflytandet kompliceras också av det faktum att flera nationella och regionala beslut måste fattas snabbt och inte alltid ger utrymme för lokal påverkan. Dessutom finns för många olika intressen att ta hänsyn till. En av de intervjuade menar:

Inflytande innebär inte samma sak som att jag ska få igenom det jag vill. Lokalt inflytande innebär också att jag måste vara med och ta ansvar samt att kanske i flera fall böja mig för en åsikt/ett behov som finns hos andra.

De lokala förtroendevalda blir välfärdsmäklare

När det lokala inflytandet ökar genom byalag och utveckling i bostadsområden, brukarorgan m.m. blir politikerna som någon uttrycker det: "välfärdsmäklare". Deras roll blir alltmer social. Dialogen med medborgarna blir då också viktigare, liksom rollen att samordna olika lokala aktörer inom välfärdssystemet. Det kan gälla både statlig, landstings- och primärkommunal verksamhet, liksom privat och ideell sådan. När det gäller de mer regionala frågorna som berör ett större geografiskt område, exempelvis miljö-, trafik- och näringslivsfrågor tror de intervjuade att frågorna mer och mer kommer att regionaliseras. Samtidigt är det viktigt att också dessa frågor ges en lokal förankring. De lokala politikerna har en viktig uppgift i att stödja en bred förankring i de regionala frågorna. De regionala politikernas roll blir mer den att fatta beslut. Flera poängterar att det behövs en koppling till det representativa systemet. Det finns delade meningar om huruvida den ska organiseras fram eller få växa underifrån.

Ungdomars andra värderingar skapar omvälvning

Att ungdomar har andra värderingar än vad nuvarande politiker har anges av flertalet. De intervjuade tror att det kommer att skapa en omvälvning i politiken på sikt. Ungdomar har bl.a. inte samma auktoritetstro som 40-talisterna, vilket kommer att göra att de inte accepterar dagens hierarkiskt styrda organisationer. Om inte partierna förändras tror de intervjuade att partierna får svårt att överleva i nuvarande form. Samtidigt menar de att det kommer att lösa sig genom att ungdomarna så småningom tar över även inom partierna.

Särskilt de unga intervjuade lyfter fram vikten av ett förändrat politiskt arbete. De menar att nätverk och mer informella strukturer kommer att få en allt större påverkan på vad som sker i politiken på sikt. IT-tekniken lyfts fram som ett viktigt hjälpmedel för att både nå medborgare och aktiva inom olika offentliga institutioner och organisationer i det civila samhället. De unga påpekar också vikten av att människor själva får vara med och påverka vad som sker och ha inflytande över sin vardag.

De intervjuade ser även en fara med ett mer informellt arbetsätt. Det är svårt att veta vem som egentligen bestämmer och formar politiken. Å andra sidan finns redan informella kontakter idag som gör att det finns anledning att fundera över vem som formar politiken. Även om ansvar utkrävs i formella organisationer är påverkan från andra aktörer både inom och utom kommunerna tydliga.

Fullmäktige en central arena

Kravet på att förbättra kontakten med medborgarna uttrycks tydligt. Deltagardemokratins lyfts fram för att ge medborgarna möjlighet att påverka och skapa en dialog. Politikerna ska ha direktkontakt med medborgarna för att analysera behov, prioritera och skapa dialog.

Politikerna menar att fullmäktiges roll är central och att dess legitimitet kommer att avgöras med utgångspunkt från hur och i vilken omfattning politikerna kommer att utveckla kontakter med medborgare och hur aktiva medborgarna är i denna process.

De intervjuade menar att vi ofta genomfört organisationsförändringar utan att veta varför. Organisationen ges många gånger en alltför stor betydelse. I framtiden anses det finnas ett behov av politiska arenor där politikerna inte ska behöva vara låsta i organisationsstrukturer. En av de intervjuade menar:

Organisationen är ett hjälpmedel och inte ett mål i sig. Tänk vad mycket tid och kraft vi lägger ner på våra organisationer i förhållande till den tid och kraft vi lägger på våra medborgare.

Vad är politik?

Politik beskrivs av de intervjuade som sakfrågor. Dessa sakfrågor kan man ha olika uppfattningar om. Politik handlar också om ideologier och partipolitik. Flera anser dock att politik inte alltid finns inom det politiska systemet. Politik sker överallt i samhället. De intervjuade lyfter fram några exempel:

När en grupp ungdomar engagerar sig mot våld och droger eller agiterar för att skapa en bättre skola sysslar de med politik.

När en grupp medborgare argumenterar för att få gupp i gatan för att förhindra att människor kör fort sysslar de med politik.

Bland de intervjuade finns olika syn på politik. Några menar att politik är allt i vårt samhälle medan andra menar att politik ska begränsas. Det som sker inom det civila samhället kan då inte anses vara politik. En av de intervjuade menar:

Politik är att se till att människor i samhället har det bra. Det är viktigt att diskutera för vilka grupper och för vem vi ska göra olika saker.

Politikerna skapar arenor för att diskutera politik. Tanken är att fullmäktige ska kunna utgöra grunden för dessa arenor som nya

mötesplatser. En viktig uppgift för politiker är själva "pratet". Politikerna ska ge utrymme för debatt och diskussion. Detta anges vara en av uppgifterna som fullmäktige har.

Flertalet av de intervjuade menar att politikernas uppdrag är att diskutera politik brett i samhället och inte bara i det slutna rummet, exempelvis i partilokalen, beredningsmötet, sammanträdet etc. Vi måste skapa en levande debatt, enligt en av de intervjuade:

Politik diskuteras överallt och det vore bra om vi politiker tog en aktiv del i den diskussionen. Som det är idag kommer inte våra idéer fram.

Politik innebär också att prioritera mellan olika grupper i samhället. Det kräver att vi har institutioner som tar dessa beslut och står för dem. Politikerna har en viktig uppgift i att väga sårintressen mot allmänna intressen, anser en av de intervjuade:

I vårt samhälle måste vi politiker se till allmänintressen. Det kan inte vara så att den som skriker mest får mest.

Att arbeta som politiker

De intervjuade anger att deras tid upptas av möten. De anser genomgående att deras uppdrag innebär alldeles för mycket administration. De får lägga ner mycket tid på ekonomi. Många frågor är av organisatorisk art. När politikerna ställs inför frågan om vad de egentligen skulle vilja göra menar de flesta att de i större utsträckning vill träffa medborgare i en dialog. Idag räcker inte tiden till. De skulle också vilja arbeta mer informellt och tillsammans med andra politiker förmedla visioner om det framtida samhället. Visioner som finns men som inte förmedlas.

De intervjuades idealbild är en politikerroll som bygger på dialog och deltagande och att politikern har kännedom om brukare och medborgare och deras behov. Politik kan då mynna ut i ideologiska ställningstaganden och uppfattningar om det goda samhället och förmedlas till medborgarna via visioner.

Sociala nätverk är viktiga

Sociala nätverk blir allt viktigare i en tid när resurserna är begränsade. De intervjuade tror att utvecklingen i olika bostadsområden och på olika orter ger nya sociala nätverk som växer sig starka. I flera fall finns de förtroendevalda med i nätverk utanför politiken. Det anges väsentligt att ta tillvara den kraft som finns i samhället. I regionen är vi dåliga på att ta tillvara eldsjälarna. De finns och verkar i det tysta. En av de intervjuade menar:

Det är säkert att vår demokrati inte kommer att se ut som idag i framtiden. Man känner inte påverkansmöjlighet. Jag är angelägen om att demokratin behöver genomgå en process som innebär att människor har möjlighet att påverka inte bara vart fjärde år.

Att ge människor en möjlighet

Demokrati handlar om att ge människor en chans att vara med och påverka. Eftersom våra myndigheter ofta erhållit stämpeln att vara byråkratiska finns det anledning att regionalt arbeta för att öka servicen och minska byråkratin. Medborgarkontor och öppna möten är exempel på olika sätt. När aktiviteter ska ske för olika grupper ses det som en möjlighet att engagera ungdomar för ungdomar. Det är inte möjligt att låta äldre ta ett ansvar för hur utvecklingen ska bli för de unga. De intervjuade menar att partier och organisationer mer målmedvetet måste släppa taget om ungdomarna.

Skolan en viktig aktör

Samtliga av de intervjuade anser att förändringar av värderingar i samhället sker. Den svenska befolkningens värderingar präglas framför allt av materiella trygghetsvärden, såsom försörjning och möjligheten att skapa yttre trygghet. Framtidens värderingar kommer att präglas av frihetsvärden, livskvalitet, helhet och relationer.

De intervjuade menar att de senare värderingarna ramlar på oss snabbare än vi tror. En av de viktigaste uppgifterna vi vuxna har är att skapa en hoppfull framtid för nästa generation och där har skolan en mycket viktig roll. Den ska stimulera, engagera och motivera ungdomar. Det är här våra ungdomar skolas i demokrati och kritiskt tänkande.

Samordna de offentliga resurserna lokalt

En viktig demokratisk fråga är att värdera och diskutera hur de olika myndigheterna på sikt ska verka lokalt. Helhetssynen anges viktig. Flera av de intervjuade menar att man måste bryta organisationerna och bygga nya strukturer. Det finns så många hinder som är svåra att komma förbi, utan att skapa stor turbulens. Ett mindre revirtänkande måste till. Det drabbar de enskilda medborgarna och indirekt förtroendet för politiker i det politiska systemet. En av de intervjuade uttrycker sig på följande sätt:

Det läcker i systemet. Människor vandrar runt hos olika specialister som har olika förslag på lösningar på deras problem men ingen helhet.

De intervjuade menar att vi har mycket att vinna på att samordna mellan kommuner, mellan olika offentliga myndigheter och mellan olika aktörer som verkar mot de olika myndigheterna.

Vikten av att de förtroendevalda är klara över vem de företräder lyfts också fram. Ibland är det inte tydligt och flera politiker blir allt för lierade med förvaltningen. De förtroendevalda måste tydligare bli företrädare för medborgarna.

Framtidens kommun

En koppling kommer att skapas i framtidens kommun mellan det representativa systemet och de folkvalda samt andra former av demokrati. Dessa andra former kommer att växa utifrån lokala

initiativ men kommer också att organiseras fram ur det representativa systemet.

Framtidens kommun anses ha många funktioner. Nedan presenteras i sammanfattande form de olika funktioner som enligt de intervjuade kommer att finnas i kommunerna i framtiden.

- att genomföra en välfärdspolitik med ett ökat lokalt inflytande
- att erbjuda service till medborgarna
- att utgöra en geografisk gemenskap
- att vara en aktör som stödjer den pågående regionaliseringen
- att utgöra en aktör för lokal utveckling med arenor och mötesplatser.

Kommunerna och deras delar blir viktiga områden där människor kan komma till tals. Det finns en oro hos de intervjuade som rör central och lokal styrning och hur dessa begrepp ska förenas i framtiden. Ungefär hälften av de intervjuade tror på kommunindelningar och politisk decentralisering.

Att skapa arenor

De intervjuade talar om en kris för de politiska institutionerna. Det finns flera åsikter om de politiska partiernas framtida roll. Några menar att partiernas folkrörelsekaraktär kommer att försvagas. Partiernas roll styrs på sikt av deras möjlighet att decentraliseras. Andra typer av organisationer, t.ex. organisering efter sakfrågor eller i samfällighetsföreningar, kommer att vinna terräng på bekostnad av partierna. Partierna måste utvecklas till att utgöra en arena snarare än en institution.

En viktig uppgift för partierna i framtiden blir att skapa arenor för dialog och diskussion.

Modernt kommunalt förändringsarbete

AV BJÖRN BRORSTRÖM OCH BJÖRN ROMBACH

Under efterkrigstiden har svensk offentlig sektor präglats av en lång kedja reformer – erfarna praktiker vet det (eller hur?) och erfarna forskare har upptäckt det (exempelvis Brunsson och Olsen 1990). Under perioden från kommunsammanslagningarna i början av 1970-talet fram till för några år sedan har de stora reformidéerna avlöst varandra och kommunerna ständigt befunnits på väg mot någonting nytt som lovar lösning på de struktur- och styrproblem som råder. Vi forskare har tagit fasta på reformivern och genomfört en mängd studier kring reformers motiv, spridning och effekter. För några år sedan tyckte vi oss se ett brott i reformkedjan. Vi frågade vilken den stora reformen var och fick inte något svar.

Dagens förändringar inom kommunsektorn är föranledda av lokala vardagsproblem i den egna organisationen. Struktur- och styrformer förändras på marginalen för att hantera uppkomna svårigheter. Ointresset för stora reformer vad gäller kommunala strukturer och styrsystem är tydligt. Det rör sig om ett entydigt brott i det rutinmässiga reformerandet som under lång tid kännetecknat kommunerna. Ingen som rör sig ute bland de svenska kommunerna, läser kommunpressen och deltar vid seminarier med kommunfolk, kan ha undgått att märka av stiltjen.

Beställar- utförarmodellen lanserades med kraft i slutet av 1980-talet och havererade idémässigt i mitten av 1990-talet. Inget har kommit efter och det verkar inte komma något heller. Em-

bryot till något nytt efter beställar- utförarmodellen var idén om processtyrning, men längre än till idé har inte processtanken kommit, inom den primärkommunala verksamheten. Någon tillämpning har inte låtit höra talas om sig. Under de senaste åren har vi haft en period av stiltje dels på det strukturella planet, dels rörande nya styrtekniker. Detta gäller både reformer och implementering. Några nya administrativa lösningar presenteras således inte och bilden av kommunsektorns aktörer som ständigt på jakt efter idéer, modeller och metoder för att hantera styrproblemen är inte relevant längre. Inom vissa kommuner sker ännu stora strukturella förändringar men då är det gamla idéer som omsätts. Såväl Malmö som Stockholm har nyligen infört stadsdelsnämnder. En reform och modell som hade sin höjdpunkt i mitten av 1980-talet.

I denna artikel beskriver vi lanserade och prövade organisationsmodeller och styrtekniker under drygt 20 år, från kommun-sammanslagningarna fram till idag. Med denna beskrivning som grund karakteriseras dagens situation och förklaringar redovisas. Karakteristiken och förklaringarna har i olika sammanhang redovisats för praktiskt verksamma politiker och tjänstemän och för forskarkollegor. En rad synpunkter har därvid framkommit – konsigt vore det väl annars. I ett särskilt avsnitt redovisas och kommenteras dessa invändningar, fler förklaringar redovisas och några idéer för fortsatt forskning presenteras.

Kommunala reformer – ett historiskt perspektiv

Innan vi närmare tecknar de senaste 20 årens kommunala reformverksamhet, dvs. från den senaste kommunindelningsreformen fram till idag, kan man fråga sig hur det såg ut tidigare. Skedde det reformer under efterkrigstiden fram till 1970-talet? Som vanligt beror det på vad man lägger i ordet. Under 1950- och 60-talen var den stora kommunaliseringsepoken. Det var då mycket av den kommunala verksamhet vi känner idag byggdes upp eller över-

togs av kommunerna. Verksamhetsreformerna var betydande och den kommunala expansionen snabb. Ett mått på detta är den skattesats som gällt. År 1955 var den genomsnittliga utdebiteringen inom kommunsektorn 12,24 kronor. 20 år senare, 1975, uppgick den till 25,23 kronor. 1995 var den genomsnittliga utdebiteringen 31,50. En fördubbling av skattesatsen skedde således mellan 1955 och 1975, medan ökningen under de senaste 20 åren varit 25 procent. Ett mått som ofta används för att karaktärisera den snabba utvecklingen under 1960- och 70-talen är antalet kommunalt anställda. Mellan 1965 och 1975 ökade antalet anställda med i genomsnitt 40 000 personer per år. Daniel Tarschys karakteriserade i en bok utgiven 1978 utvecklingen med orden "den offentliga revolutionen" (Tarschys 1978).

Den exempellösa och planerade expansionen var också huvudskälet till den kommunblocksreform som beslutades av riksdagen 1962 och som slutfördes 1974. En majoritet i riksdagen ansåg att det var nödvändigt med större enheter för att effektivt kunna administrera och utveckla kommunernas allt större ansvarsområden (se Strömberg och Westerståhl 1983). Även under tillväxteran skedde naturligtvis förändringar av styrsystem, strukturer och processer. Helt nya verksamheter och strukturer tillkom och dessa krävde styrning. Verksamhetens ökade omfattning fordrade en tydlig gränsdragning och en utvecklad samordning vilket påverkade de administrativa processerna. Ingen organisation kan växa på det sättet och i den omfattning som kommunerna gjorde utan att förändras. Men i många avseenden rådde trots detta stabilitet. Kommunerna var budgetstyrda. Denna ordning ifrågasattes endast marginellt. Formerna för budgetstyrningen utvecklades men de ersattes inte av andra styrformer. Vidare gällde att strukturlösningarna begränsades av lagregler. Man var helt enkelt tvungen att ha en viss nämndorganisation och vissa beslutsinstanser. Vidare gällde att Kommunförbundet utfärdade rekommendationer som kommunerna normalt följde. De erbjöd också färdiga rutiner som det var ekonomiskt fördelaktigt att tillämpa

utan några väsentliga egna ingrepp. Typiska exempel är de ekonomimodeller och kontoplaner som utarbetades under 1960- och 70-talen och som oss vederligen tillämpades av alla kommuner med undantag av några storstäder.

Den stora eran för administrativa reformer har varit perioden efter kommunsammanslagningarna. Det är inte lätt att skriva denna periods kommunala historia. Det har hänt mycket. Dessutom har kommunerna var sin historia att berätta snarare än en gemensam. Vi har inte för avsikt att ge en helhetsbild utan vill med en grupp exempel påminna om de stora förändringar som skett av kommunala administrativa processer och strukturer. Inom den kommunalekonomiska forskningen har man under 20-årsperioden ägnat mycket tid åt att studera reformer, skeenden och effekter av reformer. Beskrivningen nedan baseras på egna studier och andras studier (se exempelvis Jönsson och Lundin 1978, Brunsson och Rombach 1982, Brorström 1982, Olson 1983, Amnå m.fl. 1985, Rombach 1986, Solli 1988, Jönsson 1989, Rombach 1991, Solli 1991, Westerståhl m.fl. 1994, Brorström 1995 och Rombach 1997).

Större kommuner

År 1974 avslutades således den senaste större kommunindelningsreformen. Efter en rad kommunsammanslagningar under 1950-, 60- och 70-talen uppgick efter reformen antalet kommuner i Sverige till 274 stycken. Idag är det 288 efter några genomförda delningar. Kommunindelningsreformen innebar att storkommuner etablerades med kraft att själv utveckla och finansiera verksamheten och finna lämpliga styr- och organisationsformer. I samma veva som storkommunerna bildades avbröts en mycket lång period av tillväxt och högkonjunktur inom världsekonomin av en oljekris. Brottet i utvecklingen påverkade förutsättningarna för den kommunala verksamheten. I flerårsplaner och budgetar redovisades i mitten av 1970-talet dystra profetior om väsentliga

begränsningar för den kommunala expansionen. Etableringen av större och mer självständiga kommuner i kombination med förändrade finansiella förutsättningar förklarar den stora uppmärksamhet mot att förändra organisation och styrformer som kom att råda inom kommunerna.

Långsiktighet

Man stod inför förmodade finansiella problem och kommunerna hade genom indelningsreformen givits verktyg för att på egen hand hantera problemet. Under den följande 20-årsperioden har administrativa reformer av skilda slag avlöst varandra. Många av reformerna har påmint om varandra och en del reformer har varit delmängder inom andra mer omfattande och genomgripande lösningar. Arbetet under det första halva decenniet, dvs. 1970-talets senare hälft, handlade mycket om att förbättra de framtidsorienterade styrformerna. Verksamheten skulle planeras i programtermer med en lång framförhållning. I många kommuner ägnades mitten och slutet av 70-talet åt att utveckla flerårsplaneringen. På flera håll talades om styrande femårsplaner, men det fanns också exempel på planer med en räckvidd på uppemot 20 år. En bärande idé var att planeringsåren skulle gälla som förutsättningar för ettårsbudgeten och denna skulle enbart vara en korrigering utifrån pris- och löneförändringar av redan fastställda planer. Något förändrat innehåll i verksamheten skulle inte tillåtas utan detta skulle förutses på fem års sikt. Ny verksamhet skulle planeras till det nytillkomna året i flerårsplanen.

Fortsatt omprövning

Under mitten av 1970-talet skedde budgeteringen i allt fler kommuner på det sättet att kommunstyrelsen tilldelade nämnderna ramar för det kommande året, som en utgångspunkt för nämndernas budgetarbete. Detta sätt att arbeta syftade till att skapa re-

spekt för de ekonomiska villkoren. Rambudgetmetoden innebar att fördelningen mellan olika verksamheter förblev relativt stabil. Enheterna fick ofta lika mycket mer i förhållande till föregående år oavsett hur behoven utvecklats. Efter några års tillämpning av rambudgetering ansåg man på många håll att en del verksamheter fått för mycket resurser i förhållande till verksamhetens egentliga behov. Från USA och oljefabriken i Karlshamn hämtades nollbas-budgeteringen.

Budgetmetoden innebar att all verksamhet skulle ifrågasättas och förhoppningen som kommunens väktare ställde var att de delar av den kommunala verksamheten som inte tillförde tillräckligt värde skulle identifieras och därefter avvecklas. Genom att utgå från en nollbas, det vill säga ingen verksamhet har någon tilldelning alls från starten, skulle detta bli möjligt. Metoden prövades på många håll, men några större och mer genomgripande förändringar av den kommunala verksamheten medförde den inte. Inte sällan skapade metoden krav på mer resurser. Den förutsättningslösa verksamhetsdiskussionen medförde att nya behov upptäcktes som ansågs angelägna att tillgodose.

Decentraliserad organisation

Den snabba inflationstakten i kombination med svårigheten att styra med planer medverkade till att fokus i förändringsarbetet flyttade från styrinstrumenten till organisationslösningar. År 1979 antog riksdagen en försökslagstiftning som innebar rättigheter för kommunerna att inrätta lokala nämnder och styrelser. Denna försökslagstiftning var början på ett stort intresse av att förändra organisationen och finna styrformer som möjliggjorde ökat politiskt inflytande och en ökad grad av decentralisering. Institutionsstyrelser, distriktsnämnder och kommundelsnämnder var organisationsformer som lanserades och prövades för att uppnå ett ökat politiskt inflytande. Organisationsreformen handlade också om att åstadkomma en bättre verksamhet genom ökad

samordning utifrån brukarens perspektiv. Ett medel var därvid att decentralisera beslut och ansvar. Mer än varannan kommun hanterade på något sätt frågan om geografisk organisering och i mitten av 1980-talet fanns kommundelsorganisationen i 20 kommuner. Till skillnad från planerings- och styrreformerna, som hade fokus på ekonomi, handlade det denna gång huvudsakligen om att genom att utveckla strukturen försöka åstadkomma en bättre verksamhet.

De geografiska organisationsformerna innefattade idén om en decentralisering inom organisationen. Denna idé fick i mitten av 1980-talet ett mycket starkt fäste inom traditionellt organiserade kommuner. Decentraliseringen i kombination med en upplevelse i många kommuner av allt mer besvärande ekonomisk förutsättningar gjorde 80-talets andra hälft till ekonomistyrningens stora idémässiga era. Framför allt handlade det om att införa resultatenheter. Denna styrmodell skänkte en efterfrågad tydlighet åt det ekonomiska ansvaret. Tillämpningen av resultatenheter innebar att ett ekonomiskt resultat framträdde på slutraden i den ekonomiska rapporten. Resultatenheterna innebar att ställningstagande måste göras till hur ett uppkommet över- eller underskott ska hanteras. Runt om i landet skapades modeller för hantering av budgetavvikelser och fördelning av resultat över åren. I vissa fall började utvecklingsarbetet i den ändan och slutade i en bestämning av att ansvaret ska beskrivas och utkrävas i form av ett resultatansvar. En konsekvens av resultatdiskussionerna var också idén om balansräkningsenheter, dvs. en modell där ansvaret också omfattar poster ur balansräkningen. Runt decennieskiftet började balansräkningsenheter införas, i syfte att skapa tydlighet i det ekonomiska ansvaret och att etablera en tekniskt elegant hantering av resultatöverföringen.

Målstyrning

Vid tillämpning av resultatenheter sker en stark fokusering på ekonomi. Utifrån decentraliseringsideologin och uppfattning om att ekonomi trots allt enbart är en restriktion fick tanken om vikten av att försöka uppnå en målstyrning av den kommunala verksamheten fäste. I slutet av 1980-talet lanserades målstyrning som något alldeles nödvändigt och som den självklara lösningen på de styrproblem som offentlig sektor alltid brottats med. Idén stämde väl med de utgångspunkter som gällde för arbetet med den nya kommunallagen. Detta arbete präglades nämligen just av tanken om att den nya lagen skulle underlätta en övergång till målstyrning (SOU 1990:24). Den mest vanligt förekommande modellen som presenterades innebar att inriktningsmål, effektmål och produktionsmål skulle formuleras. Därigenom skedde en logisk nedbrytning av målen och verksamheten gavs i sista steget konkreta villkor, med tydliga politiska markeringar som utgångspunkt. Alla visste sin uppgift och verksamheten kunde bedrivas med kraft. Målstyrningsidealet svepte fram som en stormvind och (nästan) överallt talades om att målstyrning var infört eller skulle införas. Emellertid visade det sig vara mer komplicerat än man anat att formulera nedbrytningbara mål som lät sig följas upp (Rombach 1991). Nästan lika snabbt som målstyrningsidealet spridits försvann det. Något riktigt framgångsrikt exempel på målstyrning har faktiskt inte låtit tala om sig.

Beställare och utförare

Under en kort tid talades om effektivitetsbedömning som styrmedel. Djuplodande genomgångar av verksamhetens resultat skulle ställas mot det ekonomiska resultatet. Genomgångarna skulle göra det möjligt att i ett senare skede utveckla mål för verksamheten. Idén om effektivitetsbedömning byggde på en bekräftelse av verksamhetens komplexitet och vikten av att på djupet granska verksamheten för att några bedömningar av dess innehåll skulle

kunna göras. Det fåtal kommuner som intresserade sig för denna effektivitetsbedömningsmodell övergav den tämligen snabbt när den stora och samtidigt tämligen enkla lösning kring köp och försäljning anträdde spelplanen. Genom att skilja mellan finansiär, beställare och utförare och genom att upprätta sedvanliga affärsförbindelser mellan beställarna och utförarna skulle ett tryck skapas mot utföraren att, inom ramen för givna resurser, genomföra en god verksamhet. Någon komplicerad bedömning av verksamheten krävdes inte längre eftersom beställaren skulle väga in kvantitet och kvalitet i förhållande till ekonomi i sin beställning.

Kommunstyrelsen överlät således på beställaren att ordna det som tidigare hade varit så svårt. Beställaren skulle formulera villkoren för verksamheten såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt. Beställar- utförarmodellerna förenades med en ny begreppsapparat. Man började tala om köpare och säljare i den kommunala förvaltningen. Utförarna benämndes ibland producenter. Andra vanligt förekommande begrepp var affärsmässighet, konkurrens och marknad. Marknaden var i vissa fall intern i den meningen att utförarenheter inom den kommunala organisationen skulle konkurrera med varandra. I andra fall talades om en extern marknad där de kommunala enheterna skulle utsättas för konkurrens och beställningen likaväl kunde placeras utanför den kommunala organisationen. I vissa kommuner upprättades särskilda konkurrensprogram och målsättningar skrevs in om att inom en viss tidsperiod skulle en given andel av utförandet av den kommunala verksamheten ha överförts till den privata sektorn. Privatisering blev, om inte annat, ett vanligt samtalsämne. Beställar- utförarmodellerna lanserades och genomfördes under en period av stark resursåstramning och ett successivt utvecklat krismedvetande, bland annat förorsakat av den finansiella krisen hösten 1992. I många kommuner har en minskad resursförbrukning kommit till stånd just under åren med beställar- utförarmodellen. Vilken betydelse modellen har haft i sammanhanget finns det olika uppfattningar om, men det finns studier som pekar på att den mins-

kade resursförbrukningen underlättats av modellerna (Rombach 1997). En annan följd av att modellen infördes och tillämpades under några besparingsår är att den kommit att förknippas med elände, besvärigheter och nedskärningar. Även om en del kommuner använder modellen så nämns den sällan idag.

En brist i beställar- utförarmodellen är att svårigheten att bedöma verksamhetens kvalitet inte hanterats. Det var en villfarelse att tro att styrmodellen skulle bidra till att bringa klarhet i den klassiska frågan om hur avvägningen mellan ekonomi och verksamhet ska se ut. Vikten av att genomföra professionella kvalitetsbedömningar har visat sig i det stora intresse för utvärdering och kvalitetssäkring som har rått. När de mest förenklade uppfattningarna om marknadens förträfflighet har blåst bort återkommer således intresset för bedömning av effektivitet.

Läget idag och två förklaringar

Vår fråga är vad som förklarar lugnet efter stormen. Vad är det som gör att två decennier av i det närmaste oavbruten vilja till förändring och ständig lansering av nya lösningar nu ersatts av lugn? Vi ser två huvudförklaringar till den situation som uppkommit. Ingen av dessa båda förklaringar är att vi nu nått vägs ände att vi efter årtionden av misslyckade styrtekniker och strukturlösningar till slut hittat svaret på de stora frågorna. Förklaringar är i stället att en ekonomisk stabilisering skett som motverkar förändringsviljan samt att det saknas förebilder för att reformera styrtekniker och organisationsformer.

För första gången på mycket länge råder en villrådighet kring vilket som är idealet för den kommunala verksamhetens styrning och organisering. Situationen präglas av att det som är önskvärt uttrycks i termer av organisatoriska egenskaper och synsätt på styrning, snarare än i organisatoriska strukturer och färdiga tillämpbara modeller för styrning. Till exempel talar många idag om vikten av samarbete och samordning och betydelsen av att

samarbete förenas med ett långtgående ansvar för decentraliserade verksamhetsenheter. Andra honnörsord som hörs i diskussionerna är kompetens och engagemang inför uppgiften. Inom styrningen har jämförelse blivit viktigt. Nyligen såg vi en inbjudan till ett seminarium om controllerrollen i offentlig förvaltning. Denna 80-talsidé har således väckts till liv av en idéberoende kursarrangör. Det hålls även seminarier där betydelsen av att föra utvecklingssamtal är den mest utpräglade idén.

Det som utmärker situationen idag är att så mycket är gångbart på en och samma gång. Ett annat utmärkande drag är att det som sägs är vagt och allmänt förnuftigt. Det är svårt att argumentera emot och det som sägs kan aldrig vändas mot förespråkaren. Det är ju aldrig fel att försöka utveckla samarbetet och det blir ju inte sämre av att samarbetet ska förenas med ett tydligt ansvar i organisationen. Att jämföra med andra för att lära och bli ännu bättre på att genomföra tilldelade uppgifter är ju också önskvärt under alla omständigheter. Att argumentera emot jämförelser och lärande låter sig inte göras. Och inte kan någon klaga om man argumenterar för att olika perspektiv bör anläggas på en och samma företeelse.

Villrådigheten beror delvis på mångfalden. Men allt är inte tillåtet. Förespråkas samordning är det exempelvis fel att argumentera för att samordningskostnader ofta överstiger samordningsvinsterna och samordning därför bör minimeras. Ändå bidrar dessa lösningar till villrådigheten. Det beror på att de saknar tydliga implikationer för vilka handlingar som ska vidtas. De är ideologier och idéer snarare än tekniker eller strukturlösningar. Ingenting sägs om hur exempelvis samordningen ska åstadkommas. Den förändringsobenägenhet man idag kan observera i svenska kommuner kan förklaras av en ekonomisk stabilisering och en brist på förebilder som tydligt pekar ut handlingsvägar. Vi har också visat att administrativa reformer i kommuner kräver tillgång på pengar, tillgång på ekonomisk osäkerhet och tillgång till starka förebilder eller normer som vägleder handling.

Ekonomisk stabilisering

Ska kommunernas ekonomiska situation beskrivas med några ord var 1950-, 60- och delar av 70-talen tillväxtens årtionden. Tillväxt av skattekraft och ökad utdebitering förbättrade årligen kommunernas ekonomi. Sedan kom en lång bromssträcka. Expansionen avtog och tvingade fram användning av osthyveln och i vissa fall även tårtspaden. 1980-talet och första hälften av 1990-talet kännetecknades av mycket tal om nedskärningar. I början av 1990-talet blev det allvar av talet på många håll. Det stora allvaret förenades med en stor osäkerhet om vad som skulle kunna komma. Nu råder snarast stagnation, men förenat med kontroll. Men inte enbart den objektifierade bilden av kommunernas ekonomi har förändrats. Även bilden av nuläge och framtid har förändrats dramatiskt över tiden. Från de glada expansionsåren, via mörker och katastrofstämning till dagens stabilitet. Inte minst statens situation och agerande har haft stor inverkan på dessa bilder. En fråga är vad den förbättrade ekonomin nu i början av 2000-talet får för effekter.

En viktig förklaring till skillnaden mellan de senaste 20 årens utveckling, jämfört med perioden före, är det försämrade ekonomiska läget. Redan i början av 1970-talet talade man om ekonomisk kris i kommunerna. De senaste 20 åren har många reformer motiverats av ett allt sämre ekonomiskt läge. Det har då handlat om en förändring där ökningstakten i de tillgängliga resurserna har minskat. Krisen bestod i att verksamheten inte längre kunde erhålla några ytterligare resurser för att tillgodose behov och efterfrågan. Det var först i början av 1990-talet som en del kommuner hamnade i ett läge där de ekonomiska resurserna faktiskt minskade. I detta läge blev krisen påtaglig.

Efter denna nedgång har nu en stabilisering av de ekonomiska förutsättningarna skett. Samtidigt förefaller de stora strukturella greppen ha tagits för att anpassa verksamheten till de nya omständigheterna efter en lång era av tillväxt och expansion. Behovet av att genomföra större strukturella förändringar har därigenom

minskat. De ekonomiska motiven är inte längre lika avgörande och inte heller lika användbara för att åstadkomma förändring. Minskade resurser innebär dessutom att det inte finns något utrymme för stora verksamhetsreformer. Man får vara nöjd med det man har och korrigera i vardagen utifrån de problem som uppkommer.

År 1991 publicerade Per-Olof Berg och Christer Jonsson en bok med titeln "Strategisk bedömning på politiska marknader". I inledningskapitlet talas om aktuella kriser i den offentliga sektorn. Problemen berör effektivitet, kvalitet, legitimitet och identitet. Ett sätt att hantera dessa kriser var att reformera och låta omvärlden få veta att man genom reformer var i full färd med att hantera kriserna. Nu när finansiell kris råder, och många är upptagna med att hantera de finansiella problemen, har alla de andra kriserna försvunnit och behovet av reformer likaså. Bergs och Jonssons genomgång av rådande kriser och tolkning av förhållandena inom den offentliga sektorn visade sig vara färskvara. Den finansiella krisen har inte kunnat lösas genom att visa upp reformer.

Brist på förebilder

Under de 20 åren av snabb administrativ förändring var det ofta känt vilken styrteknik eller strukturlösning som var bäst och vilka av kommunerna som var de mest moderna. Starka förebilder präglade hela perioden. Det var tydligt vilka som låg före i utvecklingen och att ligga före var liktydigt med framgång. Svenska kommunförbundet, konsulter (jämför Borgert 1992, Røvik 1992 och Håkansson 1997) och tidskrifter på området bidrog till att sprida kännedom om föregångarna och deras modeller.

Att vi kan observera föregångare och efterföljare när det gäller förändrade styrsystem eller införande av nya strukturlösningar innebär inte att spridningen har förklarats. Den enskilde efterföljaren kan exempelvis mycket väl ha fått idén på samma sätt eller från samma källa som föregångarna. Studier av reformer i

svenska landsting visar dock att aktörerna själva tillmäter förebilder betydelse (Rombach 1990). Det förefaller rimligt att se förebilderna som konkreta uttryck för generella normer för vad som vid en viss tidpunkt är en bra lösning (jämför Fernler 1996).

I följande lista på framgångsrika kommuner saknas säkert både en del reformer och flera organisationer. Men här finns exempel på de starka förebilder som funnits under perioden: programbudgetering i Göteborg och Huddinge, långsiktig planering i Jönköping, styrande flerårsplan i Västerås, rambudgetering i Göteborg, nollbasbudgetering i Falkenberg och Järfälla, kommundelsnämnder i Ale, Bräcke, Umeå och Örebro, målstyrning i Nacka och Uppsala, resultatenheter i Falköping och Sandviken, balansräkningsenheter i Karlskrona och Uddevalla, beställar- utförarmodellen i Linköping och Västerås, privatisering i Sollentuna, konkurrensprogram i Stockholm och kvalitetssäkring i Norrköping och Täby.

Modeskapare och modesäljare har stor betydelse för modeväxlingar. På den kommunala organisationsmarknaden finns idag inte några modeskapare eller modesäljare. De betydelsefulla aktörerna under de gångna decennierna har ett annat arbetssätt idag och en annat förhållningssätt till organisatoriska reformer. Svenska kommunförbundet, till exempel, ägnar sig mest åt att förhandla med staten och träffa överenskommelser om den kommunala ekonomin och verksamheten. Några konkreta lösningar presenteras inte längre. Detta kan vara en följd av att kommunerna inte längre efterfrågar gemensamma lösningar. För konsultföretagens del gäller att dessa har lärt sig Sensialäxan. Det visade sig vara synnerligen olämpligt att bli förknippad med en viss styr- och organisationsmodell den dagen då modellen inte längre är intressant. Konsultföretagen, som varit starka drivkrafter, tar inte ställning för stora generella lösningar längre. I stället arbetar de i mindre skala med mera situations- och problemanpassade lösningar. Även vi forskare spred tidigare information om framgång och misslyckande. Skulle någon fråga oss står även vi villrådiga.

Samtidigt som styr- och organisationsmodet tillåter det mesta möter kommunerna nu en mer komplex omvärldssituation än tidigare. Inträdet i den europeiska unionen har vidgat kretsen av intressenter runt den enskilda kommunen och givit en rikare och mer varierande omgivning. En rimlig tanke är att de ideal, modeller och metoder för styrning och organisationsstruktur som tillämpas i andra europeiska länder borde påverka ideal och arbetssätt inom kommunerna. Sättet att betrakta offentlig förvaltning och offentlig service i andra EU-länder borde inspirera aktörer i våra kommuner. Så är emellertid inte fallet utan tvärtom förefaller EU-inträdet ha ökat villrådigheten. Kommunföreträdarna förefaller inte bry sig särskilt mycket om hur det ser ut på andra håll och vad som utmärker och präglar organisation och styrning i andra länder. Ett tag ville alla åka och många åkte också till England, men denna trafik på jakt efter kunskaper om tillämpade organisationsmodeller har avtagit. Kanske beror vårt bristande intresse för EU-perspektivet på kommunal förvaltning på att vi anser oss vara bäst här och inte har så mycket att lära av andra. En förklaring kan också vara att förebilderna genom EU-inträdet har blivit så många och därigenom inte möjliga att fånga. Det är svårt att orientera sig och därav följer att EU-bilden blir otydlig och medverkar till ökad villrådighet.

Invändningar, fler förklaringar och fortsatt forskning

Vår beskrivning av kommunala reformer sedan mitten av 1970-talet och fram till idag och vår tolkning av läget har givit upphov till många kommentarer från kollegor och praktiskt verksamma politiker och tjänstemän. Det har varit både glada tillrop från dem som känt igen sig och kritiska reaktioner från dem som inte håller med om analysen i dess helhet. Tillsammans ger dessa kommentarer underlag för utveckling av de resonemang och förklaringar vi redovisat.

Det händer mycket i det lilla

Vi börjar detta avsnitt med att fråga oss hur säkra vi kan känna oss på att vi träffat rätt i vår bedömning. Råder verkligen stiltje? Därefter tillför vi några förklaringar till våra tidigare förklaringar. Till sist redovisas helt kort några uppslag på angelägna studier – fortsatt forskning.

Några stora kommunala reformer har inte visat sig på reformarenan sedan den ursprungliga texten skrevs våren 1996. Kommunerna förefaller fortfarande och kanske i ännu högre utsträckning vara upptagna av att hantera vardagens ekonomiska bekymmer och genomföra besparingar i verksamheten, för att möta de finansiella krav som ställs på kommunerna från staten från och med år 2000. Detta besparingsarbete kombineras med ett starkt uttalat intresse för kvalitetsfrågor och utvärdering. Man kan gott tala om en utvärderingsboom (mer om denna i Rombach och Sahlin-Andersson 1995). Vi möter mångas oro över hur servicekvaliteten ska klaras och hur verksamhetsmässiga dimensioner ska kunna integreras med den ekonomiska uppföljningen och snäva finansiella analysen. En teknik som vunnit visst fäste är så kallade balanserade styrkort, men tekniken har inte fått tillnärmelsevis samma genomslag som exempelvis målstyrning och köp- och säljmodellerna fick.

Vi möter också en situation där många olika saker prövas runt om i kommuner och landsting. I syfte att åstadkomma en vitalisering av den politiska debatten, i kombination med förbättrat besparingsningsarbete, har några kommuner under senare år prövat att genomföra budgetprocessen enligt nollbasdbudgetkonceptet (se Siverbo 1998). Några andra har avvecklat nämndorganisationen och kombinerat med detta bantat administrationen väsentligt. Nämnderna har ersatts med politiska beredningar kopplade till fullmäktige och ett färre antal chefer som ska leda tjänstemannorganisationen (se Brorström m.fl. 1998). Ett annat exempel är landstinget, som utvecklar en modell för styrning baserad på decentralisering och tillämpning av resultatenheter och balansräk-

ningsenheter. Till detta kommer också ett stort antal samverkansprojekt runt om i landet (se Wikström med flera 1998).

Det mesta förefaller vara tillåtet, medan reformen med stort R lyser med sin frånvaro. Ännu en indikation för att det förhåller sig på det viset ger en enkätstudie genomförd av Brorström och Hallin (1997). Frågan som ställdes var vad som utmärker en framgångsrik kommun och varför vissa kommuner är framgångsrika. Svaren visar att framgång inte har att göra med organisation och styrning och att framgång inte heller förklaras av organisationsmodeller och specifika styrtekniker. Vi har inga tidsseriedata men gissar att motsvarande frågor för några år sedan hade givit helt andra svar. Säkert hade organisationsaspekter haft en mer framträdande roll (se också Bengtsson och Brorström 1999).

Vår bedömning kvarstår. Kommunerna är obenägna att genomföra större reformer. Man saknar förebilder och visioner. En villrådighet finns och en avsaknad av eftersträvarvärda förebilder råder som på sikt kan bli besvärande för aktörerna. Det är krävande att arbeta under omständigheter där visioner och tydliga lösningar på problemen saknas.

Vi står alltså envist kvar på samma ruta där vi ställde oss när studien gjordes – stiltje! Men vi har blivit medvetna om hur svårt det är att säkert veta att inget händer. Vi återkommer till behovet av fortsatt forskning.

Myrstegsteorin

En fråga vi emellanåt fått av praktiskt verksamma, efter föredragningar, är om de små steg som ändå tas till slut leder långt. Blir flera små förändringar slutligen en stor reform? Vi brukar svara att det förutsätter två saker. För det första måste stegen tas i samma riktning. Vad vi kunnat se gör de inte det. För det andra kan inte de små steg som tas över hela landet summeras till ett stort steg. Sker det bara små förändringar i den egna kommunen blir det ingen stor förändring av detta, bara för att andra kommuner också gör en del i det lilla. Svaret är alltså nej.

I tidskriften *Kommunal ekonomi och politik* (nummer 3 1999) ställer företagsekonomen Anders Forssell samma fråga. Han tror sig se en riktning hos de små stegen och kallar denna "fortsatt marknadsreformer". Men det är riskabelt att uttala sig om trender på samhällsnivå. Möjligen visar det sig längre fram att dagens små förändringar passar väl med den identitetsförändring de tidigare marknadsreformerna lett till hos svenska kommuner (Rombach 1997). Stegen kan dock mycket väl vara de gryende skotten till något nytt.

Mer anmärkningsvärt är att Anders Forssell delar missuppfattningen att en summering av små rörelser på många håll låter sig göras. Små förändringar spridda över landet kan inte sammantaget tolkas som någon större förändring. Det känns också riskabelt att vara så säker på vari de består utan att ha studerat dem.

Politikerna har tagit tåten och har initiativet

När vi redovisat beskrivningar och bedömningar i vår rapport, i olika sammanhang, har framför allt förtroendevalda reagerat negativt på budskapet att det inte händer så mycket längre i den kommunala förvaltningen. Tjänstemännen däremot har känt igen sig i beskrivningen av situationen. I samband med en vidareutbildningskurs för chefer från en kommun fick vi dock en del mot-hugg. De närvarande, som var en större grupp, fick då i uppgift att på papperslappar teckna ner den reform eller de reformer som just implementerades hos dem eller som de såg i sin nära omgivning. När vi sedan förde över lapparnas texter till tavlan täcktes den helt av ett stort antal förändringar – där fanns ingen samling kring några större reformer. Detta var nog väl så frustrerande för deltagarna. Men poängen gick hem.

Flera förklaringar till skillnaden mellan politikernas mer kritiska reaktion och tjänstemännens mer accepterande kan finnas. En näraliggande förklaring till att politikerna känner sig mer pro-

vocerade av budskapet är att det rör deras ansvarsområde. Det är politikernas uppgift att genom beslut se till att verksamhet, struktur och styrsystem anpassas till rådande omständigheter. Att förse organisationen med visioner är deras sak. Stiltjen är därför deras misslyckande. Påståenden om att det inte händer något, att inga goda lösningar finns, måste därför bemötas.

En annan förklaring är att politikerna under de senaste åren, efter de marknadslika reformerna, har tagit kommandot. Detta tar sig två olika uttryck. Det ena är att den politiska organisationen förhindrat nya reformidéer att komma upp. Förändringar ska ske i verksamheten och några kostsamma reformer behövs inte. Politikernas kritik mot vårt budskap har då haft sin grund i att de menar att det visst händer saker men att förändringarna är av annan karaktär. Det andra är att genomförda reformer i högre grad än tidigare har initierats och drivits av den politiska organisationen. De tidigare nämnda exemplen kring nollbasbudgetering, ny politisk organisation och plattare strukturer är alla exempel på reformer där initiativet kommit från politikerna.

Ett ytterligare exempel på den politiska dominansen i förändringsarbetena är arbetet med organisationen för den nya regionen i Västra Götaland. Politikerna har i stor utsträckning självständigt arbetat med skisser och idéer till organisationsmodeller och därigenom styrt organisationsutvecklingsarbetet. Jämfört med tidigare har således politikerna befunnit sig mer mitt i förändringsarbetet. Detta har gett politikerna intrycket att det händer mer än tidigare – fast en utomstående betraktare ser mindre förändring än brukligt.

Fortsättning följer

Kommunala reformers motiv, logik och effekter är även fortsättningsvis ett intressant och viktigt forskningsområde. Det finns ingen orsak att lämna det bara för att reformivern lagt sig. Stiltje råder nog inte för gott. Förändringsarbetet i det lilla förtjänar

dessutom att uppmärksammas och studeras och kunskapen på området att systematiseras. Idag vet vi mer om kommunala reformer än om det vardagsnära förändringsarbetet. Vi saknar kunskap om det moderna kommunala förändringsarbete, som titeln spelar an på.

Det vore också lockande att gå vidare med en studie av det som inte händer. Teknikmässigt är det utmanande för oss som forskare. Hur belägger man säkert att reformerna har avstannat och att kedjan brutits? Reaktionen på vår studie visar att reformer fortfarande lever starkt som norm, särskilt bland politikerna. Den typen av förställningar om hur det borde vara gör det inte lätt att beskriva verkligheten.

Som avslutning kan bilden kompliceras ytterligare. Förändringsobenägenheten kan ses som en administrativ reform även om det inte är en aktiv strukturförändring. I några organisationer uppträdde förändringsobenägenheten tidigare än i andra. Obenäghetsreformen är tydlig och väl spridd. Den har dramatiska effekter på organisationers inre liv likaväl som på samspelet dem emellan. Det finns såväl föregångare och förespråkare som mer passiva eftersläntrare. Idén om att allt är som det brukar vara låter sig drivas rätt långt, vilket inte hindrat oss från att i denna artikel diskutera olikheten. Nästa studie kanske borde ta sin utgångspunkt i en reform vi inte studerat förut – förändringsobenägenheten.

REFERENSER

- Amnå, E., Brytting, T., Ekman, A., Kolam, K. och Montin, S. (1985) *Kommunal decentralisering. Utvärdering av försöken med kommundelsnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro*, Stockholm: Liber.
- Bengtsson, U. och Brorström, B. (red.) (1999) *Forskarperspektiv på kommunala problem – en rapport om resurser, reformer och institutioner i går, idag och i morgon*, Göteborg: KFi. KFi-rapport nr 50.
- Berg, P.-O. och Jonsson, C. (1991) *Strategisk bedömning på politiska marknader*, Lund: Studentlitteratur.
- Borgert, L. (1992) *Organiserandet som mode. Perspektiv på hälso- och sjukvården*, Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Brorström, B. (1982) *Planeringspolitik eller resultatpolitik. Användning och utformning av kommunala bokslut*, Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, B. (1995) *Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer. En studie av nya styrformer inom sjukvården*, Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, B. Bäck, H., Siverbo, S. och Svensson, A. (1998) *Ingen nämnd – Stenungsunds modell för vitalisering av kommunalpolitiken*, Göteborg: Förvaltningshögskolan, Förvaltningshögskolans rapporter 13.
- Brorström, B. och Hallin, B. (1997) *Varför är kommuner framgångsrika?*, Göteborg: Förvaltningshögskolan, Förvaltningshögskolans rapporter 8.
- Brunsson, N. och Rombach, B. (1982) *Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation*, Lund: Doxa/Studentlitteratur.
- Brunsson, N. (red.) och Olsen, J. P. (red.) (1993) *The Reforming Organization*, London: Routledge.
- Fernler, K. (1996) *Mångfald eller likriktning. Effekter av en avreglering*, Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Forssell, A. (1999) *Offentlig reformation i marknadsreformernas spår*, Kommunal ekonomi och politik, vol. 3, nr 3 (s. 7–23).
- Håkansson, A. (1997) *Systemskiftet som kom av sig. Förändringsarbete och medborgerliga reaktioner i 90-talets svenska kommuner*, Kommunal ekonomi och politik, vol. 1, nr 1 (s. 41–52).
- Jönsson, S. (1989) *Kommunal organisation. Från programbudgetering till kommundelsnämnder*, Lund: Studentlitteratur.
- Jönsson, S. och Lundin, R. (1978) *Att rätta mun efter matsäcken. Strategier mot kommunalt obestånd*, Göteborg: BAS.

- Olson, O. (1983) *Ansvar och ändamål. Om utveckling och användning av ett kommunalt ekonomisystem*, Lund: Doxa/Studentlitteratur.
- Rombach, B. (1986) *Rationalisering eller prat. Kommunernas anpassning till en stagnerande ekonomi*, Lund: Doxa/Studentlitteratur.
- Rombach, B. (1990) *Kvalitet i offentlig sektor. Att mäta och förbättra kvaliteten i landstingets verksamhet*, Stockholm: Norstedts.
- Rombach, B. (1991) *Det går inte att styra med mål!*, Lund: Studentlitteratur.
- Rombach, B. och Sahlin-Andersson, K. (1995) *Från sanningsökande till styrmedel*, Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Rombach, B. (1997) *Den marknadslika kommunen*, Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Røvik, K.-A. (1992) *Den "syke" stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Siverbo, S. (1998) *Kapacitet att handla? Om politisk styrning och omprövning av verksamhet på lokal nivå*, Göteborg: Förvaltningshögskolan, Förvaltningshögskolans rapporter 11.
- Solli, R. (1988) *Decentralisering i kommuner. Om politik och administration på lokal nivå*, Lund: Studentlitteratur.
- Solli, R. (1991) *Ekonomi för dem som gör något. En studie av användning och utformning av ekonomiinformation för lokala enheter*, Lund: Studentlitteratur.
- SOU 1990:24, *Ny kommunallag. Betänkande av 1988 års kommunallagskommitté*.
- Strömberg, L. och Westerståhl, J. (1983) *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*, Stockholm: Publica.
- Tarschys, D. (1978) *Den offentliga revolutionen*, Stockholm: Kontenta.
- Westerståhl, J. m.fl. (1994) *Stadsdelsreformen – utvärderingsstudier. Sammanfattande bedömning och slutsatser*, Göteborg: SDU-serien.
- Wikström, E., Löfström, M., Jansson, L., Mühlenbock, Y. och Siverbo, S. (1998) *Flerpartssamverkan i missbruksvården*, Göteborg: KFi. KFi-rapport nr 45.

Opinionstrender och medieeffekter

AV LENNART NILSSON

Förhållandet mellan de privata och offentliga sfärerna i samhället tillhör de fundamentala politiska frågorna. Denna konfliktdimension återspeglas i de politiska ideologierna och partiernas program liksom i de politiska dagsfrågorna i riksdag och fullmäktigeförsamlingar. I Sverige bygger välfärdspolitiken, i högre grad än i något annat OECD-land, på den offentliga sektorn och i denna artikel ska fokus riktas mot medborgarnas åsikter om den offentliga sektorns gränser. I SOM-undersökningarna (Samhälle Opinion Massmedia) har svenska folkets åsikter om den offentliga sektorn och inställning till privatisering kontinuerligt följts sedan 1986/87.

Under hösten 1997 då fältarbetet för den nationella SOM-undersökningen pågick, skapades en närmast experimentliknande situation, då en mycket intensiv mediebevakning av svensk äldreomsorg drogs igång genom nyhetsprogrammet *Rapports* reportage om förhållandena vid det privata vårdhemmet Polhemsgården i Solna. Denna händelse gör det möjligt att belysa mediernas roll i den politiska opinionsbildningen. Förändrades opinionen under hösten 1997 och i så fall hur mycket? I vilka avseenden och hur bestående blev förändringen? Är det möjligt att urskilja en direkt medieeffekt på opinionen och påverkades agendan? Underlaget

för analyserna utgörs av data från de nationella SOM-undersökningarna 1986–1999.¹

Medborgarnas åsikter i politiska frågor kan analyseras både på individnivå och på kollektiv nivå och de två nivåerna aktualiserar olika typer av förklaringar (Bennulf 1994). För att förstå människors åsikter, attityder och bedömningar av den offentliga sektorn krävs att de relateras till individerna och deras livssituation men också olika medborgarroller, som väljare, brukare, skattebetalare och anställd (Nilsson 1996). Förändringar av den kollektiva opinionen i en fråga måste också beakta faktorer på samhällsnivå, som ekonomiska och politiska förhållanden i landet samt influenser utifrån. Analyserna i denna artikel avser opinionstrender och medieeffekter när det gäller svenska folkets åsikter om den offentliga sektorn och attityder till privatisering, dvs. den kollektiva opinionen i två centrala politiska frågor.

Opinionen om den offentliga sektorn

Under perioden fram till 1988 var svenska folkets inställning till den offentliga sektorns storlek förhållandevis stabil och tudelad med ungefär lika många som ville bibehålla och som ville minska den. I slutet av högkonjunkturen, då det förelåg ett överskott för den konsoliderade offentliga sektorn, rasade opinionsstödet. År 1990 var det tre gånger så många som ville skära ner jämfört med dem som motsatte sig en sådan förändring. Därefter vände trenden och 1993, när underskottet i den offentliga sektorns finanser var som störst, var det för första gången i SOM-undersökningarna övervikt för dem som motsatte sig en minskning. Under de

1. De nationella SOM-undersökningarna (Samhälle Opinion Massmedia) genomförs av SOM-institutet vid Göteborgs universitet sedan 1986. Undersökningarna omfattade 1986–1997 en årlig undersökning med 2 800 personer i åldern 15–80 år och sedan 1998 två riksrepresentativa undersökningar om sammanlagt 5 600 personer. Det är en postal enkät och svarsprocenten har varierat mellan 66 och 71 procent och 1997 uppgick den till 69 procent.

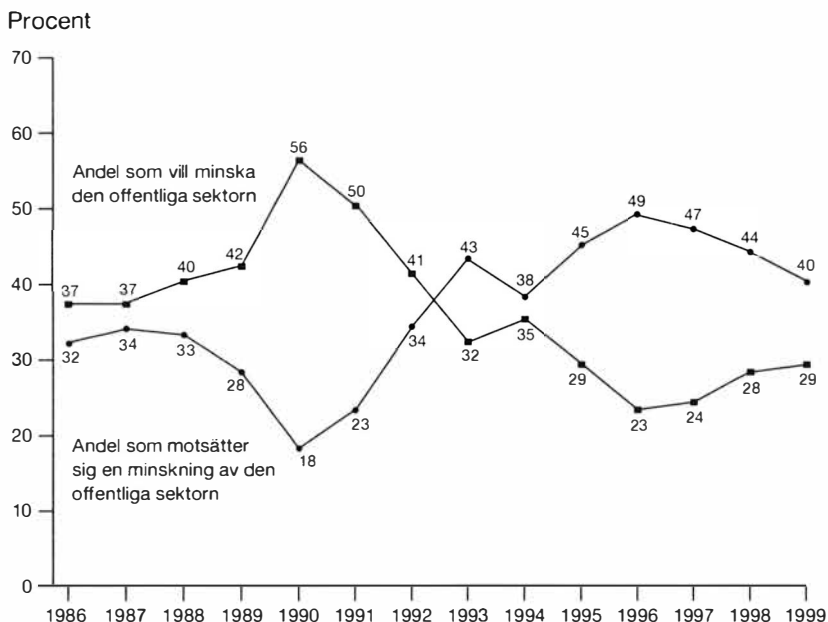
följande åren ökade uppslutningen bakom den offentliga sektorn och 1996 var gapet mellan dem som vill bevara en stor offentlig sektor och dem som vill minska den rekordstort. Med en förbättrad samhällsekonomisk situation har skillnaderna därefter stegvis minskat, men med en fortsatt övervikt för dem som inte vill minska den offentliga sektorn.

Sett över hela perioden 1986–1999 har stora opinionsförskjutningar ägt rum. I denna centrala vänster-högerfråga har också spännvidden mellan de positioner som partiernas sympatisörer intagit varit betydande, men varierat över tid. Genomgående har vänsterpartiets sympatisörer varit mest positiva och moderata samlingspartiets mest negativa, till den offentliga sektorns storlek. Opinionsbalansen för de socialdemokratiska sympatisörerna var 1986 klart positiv; anhängare till mp och kds intog positioner mellan blocken med en svagt negativ inställning. Mittenpartiernas sympatisörer var klar negativa, men inte lika eniga om att skära ner som moderaterna.

Under perioden 1986–1988 var opinionen stabil också inom de olika partierna med undantag för kds, där sympatisörerna blev mer benägna att minska. Därefter försköts positionerna inom alla partier mot en mer negativ inställning till den offentliga sektorn. År 1990 var opinionsbalansen negativ inom samtliga partier. Det var främst sympatisörer till de partier som varit mest positiva till den offentliga sektorn som hade närmat sig de traditionella borgerliga väljarnas negativa positioner. Förskjutningarna på vänsterkanten var mycket stora mellan 1986 och 1990. På den borgerliga sidan var förändringarna väsentligt mindre (se figur 1 s. 112).

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

Figur 1. Svenska folkets åsikter om den offentliga sektorn i SOM-undersökningarna 1986–1999 (procent).



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

än som motsatte sig en minskning. Under valåret 1994, och den starka fokuseringen på budgetunderskottet och statsskulden, var opinionen inom samtliga partier, utom mp, något mindre kritisk till nedskärningar än året innan och mp-sympatisörerna intog en position till vänster om de socialdemokratiska sympatisörerna. Fram till 1996–97 blev samtliga partiers sympatisörer mer negativa till minskningar av den offentliga sektorn. Bland borgerliga sympatisörer var förändringarna mycket stora. Åren 1996–97 var

det bara bland moderata samlingspartiets sympatisörer som det finns en opinionsövertikt för att minska den offentliga sektorn. De senaste åren har motståndet mot en minskning försvagats något.

Opinionen om privatisering

I SOM-undersökningarna har också ingått frågor om förslag till privatisering sedan 1987 (Nilsson och Strömberg 1988). Mot bakgrund av debatten valdes fem områden, varav fyra ingått såväl 1987, 1988, 1990 som 1993–1999. De gäller sjukvård, skolor, äldreomsorg och statlig affärsverksamhet. Tre av dem avser en privatisering i betydelsen övergång till en ökad andel privat produktion:

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

Det fjärde området avser utförsäljning av statlig affärsverksamhet:

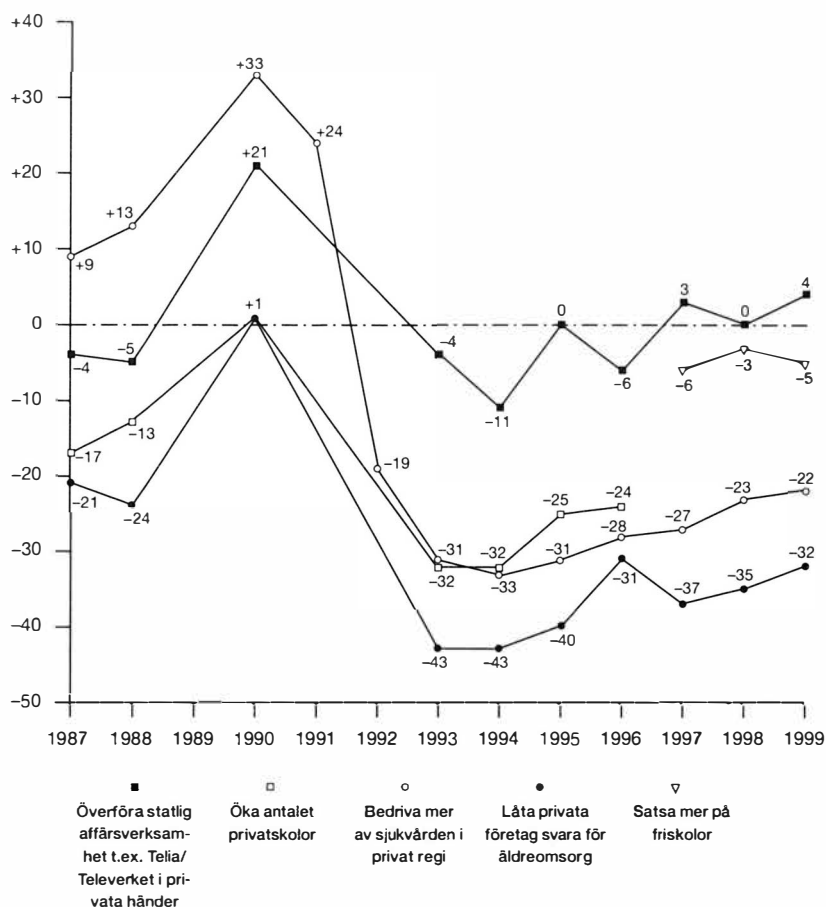
- Överföra statlig affärsverksamhet, t.ex. Telia/Televerket i privata händer.

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

Förändringen av attityden till privatisering 1987–1993 följer samma huvudmönster som inställningen till den offentliga sektorn som helhet. Motståndet mot privatiseringar minskade 1988–1990. År 1990 fanns ett klart stöd för privatiseringar inom sjukvården och av statlig affärsverksamhet, medan det var lika många för som emot privatiseringar inom skola och äldreomsorg. Därefter rasade opinionsstödet för privata alternativ. År 1993 var motståndet mot privata lösningar inom sjukvård, skola och äldreomsorg väsentligt större än 1987. Inom dessa tre områden tog en majoritet avstånd från ytterligare privatiseringar. För sjukvården var förändringen särskilt markant.

Figur 2. Svenska folkets inställning till förslag om privatisering av offentlig verksamhet 1987–1999 (balansmåt).

Opinionsbalans



Kommentar: Svarspersonerna fick ta ställning till förslagen som redovisas i figuren och svarsalternativen var: *mycket bra förslag*, *ganska bra förslag*, *varken bra eller dåligt förslag*, *ganska dåligt förslag* och *mycket dåligt förslag*. Balansmåtet anger andelen bra förslag minus andelen dåligt förslag. Värdena för 1998 och 1999 avser den politikinriktade riksundersökningen.

Under perioden 1993–1996 minskade motståndet mot privatiseringar inom sjukvård, skola och äldreomsorg något, medan synen på privatisering av Telia fluktuerat med något fler emot än för en utförsäljning.

Privatiseringsvågen 1987–1990 försköt opinionen på alla områden och inom flertalet partier, och rekylen 1990–1993, som var ännu starkare, berörde alla verksamheter och alla partier. På samma sätt som när det gällde inställningen till den offentliga sektorn var förändringarna 1987–1990 kraftigast bland personer som sympatiserade med vänsterpartiet och socialdemokraterna. Åsikterna hos anhängare till de borgerliga partierna, som i utgångsläget var positiva till privatiseringar, ändrades endast i begränsad utsträckning. Däremot var svängningen i privatiseringsnegativ riktning 1991–1993 i flertalet fall större bland de borgerliga partiernas sympatisörer. Mellan 1993 och 1996 minskade spännvidden mellan partiernas positioner något.

De samlade effekterna av de stora svängningarna i privatiseringsopinionen är mycket stora. Under tioårsperioden 1987–1996 i det närmaste halverades avståndet mellan vänsterpartiets och moderata samlingspartiets sympatisörer inom de fyra undersökta områdena och det minskade avståndet är resultatet av att både partierna till vänster och till höger förflyttat sig mot mitten.

Av speciellt intresse i detta sammanhang är förändringarna mellan 1996 och 1997 och utvecklingen därefter. Förskjutningarna har gått i olika riktning. För statlig affärsverksamhet ökade andelen som vill se en utförsäljning av Telia och 1997 var det en svag övervikt i opinionen för en privatisering och samma situation två år senare.

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

i 1996 års västsvenska SOM-undersökning.² Efter 1997 är läget oförändrat med en svag övervikt emot ökade satsningar på friskolor men med stora skillnader mellan olika delar av landet (Carlsson 1999).

För privat sjukvård var opinionsläget oförändrat 1997, men därefter har den svaga trenden i riktning mot minskat motstånd mot privata lösningar fortsatt. Attityden till privat äldreomsorg var mer negativ 1997 än året innan. Efter detta "hack i kurvan" har även på detta område motståndet mot privata lösningar avtagit något. Det är dessa opinionstrender som bildar utgångspunkten för diskussionen om mediernas påverkan på opinionen hösten 1997.

Mediepåverkan

Måndagen den 13 oktober 1997 inledde Rapport sin kritiska granskning av förhållandena vid Polhemsgården:

Gokväll.

Det är som en mardröm!

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

I programmet framträdde undersköterskan Sara Wägnert, patienter och anhöriga.

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

Dagen därpå inleddes sändningen med:

Gokväll.

Det blev starka och snabba reaktioner efter Rapports reportage igår om vanvården av gamla på ett sjukhem i Solna. Nu tänker kommunen försöka häva avtalet och överväger till och med en stämning av ISS Care, det privata vårdföretag som driver hemmet.

Kväll efter kväll återkom inslag om Polhemsgården och äldreomsorgen. I reportageserien framträdde patienter och anhöriga, personal och fackliga företrädare, lokala politiker, socialministern och riksdagspartiernas talesmän i vårdfrågor, statsministern och andra påtiledare, representanter för Socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och privata vårdgivare samt slutligen också en chefsåklagare, när förhållandena fick en rättslig prövning.

Reportagen fick mycket stort genomslag och fortplantades i andra medier. För reportageserien erhöll Rapports reporter Karin Swärd Stora Journalistpriset. För undersökningen har vi tagit del av "dagen efter-listor" för Rapport men inte genomfört någon särskild studie av innehållet i Rapports eller andra mediers reportage om äldreomsorgen hösten 1997. På grundval av SOM-data kan dock konstateras att den kritiska granskningen i Rapport av äldreomsorgen nådde ut till många människor. Fler än var fjärde svensk tittade dagligen på Rapport, närmare 60 procent följde nyhetsprogrammet minst tre dagar i veckan och det var mindre än 5 procent som uppgav att de aldrig såg på Rapport. Även den senare gruppen kan emellertid ha nåtts av reportagen eftersom tidigare studier av liknande fall visar att överspridningen till andra medier är stor (Hadenius och Weibull 1992).

Eftersom det var ett privat företag som drev Polhemsgården på entreprenad kom privat äldreomsorg att bli ett tydligt inslag i reportagen och den efterföljande debatten. I reportagen talades det vidare om *äldrevård* och vårdhem medan SOM-undersökningens enkätfrågor avsåg verksamhetsområdena sjukvård respektive

äldreomsorg. Det är emellertid inte den formella benämningen som är avgörande utan det är viktigt att konstatera att tittarna och de svarande kan ha associerat både till äldreomsorg och till sjukvård.

I behandlingen av mediernas effekter på opinionen ska analyseras i vilken utsträckning inställningen till privat äldreomsorg och sjukvård förändrades under hösten 1997. Hur stor var effekten och hur bestående blev den?

De svarande har delats in i fyra grupper med avseende på när de svarade. Den första gruppen består av dem som besvarade enkäten, innan de hunnit ta del av det första reportaget den 13 oktober 1997. Svaren inkom 10–14 oktober och gruppen (benämnd *före*) utgör 20 procent av de svarande. De tre andra gruppernas svar inkom under återstoden av oktober (*efter* 1), 50 procent, under november (*efter* 2), 18 procent, och under december/januari 1998 (*efter* 3), 12 procent. Beträffande den sista gruppen, som besvarat enkäten först efter upprepade påminnelser, ska framhållas att den genomgående uppvisar ett större internbortfall för samtliga här analyserade frågor. Eftersom "ej svar" på enstaka frågeområden behandlats som ingen åsikt kan det tänkas påverka bedömningen.

Av resultaten framgår att de som besvarade frågan om att låta privata företag svara för äldreomsorg efter reportagen om Polhemsgården var mera kritiska än de som svarat före. De som svarar under december och januari är emellertid på nytt mindre negativa. Under en period av en dryg månad ökar alltså motståndet mot privat äldreomsorg med ca 10 balansmåttsenheter (se tabell 1, s. 119).

Bedömningen av förslaget att låta mer av sjukvården bedrivas i privat regi uppvisar samma huvudmönster som gäller för förslaget att låta privata företag svara för äldreomsorg. Svenska folket är i utgångsläget något mindre kritiska mot privat sjukvård än mot äldreomsorg, men under en och en halv månad efter det första reportaget ökar motståndet med tio balansmåttsenheter,

Tabell 1. Inställningen till förslaget att låta privata företag svara för äldreomsorg vid fyra olika tidpunkter hösten 1997 (procent och balansmått).

Svars- alternativ	Före 10-14/10	Efter 1 15-31/10	Efter 2 1-28/11	Efter 3 1/12-29/1	Samtliga
Mycket bra	7	3	4	6	5
Ganska bra	15	12	13	14	13
Varken eller	23	27	23	29	26
Ganska dåligt	26	26	25	25	26
Mycket dåligt	27	31	30	19	28
Ej svar	2	1	5	7	2
Summa procent	100	100	100	100	100
Antal svarande	341	855	312	204	1712
Balansmått	-31	-42	-38	-24	-37

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

för att därefter återgå till det tidigare värdet. Även förtroendet för sjukvården minskade på samma sätt från mitten av oktober.

För de tre andra områdena finns ingen motsvarande effekt som för äldreomsorg och sjukvård. Det finns inga systematiska skillnader mellan den bedömning som görs före respektive efter reportagen om Polhemsgården. När det gäller friskolorna är inställningen under oktober något mer kritisk än senare men skillnaderna är små. Inställningen till en utförsäljning av Telia är i huvudsak densamma under hela perioden och motståndet mot en minskning av den offentliga sektorn avtar något under den sista perioden, men samtidigt ökar andelen osäkra (se tabell 2, s. 120).

Nästa steg är att se om förändringarna i bedömningen av äldreomsorgen varit olika i grupper som i skilda avseenden har närhet till äldreomsorgen, jämfört med dem som inte har denna anknytning. Långt ifrån alla pensionärer kommer i direkt kontakt med den offentliga äldreomsorgen, men för de äldsta kan verksamheten antas ha större aktualitet. När den offentliga äldreomsorgen

Tabell 2. Inställningen till förslagen att låta privata företag svara för äldreomsorg, bedriva mer av sjukvården i privat regi, satsa mer på friskolor, överföra statlig affärsverksamhet t.ex. Telia i privata händer samt förslaget att minska den offentliga sektorn, vid fyra olika tidpunkter hösten 1997 (balansmått).

Områden	Före 10–14/10	Efter 1 15–31/10	Efter 2 1–28/11	Efter 3 1/12–29/1	Totalt
Äldreomsorg	-31	-42	-38	-24	-37
Sjukvård	-20	-30	-30	-18	-27
Friskolor	-7	-9	-1	0	-6
Statlig affärsverk.	0	+6	0	+3	+3
Offentliga sektorn	-25	-25	-21	-17	-23

Kommentar: Balansmättet anger andelen bra förslag minus andelen dåligt förslag.

inte kan svara för den omsorg som behövs är det oftast kvinnorna som tar ansvar för den vård i hemmet som utgör alternativet. Därför finns det också anledning att se om det finns skillnader mellan män och kvinnor i inställningen till privat äldreomsorg och om den förändras i olika utsträckning. Ur ett anställningsperspektiv är det de anställda i kommuner och landsting som främst är berörda av privatiseringar inom omsorg och vård (se tabell 3, s. 121).

Pensionärerna är mer kritiska till privat äldreomsorg än övriga och förblir negativa i samma omfattning under hela undersökningsperioden. Personer i åldern 50–64 år blir mer negativa efter reportagen i mitten av oktober, men återgår till tidigare position mot slutet av året. De medelålders åsikter förskjuts mer långsiktigt och förändringen blir bestående. De yngsta i åldern, 15–29 år, gör samma bedömning under oktober–november men bland dem som besvarade enkäten under den sista perioden är det lika många som är positiva som negativa till mer privat äldreomsorg.

Tabell 3. Inställningen till förslaget att låta privata företag svara för äldreomsorg inom olika socio-ekonomiska grupper vid fyra olika tidpunkter hösten 1997 (balansmätt).

Grupper	Före 10-14/10	Efter 1 15-31/10	Efter 2 1-28/11	Efter 3 1/12-29/1	Samtliga	Antal
<i>Ålder</i>						
65-80	-56	-53	-60	-	-54	307
50-64	-19	-47	-30	-21	-36	426
30-49	-31	-39	-44	-41	-39	588
15-29	-23	-26	-26	0	-21	377
<i>Kön</i>						
Kvinnor	-16	-38	-35	-25	-32	866
Män	-43	-45	-44	-21	-42	832
<i>Yrkessektor</i>						
Kommunal	-42	-51	-38	-43	-46	415
Statlig	-20	-45	-58	-	-42	205
Privat	-31	-39	-43	-14	-36	796
<i>Parti</i>						
m/fp/kd/c	+3	-22	-24	-8	-16	678
Mp	-32	-50	-38	-	-42	129
s/v	-61	-65	-59	-44	-61	653
Samtliga	-31	-42	-38	-24	-37	1712

Kommentar: Balansmättet anger andelen bra förslag minus andelen dåligt förslag. För grupper som är mindre än 25 personer redovisas inga värden.

Kvinnor har genomgående varit mer positiva till den offentliga sektorn (Oskarson 1997) och till att höja skatterna hellre än att minska den offentliga servicen. I ställningstagandet till privatiseringar har kvinnor och män i SOM-undersökningarna gjort samma bedömning eller också har kvinnorna varit något mer kritiska, utom när det gäller äldreomsorg där kvinnorna genomgående varit mindre negativa till privata alternativ. Det gällde också i utgångsläget hösten 1997, då männen var väsentligt mera kritiska

än kvinnorna, balansmått -43 respektive -16. Under den följande perioden blir kvinnorna i det närmaste lika negativa medan männen inte ändrar åsikt. Motståndet avtar därefter i bägge grupperna och under december/januari är männen klart mindre negativa till privat äldreomsorg och kvinnorna har närmat sig den tidigare positionen. Vid slutet av perioden gör kvinnor och män samma bedömning.

De kommunalt anställda, som innefattar dem som har kommuner och landsting som arbetsgivare, är i utgångsläget mest negativa och deras inställning förändras endast i begränsad utsträckning. De statligt anställda och de som är privatanställda blir däremot mer kritiska under hösten, men de som arbetar privat är mot slutet av året mindre negativa än under den första perioden.

Synen på privat äldreomsorg är en central vänster-högerfråga med betydande skillnader mellan de politiska partierna och mellan deras sympatisörer. Hösten 1997 var det i utgångsläget något fler av de borgerliga partiernas sympatisörer som var positiva till förslaget att låta privata företag svara för äldreomsorg än som var negativa, balansmått +3. Bland s- och v-sympatisörerna var bedömningen radikalt annorlunda, -61. Miljöpartisterna intar i detta avseende en mellanställning. De borgerliga sympatisörerna blir liksom miljöpartisterna mer kritiska under oktober och november, medan de som sympatiserar med partierna till vänster inte förändrar position i samma utsträckning. Mot slutet av perioden avtar emellertid den mer kritiska hållningen inom båda blocken.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att under hösten 1997 förändras inställningen till privat äldreomsorg och privat sjukvård i mer kritisk riktning efter det att reportagen om Polhemsgården sänts i Rapport. Förändringen var emellertid begränsad. Opinionsförskjutningen hade också kort varaktighet och klingade av efter en dryg månad.

Grupper som i utgångsläget var mest negativa till privata alternativ - pensionärer, kommunalanställda samt s-, v- och mp-sym-

patisörer, ändrade åsikt i mindre utsträckning än andra grupper. Kvinnor, medelålders, privatanställda och borgerliga sympatisörer, som var mera positiva, förändrade i större utsträckning sin syn på privat äldreomsorg och blev omvänt klart mer kritiska. Det är främst de som förespråkar lösningar som blir föremål för en kritisk granskning i reportagen som ändrar åsikt.

Äldrevården på dagordningen

Massmedieforskare har i diskussionen om mediernas makt framhållit deras betydelse för dagordningen, dvs. vilka frågor som blir föremål för uppmärksamhet och debatt. Även om medierna inte direkt påverkar människors åsikter kan de indirekt ha stor betydelse (Asp 1986 och McQuail 1994). I avhandlingen "Nyheter mitt ibland oss" jämför Bengt Johansson göteborgarnas bedömning av kommunala frågor betydelse och deras uppmärksamhet i den dominerande dagstidningen i Göteborg, Göteborgs-Posten, 1993–1994. Både äldreomsorg och sjukvård tillhörde enligt den västsvenska SOM-undersökningen göteborgarnas viktigaste frågor. I Göteborgs-Posten prioriterades sjukvården men inte äldreomsorgen. Det gällde både bland samtliga kommunala nyheter och bland de negativa nyheterna (Johansson 1998). Äldreomsorgen är ett exempel på en fråga där tidningen gjorde en annan bedömning än medborgarna. I vilken utsträckning påverkade rapporteringen om Polhemsgården medborgarnas bedömning av äldreomsorgens och sjukvårdens viktighet hösten 1997? I den nationella SOM-undersökningen ingår en öppen fråga om vilka frågor eller samhällsproblem som den svarande tycker är viktigast i Sverige idag och man kan nämna upp till tre frågor/samhällsproblem. Hösten 1997 var sjukvården, den näst efter sysselsättningen, viktigaste frågan och det var en dryg tredjedel av svenska folket som gjorde denna bedömning, medan det var 15 procent som framhöll äldreomsorgen. Det placerade äldreomsorgen på fjärde plats (Bennulf 1998).

På samma sätt som när det gäller medborgarnas åsikter om privat äldreomsorg, förändrades bedömningen av frågans betydelse något efter Rappports reportage under en dryg månad. Därefter försvann dagordningseffekten, som bland alla svenskar kan uppskattas till 3 procentenheter. Om man beaktar att benägenheten att besvara den öppna frågan avtar ju längre man dröjer med att svara och ser till dem som angivit något samhällsproblem ökar effekten något till 5 procentenheter och huvudmönstret är detsamma. Däremot förändrades inte svenskarnas bedömning av sjukvårdens betydelse på något systematiskt sätt under undersökningsperioden. Äldrevården utgör bara en del av sjukvården och den påverkade inte helhetsbedömningen av sjukvården.

Den förändring av medborgarnas dagordning som kan registreras under hösten 1997, med en något ökad betydelse för äldreomsorgen, är begränsad men bildar tillsammans med förskjutningarna i åsikter ett mönster som gör det berättigat att tala om en effekt av rapporteringen om förhållandena vid Polhemsgården. Om Rapport och andra medier inte tagit upp frågan hade förhållandena endast varit kända av en mycket avgränsad grupp, med direkt kontakt med verksamheten.

Medieeffekter är dock inte bara en fråga om vad som sker i ett speciellt fall under en avgränsad tidsperiod. Det handlar om ett komplicerat samspel mellan mediernas utbud och hur det uppfattas, människors egna erfarenheter av det som tas upp, de åsikter de redan har och opinionsklimatet i samhället (Hadenius och Weibull 1992).

Opinionstrender och medier

För inställningen till den offentliga sektorn och dess gränser är väljarrollen, dvs. partisympati och ideologi, viktigast även om också rollen som skattebetalare och anställd (yrkesssektor) är av betydelse. Däremot har inte personer, som brukar offentliga tjänster och bidrag, som småbarnsföräldrar, pensionärer och arbetslösa

en annan syn på den offentliga sektorns storlek. Brukarrollen tycks vara av mindre betydelse för den allmänna attityden, trots att den är avgöranden för bedömningen av den konkreta servicen (Nilsson 1995).

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

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

Det är generellt förenat med stora problem att registrera medieeffekter på den kollektiva opinionen i en enskild fråga, genom survey-undersökningar (jfr Findahl 1997). Genom SOM-undersökningarna fanns emellertid hösten 1997 tidsserier för attityder till privatisering inom flera områden, där svarsmönstren för olika grupper var kända. Det skapade en resonansbotten för analys av effekten av Rapports reportageserie om om Polhemsgården.

Medieforskaren McQuail sammanfattar i sitt arbete "Mass Communication Theory" diskussionen om mediernas korttids-effekter på följande sätt:

If one goes back to the premise of media effects in the light of the theory and evidence discussed, the main message is that a simple assumption of effect from mass media is a sound one, but the direction, degree, durability and predictability of effect are all uncertain and have to be established case by case, with only limited possibilities for generalization (McQuail 1994:351).

I fallet Polhemsgården har det varit möjligt att konstatera att medierna påverkade opinionen och i någon mån dagordningen, men att effekten hade begränsad varaktighet. Det var främst de grupper som inte var direkt berörda som påverkades. De förespråkade lösningar som blev föremål för en kritisk granskning. Den viktigaste slutsatsen som kan dras är emellertid att även en mycket omfattande medieexponering av förhållanden inom ett verksamhetsområde, i sig endast har begränsad effekt på medborgarnas attityder till privatisering. Det är väsentligen andra mer grundläggande faktorer som påverkar opinionsutvecklingen i samhällsfrågor.

REFERENSER

- Asp, K. (1986) *Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning*, Stockholm: Akademilitteratur.
- Bennulf, M. (1994) *Miljöopinionen i Sverige*, Lund: Dialogos.
- Bennulf, M. (1998) "Trafikanterna och miljöfrågorna" i Holmberg, S. och Weibull, L. (red.) *Opinionssamhället*, SOM-rapport nr 20, Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Carlsson, B. R. (1999) "Skolan i Västra Götaland?" i Nilsson, L. (red.) *Region i omvandling*, SOM-rapport nr 23, Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

- Findahl, O. (1997) "Go Cognitive and Go On-Line. New Directions in Media Research" i Carlsson, U. (red.) *Beyond Media Uses and Effects*, Göteborg: Nordicom, Göteborgs universitet.
- Hadenius, S. och Nilsson, L. (1991) *Ifrågasatt, Den offentliga sektorn i debatt och opinion*, Svensk informations mediecenter.
- Hadenius, S. och Weibull, L. (1992) *Trossen, bilden av ett servicehus i massmedier och opinion*, Svensk informations mediecenter.
- Johansson, B. (1998) *Nyheter mitt ibland oss. Kommunala nyheter, personlig erfarenhet och lokal opinionsbildning*, Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
- McQuail, D. (1994) *Mass Communication Theory*, 3:e uppl., Sage Publications.
- Nilsson, L. (1995) "Att spara eller inte spara?" i Holmberg, S. och Weibull, L. (red.) *Det gamla riket SOM-rapport nr 20*, Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L. (1996) "Medborgarna och servicedemokratin" i Rothstein, B. och Särllvik, B. (red.) *Vetenskapen om politik*, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L. och Strömberg, L. (1988) "Offentligt – privat, Svenska folkets åsikter om privatisering och avreglering" i Holmberg, S. och Weibull, L. (red.), *SOM-undersökningen 1987*, SOM-rapport nr 3, Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Oskarson, M. (1997) "The Gender Gap in Opinions about the Public Sector" i Holmberg, S. och Weibull, L. (red.), *Trends in Swedish Opinion*, Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

En tidigare version av denna artikel har varit publicerad i Holmberg, S. och Weibull, L. (red.) *Opinionssamhället*, SOM-rapport nr 20, Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet. Sören Holmberg, Bengt Johansson och Lennart Weibull har läst den tidigare versionen och bidragit med värdefulla synpunkter.

Integrering kräver ny politisk organisering

AV MARIE FRIDOLF

Utgångspunkten – behovsbaserad styrning

Integrering lyfts ofta fram i debatten som en lösning för att få en helhetssyn på den enskilda människan. Både samhällsekonomiska vinster och välfärdsvinster för den enskilde antas kunna nås genom en nära integrering mellan olika sektorer, såsom socialtjänst, sjukvård, arbetsmarknadsmyndigheter och socialförsäkring. Samtidigt framförs, som ett led i förnyelsen av offentlig verksamhet, att nya former för politisk styrning bör prövas. Syftet är att överbrygga hinder för politisk behovsorientering. De offentliga insatserna inom ovan nämnda områden rättfärdigas genom det sätt på vilket besluten fattas. De ska ha fattats efter offentlig debatt genom majoritetsbeslut av parlamentariska församlingar, där ledamöter ska ha ställts till svars inför medborgare i allmänna val. Nu är detta emellertid av tidskäl och anpassning till olika situationer inte möjligt. Beslut fattas fortlöpande av andra, genom att de demokratiska församlingarna överlämnar beslutanderätten (Rothstein 1991). Politikerna som styr myndigheterna har olika inflytande över verksamheten. Det innebär bl.a. att de befinner sig på varierande distans till den vardagliga verksamheten beroende på om de verkar i statlig, landstingskommunal eller kommunal verksamhet.

Det är särskilt två egenskaper hos offentliga organisationer som skiljer dem från andra. För det första arbetar de direkt med

människor som är i beroendeställning av dem och som de försöker påverka i olika avseenden. För det andra är organisationernas uppdrag att skydda och gagna dessa människors välfärd och välbefinnande (Hasenfeld 1983). I vissa fall finns verksamheterna uteslutande i offentlig sektor, i andra fall både offentligt, privat och kooperativt. De är omgivna av legala restriktioner, och förutom att människor skyddas avkrävs de också skyldigheter. En moralisk akt med myndighetsutövning sker, bland annat genom tilldelning av resurser till skilda grupper. Legitimitet ges av samhället genom olika myndigheter. De offentliga organisationerna refererar till moralsystem i levnadsförhållanden (Hasenfeld 1992). Sådana moralsystem är socialförsäkringssystemet, hälso- och sjukvårdslagen samt socialtjänstlagen, men också etiska diskussioner inom olika yrkesgrupper, såsom socialarbetare och läkare.

Eftersom verksamheterna bygger på beslut i parlamentariska församlingar är det särskilt intressant att studera politikernas påverkan när integrering mellan organisationer och professioner sker, och om de därmed ökar sitt inflytande över politikens innehåll. Frågeställningen formuleras som: *Är det möjligt att med hjälp av politisk organisering åstadkomma integrering?* Försöksverksamheten med finansiell samordning mellan socialförsäkring, sjukvård och socialtjänst, SOCSAM, studeras (Fridolf 1998b). Det primära med försöksverksamheten är att utgå från befolkningens behov. Som ett medel för bättre behovsstyrning ska integrering mellan myndigheter skapas. Försöksverksamhetens syfte är att fokusera på de samlade resurserna, så att de används för de enskilda människorna på bästa sätt och inte utifrån olika myndigheters intressen (prop. 1993/94:205, SFS 1994:566). Det poängteras att individernas behov bör ligga som grund för integrering och inte som idag huvudsakligen myndigheternas behov. Samtidigt framförs att nya former för politisk styrning prövas som är mer behovsinriktade. För att tydliggöra detta ytterligare bör ett politiskt ledningsorgan vara fristående från huvudansvarig myndighet. Samtidigt påpekas i försöksverksamheten att det kan fin-

nas kommunaldemokratiska betänkligheter när medborgarna får ett svagare inflytande. Särskilt anges att politikerna väljs genom indirekta val (prop. 1993/94:205). Försöksverksamheten SOC-SAM innebär att de medverkande huvudmännen bildar ett gemensamt politiskt ledningsorgan, antingen genom ett kommunalförbund mellan kommun och landsting som träffar avtal med försäkringskassan genom en kommunal nämnd (enbart kommun som tillika är landsting) eller genom ett beställarförbund som är ett fristående ledningsorgan där politiker från kommun, landsting och försäkringskassa finns med. Ledningsorganet ska inom ramen för lagstiftningen samt utifrån ett befolkningsansvar besluta om mål och riktlinjer för de verksamheter som ingår i försöket. Ledningen ska också planera, prioritera, upphandla och finansiera verksamheterna (prop. 1993/94:205).

För att kunna fördjupa oss i frågan om ökat politiskt inflytande vid samverkan är det viktigt att vi tydliggör motiven bakom samverkan. Det främsta motivet är en ökande sektorisering som inneburit att myndigheter och huvudmän i flera fall har motstridiga mål, instruktioner och handlingsplaner. De professionella kan också sägas ha låg kunskap om varandras arbete och kompetens (Riksförsäkringsverket – Socialstyrelsen 1997). Som organisationer har myndigheterna utvecklats efter hierarkiska principer, vilket konkretiserats ytterligare genom nya styrningstekniker. Som exempel kan nämnas målstyrning där avsikten är att skapa mål som hierarkiskt genomsyrar de olika organisationerna (Rombach 1991). Målen är dessutom ofta kortsiktiga, och det finns en risk för övervältringseffekter. Den organisatoriska och professionella sektoriseringen har inneburit demokrati- och effektivitetsproblem. Många personer har hamnat i en rundgång mellan system (SOU 1995: 142). De sektoriserade organisationerna i stat, kommun och landsting har svårt att möta de sammansatta behov och problem som många människor har (SOU 1996:85). Effektivitetsproblem kan handla om effektiva lösningar, dvs. att göra rätt saker, och produktivitet, dvs. att göra saker rätt. Demokratipro-

blem kan beröra människors inflytande och delaktighet både som medborgare och som patienter, klienter, brukare. Då avses relationerna både till de demokratiska institutionerna samt till förvaltningarna genom de sistnämndas service- och myndighetsutövning. Försöken med finansiell samordning mellan myndigheter omfattar både politiker och anställda som finns i de olika myndigheterna. Vid samordning är syftet att aktörerna ska fokusera på var och hur resurserna används för de enskilda människorna och inte i första hand att bevaka sin egen myndighet. Ett interorganisatoriskt arrangemang skapas lokalt i ett geografiskt område. Inom dessa offentligt styrda organisationer finns tre uppgifter: den politiska, den professionella och den administrativa (Kouzes och Mico 1979). Dessa uppgifter har ibland motstridiga intressen, och politik går inte alltid hand i hand med professionalitet. Den politiska uppgiften kännetecknas av att valda politiker företräder medborgarna samt prioriterar mellan behov, formulerar mål och fördelar resurser. Kriterier för framgång är rimlig och rättvis fördelning av resurser till olika målgrupper. Den politiska processen präglas ofta av förhandlingar och kompromisser. Den professionella uppgiften kännetecknas av strävan efter autonomi och självreglering, och de professionella har egna kriterier för kvalitet och vad som är bäst för patienten/klienten/brukaren. Specificerade avtal kan verka hindrande för arbetet, och relationen professionella emellan är huvudsakligen kollegial. Arbetet är problemlösande och situationsspecifikt/individuellt. Den administrativa uppgiften präglas av hierarkisk kontroll med en byråkratisk struktur som innebär att formella relationer är betydelsefulla. Kostnadseffektivitet är ett avgörande kriterium för framgång. Kvantitativa metoder och tekniker används ofta för att bedöma verksamheten.

Denna artikel begränsas till den politiska uppgiften, en uppgift som dock studeras i relation till både den professionella och den administrativa nivån. Det synes tydligt att professionella har ett stort inflytande över politiken och att det är svårt för politi-

kerna att genom styrning öka sitt inflytande. Frågan är om inflytandet över politikens innehåll ökar genom politisk styrning och genom att omfördela resurser samt skapa samverkan mellan olika myndigheter.

Ett försök att styra politikens innehåll

Vid halvårsskiftet 1994 startade en finansiell samordning mellan socialtjänst, socialförsäkring samt hälso- och sjukvård (SOCSAM) i ett första försöksområde: Stenungsund (SFS 1994:566). Under 1997 har ytterligare områden tillkommit: Gotland, Hisingen i Göteborg, Grästorp och Finspång. Dessutom deltar Haninge och Laholm i försöksverksamheten från och med 1998. Samtliga försök vill stimulera till ett nytt synsätt, men lösningarna är olika. Resursfördelningen och användningen av den finansiella ramen är delvis varierande. I några områden svarar ledningsorganet för hela verksamhetsbudgeten och i andra enbart för den del som avsätts för integrering. Behovsgrupperna som områdena arbetar med skiljer sig också åt. Hälften av områdena arbetar med den totala befolkningen, medan den andra arbetar med en begränsad grupp, mellan 16–64 år. Några anser sig ha ett brett medborgarperspektiv, medan andra ser till enskilda eller till grupper av individer och deras behov.

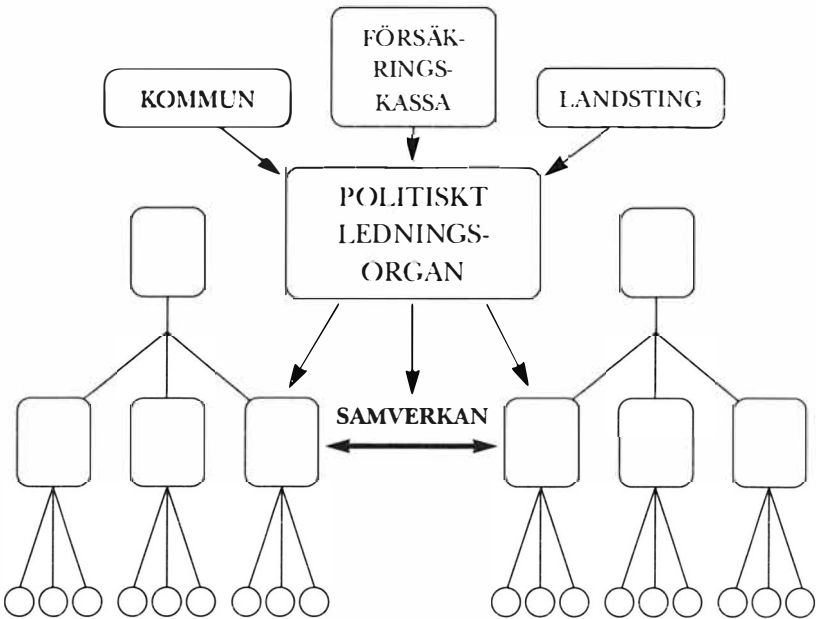
I samtliga försöksområden förändras politikerrollen i ledningsorganet. Den anges bli mer informell samt kunna verka utifrån en större helhet och agera med större frihet. En av de största uppgifterna politikerna har är att definiera behov och problem samt sedan skapa en organisering efter dessa behov. Politikerna är då inte begränsade till en organisations resurser utan kan genom välfärdssystemets samlade resurser erhålla en större helhetssyn. Politik innebär att prioritera mellan grupper i samhället och skapa resurser kring dem. Uppfattningen om vilken uppgift politikerna har skiljer sig mellan de olika områdena. I två av försöksområdena beskriver sig politikerna som samordningsinnovatörer.

De anser som sin viktigaste uppgift att ge legitimitet åt professionella att samarbeta och åt ledare att samverka. I tre försöksområden beskriver sig politikerna som befolkningsföreträdare. De ser som sin huvuduppgift att vara en kanal mellan befolkningen och olika huvudmän. I de tre senare försöken är det tydligast att en "ny" politisk arena uppstår. Det är idag inte möjligt att göra några bedömningar om huruvida vald uppläggnings kommer att öka integreringen på sikt.

I figur 1 visas det nya ledningsorganet schematiskt. Uppgiften för ledningsorganet varierar.

I det politiska ledningsorganet utövas inflytande genom problemformulering utifrån kunskap om behov och samverkan. Vi kan kalla det *problemformuleringsmakt*. Däremot saknar politikerna inflytande över huvudmännens plan, budget och organisation – organisationsmakt. Politikerna i det nya ledningsorganet har skaf-

Figur 1. Det nya ledningsorganet som en ny politisk arena.



fat sig ett stort ansvar för att skapa integrering, medan de olika myndigheterna och deras politiker har ett ansvar för verkställighet. Det är inte tydligt i projektet vem som har ansvar för prioriteringar; om det är politikerna, det professionella ledningsorganet eller myndigheternas politiska organ. Hos myndigheterna finns starka professionella och administratörer (Hellberg, Hjern, Weber m.fl.). De professionella har av tradition ett stort inflytande över att identifiera behov och problem. De har då också en betydande möjlighet att påverka prioriteringar. Även administratörerna i form av chefer och stabspersonal har ett stort inflytande framför allt utifrån organisatoriska aspekter.

De största hindren för samverkan utgörs av attityder, värderingar och hinder av organisatorisk karaktär. Hindren finns framför allt i den ekonomiska situationen och i rädslan för övervärtringseffekter. Gränsen mellan professionella och politiker i försöksområdena förefaller att bli suddigare. Dessa aktörer har ett gemensamt intresse riktat mot behov. Politikerna anger sig i stort vara befriade från organisatoriska hänsyn men känner däremot administrativa krav.

Sociala strukturer är starka

I försöksområdena finns en tydlig ambition att förändra invanda arbetsformer och strukturer. Hindren är dock många. De sociala strukturerna, med normer, värderingar och därmed påföljande förväntningar, förefaller påverka möjligheten att skapa integrering. Normerna är starka och utgör stora hinder för eller möjligheter till integrering. Ibland tydliggörs dessa normer och värderingar, men för det mesta är de osynliga. Varje gruppnorm och värdering som vill ha sin skärpa måste bevara legitimiteten och identiteten. Därför tenderar grupper att kontrollera sina medlemmar (Douglas 1986). I försöksverksamheten finns ambitionen att förändra normer och värderingar samt skapa nya. Är det möjligt? Att integrering utvecklas mot att bli både omfattande och

djup verkar vara beroende av vilket stöd som ges och vilken inställning olika aktörer har.

Var och en av myndigheterna i försöksområdena har sin historia som präglar dem. Där har under många årtionden formats formella och informella normer som påverkat värderingar och attityder samt organisationernas agerande. Inom myndigheterna finns också andra organisationer med institutionaliserade normer, till exempel de politiska partierna, fackliga organisationer och intresseorganisationer. I var och en av dessa finns även normsystem som har sin specifika historia. Vid integrering mellan myndigheter i syfte att organisera verksamheter efter behov och problem över organisatoriska gränser möts existerande institutionella normer och handlingsmönster. Med institutioner avses här att det finns gemensamma normer, som påverkar handlingsmönster. (March och Olsen 1989, Scott 1995). Institutioner uppstår inte av en slump utan på grund av gemensam analogi och framtid, genom att de fyller en funktion. Legitimitet behövs för alla institutioner, och där finner de sin natur och sina rättigheter. Institutioner skapar legitimitet, identitet och även likhet. Människorna stöder och kontrollerar varandra (Douglas 1986).

Eftersom makt och kontroll sker i hierarkier hos de olika huvudmännen förefaller det också påverka förändringen. Ansvar ges och utkrävs i dessa hierarkier. I varje organisation har olika former av ritualer, belöningar och bestraffningar utvecklats med en stark tendens att bevara handlingsmönster och normer (Foucault 1974). Genom försöksverksamheten avses att bryta hierarkierna och bygga integrering mellan myndigheter. På samma gång är inte avsikten att ta bort den befintliga strukturen som bygger på en klassisk, hierarkisk modell utan att bygga integrering samtidigt. Att beskriva organisationen som en organism är därför intressant. Nedan presenteras den klassiska och den organiska modellen (Burns och Stalker 1961). Den traditionella beskrivningen av myndigheterna är att de är hierarkiskt uppbyggda enligt Webers klassiska modell, där ansvar och befogenheter tydligt ges.

Tabell 1. Den klassiska och den organiska modellen.

Den klassiska modellen – mekaniska modellen	Den organiska modellen – nätverksmodellen
Specialiserad på uppgifter	Bidrar med expertis till den övergripande uppgiften
Koordinering av uppgiften genom hierarkin	Spontan koordinering genom interaktion
En precis definition av rättigheter och skyldigheter	Ingen precis definition av rättigheter och skyldigheter
Rättigheter och skyldigheter översätts i ansvar	Brett åtagande mot övergripande mål
En hierarki av kontroll	Nätverksstruktur av kontroll
Vertikal kommunikation	Horisontell kommunikation

Går det att förena ett klassiskt synsätt med ett organiskt? Forskningen visar att plötsliga och stora förändringar som bryter med organisationens institutionella identitet är relativt sällsynta; de är i så fall ett resultat av kriser eller starka förväntningar på sådana (March och Olsen 1989). För att lyckas kommer reformer som bryter handlingsmönster och identiteter att kräva en betydande maktkoncentration i förhållande till det som ska reformeras (Brunsson och Olsen 1990). Finns denna maktkoncentration i försöket? Är försöksområdena en drivkraft till avhierarkisering? Det nya ledningsorganet, som en ny politisk arena, ska belöna nätverk och ifrågasätta hierarkier. Genom krav på integrering skapas nya konstellationer som bryter horisontellt mellan myndigheter. Kommer integrering att skapa andra former för ansvar?

Behovet av att tydliggöra skillnaden mellan organisation och organisering blir tydligt. Lärdomen från stora delar av forskningen är att det finns betydande skillnader mellan vad som händer när organisationer betraktas ur ett organisatoriskt perspektiv och

när de betraktas ur ett verksamhetsperspektiv (Bostedt 1991, Hjern 1992, Carlsson 1993, Montin 1996). På verksamhetsnivå finns dagligen exempel på olika former av organisering, det vill säga processer som sker för att lösa uppgifter. Det finns en avgörande skillnad mellan de två begreppen. Organisering är en process som pågår och som kan resultera i att en organisation bildas. Organiseringen kan ske vid sidan av, inom eller mellan organisationer. Det vanligaste är att det kontinuerligt sker på enskilda människors initiativ. Organisationer bygger däremot på strukturer, ledning, befogenheter och regelverk.

Inom och mellan organisationer formas institutionella regler som är mer eller mindre starka. Flera forskare hävdar att nätverk uppstår av sig själva och inte kan organiseras fram uppför (Douglas 1986, Czarniawska och Sevón 1996). Integrering kan beskrivas som ett nätverk. Nätverk har betydelse främst för att skapa horisontell styrka, och flera forskare påvisar att nätverk bör vara icke-hierarkiska och fungera mer horisontellt. Nätverk har i forskningen visat sig både ge möjlighet att bryta och att konservera traditionella mönster:

Network have become important horizontal structure that accomplish mutually shared purpose in a non-hierarchical fashion (Agranoff 1990).

Varför är organisationer i fokus?

Varför blir då organisationer så centrala? Det finns säkert många svar på den frågan. Ett kan vara att ansvar utkrävs ur organisationer, ett annat att de skapar makt. Frågan är om det förändras på sikt. Redan nu kan vi i samhället se andra maktstrukturer än de organisatoriska – en sådan är nätverk, en annan kunskap. Vilka maktstrukturer kommer den framtida tekniken och informations-teknologin att skapa? Makt inom politiken kan utgöra en effekt av den strategiska position olika personer har. Denna makt möter medborgarna på betydligt fler punkter än vid direkt maktutövning. Tack vare den hierarkiska kontrollen ges makten ett system

som inifrån är integrerat med organisationens ekonomi och syften (Foucault 1974).

Det är organisationen i sin helhet som alstrar makt genom att någon finns i toppen och att sedan makten fördelas till individerna. Den kan därför vara diskret; den finns överallt och är ständigt på vakt. Det finns ingen kunskap oberoende av maktförhållanden. Det finns ingen makt utan kunskap (Foucault 1974). Hittills har makt och kontroll skett i hierarkier. Varje organisation och varje yrkesgrupp skapar sina ritualer, former av belöning och bestraffningar för att erhålla mer makt. Vad innebär denna ökande kraft i en välutbildad befolkning för makt och maktutövande? Utvecklas andra former för makt och kontroll i framtiden?

Sker ett ökat samarbete?

När vi beaktar huruvida ett ökat samarbete mellan professionella sker i försöksområdena, visar intervjuerna och observationerna att det inte räcker att tala om omfattning av samarbetet utan djupet, dvs. engagemang och intensitet, måste också värderas. Samarbete kan vara omfattande och innebära att ett erfarenhetsutbyte sker. Kan då verksamheten anses vara integrerad? Det är inte givet att samarbete ska ske kring alla frågor. För att särskilt kunna analysera lokal organisering är det väsentligt att definiera vad som menas med samarbete. Det finns en rad begrepp som är närbesläktade, såsom sammanslagning, sammanlänkning, samspel, samarbete, samverkan, samordning och samutnyttjande. Vissa av dem uttrycker strukturella förhållanden, andra grader av processer. Det går att göra denna lista mycket lång. Vi väljer här att ta ut tre begrepp att använda oss av: samverkan, samordning och samarbete. Dessa begrepp kan både beskriva processen, dvs. den aktivitet som pågår och skapar en ökad integrering, och själva resultatet, dvs. en integrerad struktur. Begreppen beskrivs nedan och värderas efter en subjektiv skala som visar graden av styrka (Fridolf 1998).

Samordning kan enkelt översättas med att ordna tillsammans ("make things together") och innebär att ordna sina verksamheter eller arbetsuppgifter tillsammans. Det kan betyda att skapa ett gemensamt arrangemang. Samordning kan jämföras med olika partnerskap där aktörer bestämmer sig för att tillsammans göra olika uppgifter. Det förutsätter att gemensamma regler finns och att mål utformas gemensamt (Rogers och Whetten 1981). Men enbart genom samordning åstadkommer vi inte samarbete utan det kräver även långsiktighet och förändringar av attityder, i flera fall också avtal. Försöksverksamheten med finansiell samordning (SOCSAM) handlar om att skapa ett gemensamt arrangemang.

Samverkan innebär också ett gemensamt handlande och innebär att verka tillsammans (eng. cooperate or work together, sv. opera/ handla tillsammans). Vid samverkan bibehåller organisationerna sina ursprungsmål (Rogers och Whetten 1981). Att samverka kan mycket väl innebära att göra det parallellt. Olika regionala och lokala samverkansgrupper kan sägas utgöra samverkan mellan myndigheter. De grupper som verkar tillsammans är ofta en nödvändighet men inte en förutsättning för att ett samarbete ska ske.

Att **samarbeta** är än starkare och innebär att också värderingarna förändras (eng. collaborate or work together, sv. falla samman/ smälta samman). Det kräver att det finns gemensamma värderingar och en samsyn samt att aktörer är överens om vad som ska åstadkommas. Det har ofta inneburit att de stötts och blöts mot varandra samt tillåtit ett ifrågasättande av varandras kompetens (Fridolf 1998a). När människor samarbetar har de ett tydligt gemensamt syfte. Flera studier visar att samarbete utifrån tanken att skapa en helhetssyn på medborgarnas behov enklast skapas nära de medborgare som berörs (Hjern 1995, Fridolf 1998b).

Att samarbeta tar tid och kräver förändring. Vid en förstagradsförändring ("firstorder change") förändras handlingar men inte attityder och värderingar. Vid andragradsförändringar ("second-order change") förändras både handlingar och attityder/värderingar (Senge 1994). Forskningen visar att det behövs betydande kraft och ett ihärdigt arbete för att åstadkomma andra gradens förändringar (Nilsson 1999). Värderingar och attityder är mycket svåra att förändra men det måste ske för att vi ska kunna kalla förändringen en institution. Det handlar om samarbetet eller organiseringen i motsats till den hierarkiska organisationen (Hjern 1992). Men ett långtgående samarbete måste ske genom ett gemensamt lärande, där också attityder och värderingar påverkas (Fridolf 1998a). Detta tar tid och kan inte ske över en natt. Försöksverksamhetens aktörer har inledningsvis varit mycket entusiastiska och samlats runt försöksverksamheten. Efterhand har flera exempel på en process med rätt och fel kunnat iakttas. Huruvida den stora visionen nås är påverkat av om ett beroende av varandras kompetens skapas.

Samarbete utvecklas i olika grader, där ett erfarenhetsutbyte är ett första steg, därefter koordinering och till sist gemensamt arbete som kan resultera i ett gemensamt lärande (Fridolf 1998a). Samarbetet mellan handläggare har de enskilda individerna i fokus. Påverkan och de hinder som här finns har framför allt med den egna yrkesrollen/professionen att göra. En verksamhet som är väl integrerad innebär för de intervjuade att de professionella fortfarande ska vara specialiserade men kunna samarbeta runt individerna för att åstadkomma bästa resultat för dem. Det finns ett stort mått både av specialisering men också av integrering. För att åstadkomma ett djupare samarbete visar intervjuerna att olika yrkesutövare måste komma nära varandra, vara öppna för synpunkter från andra professioner och utgå från individerna. Det måste även finnas en vilja att komma nära andra professioner, och yrkesutövarna måste ha ett aktivt stöd från ledningen och den profession de tillhör. Cheferna hos de olika huvudmän-

nen kan undanröja hinder och skapa arenor, men de kan inte tvinga fram samarbete om de berörda inte vill.

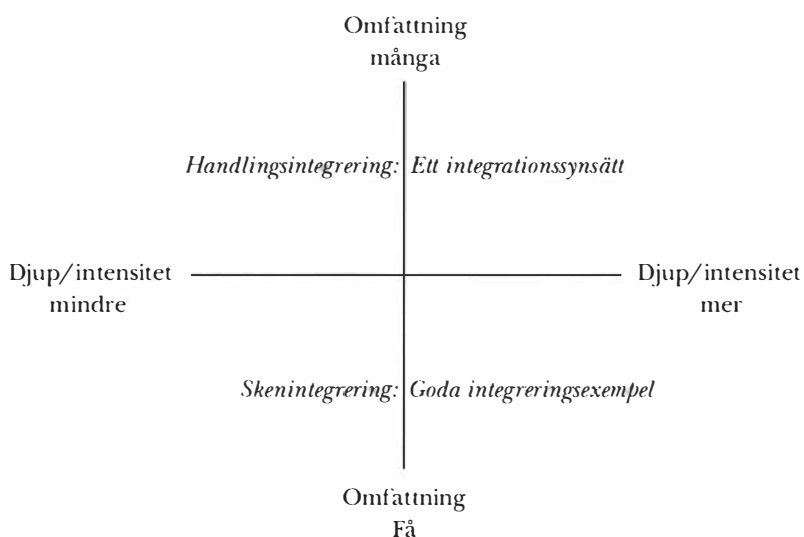
Vid samverkan på ledningsnivå har avståndet till individer med olika behov ökat. Här finns andra hinder och förutsättningar för ökad intensitet och engagemang i integrering. Hindren är framför allt organisatoriska. Det som påverkar är: det stöd som finns från organisationen, belöningssystem, hur karriärvägarna ser ut och vad som görs i andra försök. Huvudmännen kan undanröja hindren och skapa förutsättningar lokalt för den lokala ledningsnivån, så att aktörer inte bestraffas när de samverkar.

För att kunna beskriva om verksamheten är integrerad krävs att djupet och intensiteten värderas. Sker ett lärande eller är samarbetet ett erfarenhetsutbyte? En stark ambition i försöksverksamheterna är att omfattningen, dvs. antalet exempel och aktörer som samarbetar och samverkar, ska öka. I figur 2 beskrivs omfattning av och djup i integrering. När samarbetet är omfattande men sker utan djupare intensitet, kanske genom ett erfarenhetsutbyte, kallar vi det handlingsintegrering. Aktivitet och handling visas upp utåt när olika aktörer träffas. Blir det bättre för befolkningen och samhällsekonomin om yrkesutövare visar på aktiviteter som inte har något djup, även om de är omfattande? Kanske måste först arenor skapas och förutsättningar ges för att integreringen ska fördjupas och utvecklas till ett synsätt.

I försöksverksamheterna finns flera goda exempel på djupare samarbete. Dessa sprids idag genom politikernas försorg. Kanske är det också de goda exemplen som gör att flera fördjupar sitt samarbete? Skenintegrering kan sägas finnas när integrering beskrivs som ett fenomen för att det är viktigt. Det blir ett begrepp utan något egentligt innehåll.

Erfarenheterna från ett av försöksområdena, Stenungsund, visar på att det är lättare att åstadkomma integrering, när det inte ställs krav på djupare engagemang. Motivet kan vara att det inte "hotar" den egna professionens specialisering eller den egna ledarrollen. Svårigheten verkar uppstå när det gäller att kontinuerligt

Figur 2. Samband mellan samarbetets omfattning och djup.



skapa ett djupare engagemang. I försöksverksamheterna är det tydligt att ett djupare engagemang inte kan drivas fram utan måste få växa underifrån. Det kräver närhet och förtroende. Ledare på olika nivåer kan ge förutsättningarna och undanröja hinder. I de goda exempel som finns i försöken har så skett. Där finns också en stark vilja hos de samarbetande och samverkande aktörerna själva att skapa integrering.

Beror det på politikerna om ett ökat samarbete sker?

Politikernas styrningsroll avser deras påverkan på anställda för att uppnå vissa mål (Strömberg och Westerstahl 1983). Deras målformuleringar ska ansluta till folkets vilja. Chefer och professionella preciserar målen vid implementeringen (Lundquist 1992). Vid politisk styrning i försöksområdena betonas politikernas roll

att definiera behov och problem samt att de ska använda denna roll för att prioritera och fördela resurser.

Utifrån försöksverksamheten i Stenungsund, som verkat under en längre tid, kan utläsas en förändring från politisk centralstyrning mot decentraliserad styrning (Fridolf 1997). När den politiska styrningen var centraliserad, det vill säga när politikerna själva sökte identifiera behov, prioriterade och formulerade mål ökade inte integreringen. När däremot den politiska styrningen förändrades och decentraliserades, det vill säga när också professionella deltog i att identifiera behov, prioriterade och formulerade mål ökade däremot integreringen. Intressant är att också det politiska inflytandet ökade. Politikerna i beställarförbundet har även skaffat sig kunskap om behov från yttre aktörer; främst olika intresseorganisationer. Det innebär att det är många som hjälper politikerna att ta fram underlag för att kunna göra viktiga prioriteringar. Också det som andra än politiker gör är viktiga delar i den process som utmynnar i beslut. Att flera skapar underlag för politik görs synligt i försöket och tydliggörs som en viktig process. Politikerna accepterar att också andra skapar politik, och i stället för att som tidigare förneka detta diskuterar de nu vilka konsekvenser det får.

I studien kan utläsas att politikerna anser att professionella och politiker ha ett gemensamt intresse; kunskapen om medborgarnas behov (Fridolf 1997). Detta intresse delas inte alltid av organisationernas chefer. Cheferna har också ett intresse av att kunna styra den organisation där de verkar.

Idealbilden i försöksområdena är olika

Utifrån en idealbild i försöksområdena Laholm, Finspång, Grästorp och Stenungsund av en politikerroll som bygger på dialog och deltagande, skulle en bra politikerroll innebära god kännedom om brukare, medborgare och deras behov. Kännedomen kommer då i första hand från yttre aktörer. Den representativa de-

mokratin innebär att förtroendevalda själva samlar in information om medborgarnas behov. Det kräver att politikerna har täta och innehållsrika kontakter med medborgarna/brukarna. Politiska konflikter handlar mer om mål än om medel. Målen innebär konkret att de bestämmer vilka grupper i samhället som prioriteras och vem som ska erhålla vad. Politikerna styr verksamheten genom att formulera mål och ange prioriteringar. En grundläggande förutsättning för att bibehålla den politiska styrningen av verksamheten är att den utvärderas. God politisk styrning innebär att politikerna erhåller underlag för att kunna bedöma verksamhetens kvalitet och för att kunna göra omprioriteringar. En av de viktigaste frågorna för politikerna är att kontrollera vem/vilka som har erhållit något. Utifrån det för politikerna upp frågor på dagordningen, prioriterar och fattar beslut. Idealbilden i Haninge, Hisingen och Hyllie skiljer sig. Här utgörs politikernas tydligaste uppgift av att ge legitimitet för samverkan. De vill inte primärt förändra i befintliga strukturer utan deras idealbild bygger på att det i befintliga organisationer ska utvecklas ett synsätt som naturligt bygger på samarbete. För detta behövs en politisk legitimitet åtminstone inledningsvis.

Om vi utgår från de fyra politiska organiseringsformerna behovsidentifiering, behovsprioritering, mobilisering av resurser samt uppföljning och utvärdering, så sker de på olika sätt i områdena. Behovsidentifiering i Stenungsund, Laholm, Grästorp och Finspång sker i en dialog mellan politiker, professionella och ledningsorganet, medan det i Haninge, Hyllie och på Hisingen inte sker inom ledningsorganet utan hos de olika huvudmännen och deras politiska församlingar. Den andra funktionen, behovsprioritering innehåller stora skillnader. Här handlar det om vilka behov som ska tillgodoses samt om mål och inriktning. De ledande politikerna i Stenungsund, Laholm, Grästorp och Finspång är mer aktiva i denna process, medan det sker hos huvudmännen och deras politiker i Haninge, Hyllie och på Hisingen. Däremot prioriterar de lokala politikerna i de senare områdena

hur samverkansresurser ska användas och för vilka målgrupper. Resursmobilisering (genomförande) sker i Laholm och Stenungsund med avtal och beställningar med olika utförare, medan det i Grästorps och Finspång sker en omfördelning genom politiska beslut. I Haninge, Hylle och på Hisingen är det de professionella som initierar olika samsamarbetsområden. Uppföljning genom att granska utförda prestationer i relation till insatta resurser sker i stort på samma sätt i alla försöksområden. Den stora förändringen i samtliga försöksområden är att utvärdering utvecklas, vilket handlar om att värdera verksamheten mot definierade behov. Det viktigaste är för vem/vilka service produceras/tillhandahålls och hur väl olika gruppers behov tillgodoses. Dessutom diskuteras hur politikerna ska erhålla information om nyttan med olika insatser och åtgärder.

Vem är det då som styr?

Trots skillnader och likheter finns i alla försöksområden en stor osäkerhet om vem det är som egentligen styr verksamheten. Är det det nya ledningsorganet? Är det huvudmännen? Är det cheferna? Moderna styrningsideologier, såsom målstyrning och resultatstyrning, lägger tonvikten på att formulera vad organisationen ska åstadkomma samt på resultatkontroll. Den ekonomiska/administrativa dimensionen strävar efter rationalitet och har till syfte att kontrollera resurs/prestation (Jansson och Montin 1994). Den gemensamma kärnan i litteraturen vid beskrivning av målstyrningstekniken är begränsad men bygger på ett antal antaganden som ibland förekommer. Ett sådant är att mål kan ordnas hierarkiskt, ett annat att övergripande mål kan brytas ned till delmål. Ett tredje antagande är att abstrakta mål kan brytas ner till mer konkreta (Rombach 1991). Det finns en allvarlig kritik mot målstyrning och moderna styrningsideologier. Många av de styrtekniker politiker använder sig av går inte att kombinera med målstyrning. Den offentliga sektorn har svårt att uppfylla de nödvändiga

förutsättningarna för målstyrningstekniken (Rombach 1991). Den moderna styrningstekniken ser inte ut att fungera i försöksverksamheterna, utan andra former utvecklas. En sådan form är politisk samordning, som sker mer horisontellt. En annan form är att sprida goda exempel och belöna organisering runt individer. En tredje viktig del i styrningen är dialog.

I Stenungsunds försöket har fokus i processen gått från avtalen som en viktig del, till en kontinuerlig dialog mellan beställare och utförare om innehåll och omfattning. Uppföljning och utvärdering blir då allt viktigare. Den begreppsförvirring som tidigare fanns angående uppföljning och utvärdering verkar inte lika tydlig. Idag skiljer de intervjuade mellan uppföljning, som avser en regelmässig och fortlöpande insamling samt sammanställning av verksamheten, och utvärdering (Franke-Wikberg 1992). Uppföljningen förutsätter att aktörer inför ett budgetår har definierat ekonomi, prestation och kvalitet för att ha något att jämföra med. Det kan beskrivas som en bestämning av läget i förhållande till tidigare presenterade mål och nyckeltal i budget och verksamhetsplan. Utvärderingen sker mot behov och problem. Den rör insatsernas kvalitet och anger graden av professionalitet i verksamheten samt om innehåll och resultat är kopplade till behov och problem (Hjern och Lundell 1992).

Det är tydligt att samtliga intervjuade i de olika försöken vill ha mer utvärdering och mindre uppföljning. Innebär det att den lokala, horisontella kommunikationen förstärks på bekostnad av den lokala, vertikala och den nationella, centrala kommunikationen? Förändras former för ansvarsutkrävande genom integrering, och hur påverkar det i sin tur de moderna styrningsideologierna?

Sker det en avpolitisering?

Idéerna om olika former av integrering kan sägas bygga på idéer om partnerskap. Forskningen om partnerskap eller "partnership" bygger framför allt på studier om partnerskap mellan of-

fentlig och privat verksamhet. Koalitioner mellan näringsliv samt kommuner och andra aktörer är den vanligaste formen av partnerskap (Gurr och King 1986, Keating 1991, Radin 1994, Stoker 1994, Pierre 1994). Partnerskap har i engelska och amerikanska studier visat sig fungera som bryggor mellan organisationer för att utveckla lokalsamhället. Det kräver en gemensam grundsyn och ett ömsesidigt ansvarstagande. Enligt olika forskningsprojekt stimulerar partnerskap till nytänkande och ger möjlighet att bryta traditionella mönster. De ger också en större flexibilitet. Risken är att partnerskapen är otydliga och att det är svårt att utkräva ansvar. Det är väsentligt att med jämna mellanrum ställa sig frågan vems intressen som tjänas. Maktbegreppet måste analyseras i sammanhanget, annars finns det en risk att viktiga politiska frågor avpolitiserar (Radin 1994, Stoker 1994).

Kommer viktiga frågor att avpolitiserar genom försöksverksamheten? Det politiska inflytandet över att skapa integrering avses öka i försöksområdena dels för att skapa legitimitet, dels för att stimulera att så sker. Politik anges kunna skapas av andra, om vi med politik menar att identifiera behov och problem. Det anses viktigt att politikerna står för prioriteringar, även om prioriteringarna inte sker utifrån partipolitik. Det är många som hjälper politikerna att ta fram underlag för att kunna göra viktiga prioriteringar. Också det som andra än politiker gör är viktiga delar i den process som utmynnar i beslut. Ett antal frågor väcks för framtiden: Kommer politikerna att ha huvudansvaret för politiken? Kommer det politiska inflytandet att öka?

REFERENSER

- Agranoff, R. (1990) "Responding to Human Crises: Intergovernmental Policy Networks" i Gage, R.W. (red.) och Mandell, M.P. (red.) *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, s. 57–80, New York: Praeger Publishers.
- Bostedt, G. (1991) *Politisk institutionalisering. Organisering av lokalt arbetsmiljöarbete*, Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Forskningsrapport 11991:4.
- Burns, T. och Stalker, G. M. (1961) *The Management of Innovation*, London: Tavistock.
- Brunsson, N. och Olsen, J. T. (1990) *Makten att reformera*, Stockholm och Bergen: Carlssons.
- Carlsson, L. (1993) *Samhällets oregerlighet. Organisering och policyproduktion i näringspolitiken*, Stockholm: Symposion Graduale.
- Czarniawska, B. och Sevón, G. (red.) (1996) *Translating Organizational Change*, Berlin: Walter de Gruyter & Co.
- Douglas, M. (1986) *How Institutions Think*. Syracuse University Press, London: Routledge & Kegan Paul.
- Gurr, T. R. och King, D. S. (1986) *The state and the city*, London: Macmillan Education Ltd.
- Franke-Wikberg, S. (1992) *Utvärderingens mångfald: några ledtrådar för vilka utbildare. Universitets- och högskoleämnet*, Forskning och utveckling för högskolan, Projektrapport 1992:4, Stockholm UHÄ.
- Fridolf, M. (1996) *Relationen mellan beställare och utförare efter 1,5 år*, Projekt 4 S, Arbetsrapport, Örebro: Högskolan i Örebro, Novemus.
- Fridolf, M. (1997) *Hur skapas politik vid samordning mellan olika huvudmän?*, Arbetsrapport, Örebro, Högskolan i Örebro, Novemus.
- Fridolf, M. (1998a) *Samarbete, samverkan och samordning mellan olika huvudmän*, Projekt fyra S efter 3 ½ år, Arbetsrapport, Örebro, Högskolan i Örebro, Novemus.
- Fridolf, M. (1998b) *Politikerrollen i SOCSAM: finansiell samordning mellan socialtjänst, socialförsäkring och sjukvård*. Gotland, Grästorps, Hisingen i Göteborg, Finspång och Stenungsund, Riksförsäkringsverket – Socialstyrelsen 1998:1.
- Foucault, M. (1974) *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*. Harmondsworth: Penguin.

- Geijer, C.-W., Lindquist, U. och Nilsson, J. (1980) *Lokala organ i kommunerna, Lagkommentar med organisationsmodeller*, Göteborg och Uppsala: Publica.
- Hasenfeld, Y. (1983) *Human Service Organizations*, Pentice-Hall.
- Hasenfeld, Y. (red.) (1992) *Human Service as Complex Organizations*, Sage.
- Hellberg, I. (1991) *Professionalisering och modernisering*, Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Hjern, B. (1992) "Illegitimate Democracy: A case for multiorganizational Policy Analysis" i *Policy Currents*, Newsletter of Public Policy Section APSA, vol. 2 nr 1.
- Hjern, B. (1995) *Svenskt regimbyte – organisering av kommunal kompetens*, Jönköping: Internationella Handelshögskolan.
- Hjern, B. och Lundell, B. (1992) *Kan högskolan decentraliseras? LTU och institutionernas tjänsteorganisation*, Projekt rapport 1992:2, Stockholm: UHÄ.
- Jansson, H. och Montin, S. (1994) *Utvärdering i offentlig verksamhet – 8 rubriker om utvärdering*, Rapport 1994:1, Novemus, Högskolan i Örebro.
- Keating, M. (1991) *Comparative Urban Politics*, London, Ontario: Edward Elgar Publishing limited.
- Kouzes, J. och Mico, P. (1979) *Domain Theory: An Introduction to Organizational Behavioral in Human Service Organizations*, The Journal of Applied Behavioral Science, vol. 15 nr 4.
- Lundquist, L. (1993) *Det vetenskapliga studiet av politik*, Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1994) *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys: problem, trender och program*, Lund: Studentlitteratur.
- March, J. G. och Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- Marsh, D. och Rhodes, R.A.W. (1992) *Policy Network in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- Montin, S. (1996) *Kommunala förnyelseproblem – en forskningsöversikt*, Bilaga I till slutbetänkandet av kommunala förnyelsekommittén (SOU 1996:169), Stockholm: Fritzes.
- Morgan, G. (1989) *Image of Organizations*, Sage.
- Nilsson, V. (1999) *En studie av överläkares förhållning till ekonomistyrning*, Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Ohlsson, Ö. (1990) *Samverkan och handling*, Göteborg: BAS ekon. för.

- Pierre, J. (1994) *Local industrial partnerships: exploring the logics of public – private partnerships*, stencil, Göteborg, School of Public Administration, University of Gothenburg.
- Radin, B. A. (1994) *Bridging multiple worlds: central, regional and local partners in rural development*, stencil, Public Administration and Policy Rockefeller College, State University of New York at Albany.
- Riksförsäkringsverket – Socialstyrelsen (1997) *Finsam en slutrapport. Finansiell samordning 1991:1*.
- Rombach, B. (1991) *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- Rothstein, B. (1991) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*, Stockholm: SNS.
- Scott, W. R. (1995) *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- Senge, P. (1994) *The fifth discipline. The art of the learning organization*, New York: Doubleday.
- SOU 1995:142 *Att röja hinder för Samverkan – Egenmakt – Arbetslinjen*.
- SOU 1996:85 *Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet*.
- Stenberg, R. (1999) *Organisationslogik i samverkan. Konsten att organisera samverkan i en imaginär organisation av offentliga aktörer*, Stockholm: Psykologiska institutionen vid Stockholms universitet.
- Stoker, G. (1974) *The privatisation of Urban services in Britain*, stencil.
- Strömberg, L. och Westerstahl, J. (1983) *De nya kommunerna – en sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*, Göteborg, Lund, Stockholm och Umeå: Publica.
- Thylefors, I. (1991) *Ledarskap i vård, omsorg och utbildning*, Stockholm: Natur och Kultur.
- Weber, M. (1977) *Vetenskap och politik*, Göteborg: Bokförlaget Korpen.

Offentliga tryck

- Prop. 1993/94:205: *Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst*.
- SFS 1994:566: *Lag om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

Register

- administratör 10, 133
- arena 8, 11, 76, 80, 85
- autonomi 30
- avpolitisering 11, 145, 146
- behovsbaserad 127
- behovsgrupper 131
- behovsidentifiering 143
- beställare 86, 87, 93–95
- branchpartier 19, 20
- brukarinflytande 21, 30
- brukarroll 124
- brukarråd 64, 67
- budget 88–92, 99, 101, 102
- byutveckling 21–23, 33
- centralisering 8, 78, 85, 142
- civila samhället 27, 28
- decentralisering 91–93, 96
- direktdemokrati 75, 76
- dissonans 34, 35
- djup 137, 140, 141
- effektivitet 93–96
- elitdemokrati 75
- erfarenhetsutbyte 137, 139, 140
- expansion 88, 90, 97
- externa faktorer 124
- familjen 43, 49, 59, 60
- friskolor 112, 114, 115, 118, 119
- fullmäktige 9, 74, 80–82
- funktionsprivatisering 25, 26, 27
- förebild 95, 96, 98–100, 102
- försöksverksamhet 14, 128, 129, 133, 134, 138, 140, 141, 144, 146
- förtroendevalda 9, 11–13, 74, 76–79, 83, 84, 142
- förändringsvilja 95
- genomförandansvar 55
- handlingsintegrering 140, 141
- helhetssyn 77, 84, 127, 131, 138
- hierarki 13, 76, 80, 129, 130, 134–137, 139, 144
- institution 10, 80, 82, 85, 130, 134, 135, 139
- integrationssynsätt 141
- integrering 14, 127, 128, 131–137, 139–142, 145, 146
- internationaliserade 70
- Internet 65, 73
- interorganisatorisk 130
- interpellation 63
- kommunalisering 87
- kommunblocksreformen 23
- kommundelsnämnder 23, 24, 33
- kris 94, 97, 98
- kulturteorin 30–33
- kvalitet 94, 95, 98, 99, 101
- ledarskap 61, 70
- ledningsorgan 128, 129, 131–133, 135, 143, 144
- legitimitet 9, 81, 128, 132–134, 143, 146
- lokalt inflytande 78, 79, 85

manligt beteendemönster 57, 58
 marknad 94, 95, 98, 99, 103, 104
 medborgarkontakter 46
 medierna 38, 40–45, 51, 66, 68, 70,
 myrstegsteorin 102
 målstyrning 93, 99, 101
 nedfrysningsteorin 18
 normer 133, 134
 nämnduppdrag 64, 65
 nätverk 9, 40, 42, 80, 83, 135, 136
 offentlig sektor 108–112, 114,
 118–120, 123, 124
 omfattning 137, 140, 145
 planering 90, 92, 99
 politisk organisering 14, 127, 128
 prioritera 80, 82, 129–131,
 141–143
 privatisering 25–27, 94, 99, 108,
 112–114, 124
 privatskolor 112, 114, 115
 problemformuleringsmakt 132
 professionell 7, 10, 14, 95, 129,
 130, 132, 133, 137, 139, 141–143
 reform 86–92, 96–105
 representativ demokrati 9, 75
 resultat 92, 93, 99, 101
 resursmobilisering 143
 samverkan 14, 129, 131–133,
 137–139, 141, 143
 sektoriserad 129
 sjukvård 112, 114–119, 121–123,
 127–129
 skenintegrering 140, 141
 skilda valdagar 39
 SOCSAM 128, 129, 131, 138
 sociala strukturer 133
 SOM-institutet 109
 SOM-undersökning 108, 109, 112,
 115, 116, 122, 124
 stark demokrati 16, 25
 storkommunreformen 23
 struktur 86–89, 92, 95–98, 100,
 104, 105
 styrform 86, 88, 90, 91
 styrning 7, 8, 14, 85, 127–129, 131,
 141–145
 styrteknik 87, 95, 98, 102
 svenska modellen 16, 17, 20,
 28–31, 33
 territorialitet 23, 24
 tidsbegränsa 72, 73
 tillväxt 88, 89, 97
 ungdomsfullmäktige 67
 visioner 77, 78, 82
 välfärdsmäklare 79
 väljarroll 123
 yrkessektor 120, 123
 återväxt 64
 äldreomsorg 108, 112, 114–123

Vem formar politiken i kommunerna?

Det kommunala självbestämmandet diskuteras livligt. Många frågar sig idag vem som egentligen formar politiken i våra kommuner. Ett avtagande intresse för traditionellt partiarbete – partiväsandets kris – aktualiserar frågan ytterligare.

I *Vem formar politiken i kommunerna?* analyseras nya politiska organisationer, massmediernas och politikens villkor, medborgarinflytande, förändringsbenägenheten, de förtroendevaldas villkor, kompetensutveckling för förtroendevalda samt ungdom och politik.

Boken vänder sig till studenter i statsvetenskap, offentlig förvaltning och förvaltningsekonomi samt till kommunalpolitiker och högre tjänstemän i kommunerna.

Författarna är alla verksamma i Göteborg: *Marie Fridolf* (red.) är projektledare för Demokratiforum i Västra Götaland, *Björn Brorström* är professor i förvaltningsekonomi, *Henry Bäck* är professor i offentlig administration, *Lennart Nilsson* är universitetslektor i statsvetenskap, *Björn Rombach* är professor i förvaltningsekonomi och *Gunnel Rydberg* är journalist och verksam vid Demokratiforum i Västra Götaland.

SNS
FÖRLAG

ISBN 91-7150-804-X



9 789171 508041