

kommuner. Så gott som samtliga kommuner har flera heltidsengagerade förtroendemän och väl utbyggd förvaltningsstruktur. Detta har lett till behov av att klargöra gränserna i fråga om ansvar och befogenheter mellan kommunalråd och förvaltningschefer. Politikerns roll som ansvarig för långsiktiga och övergripande målbeskrivningar har ofta visat sig svår att upprätthålla. Därför har heltidsengagerade politiker i åtskilliga fall fungerat som förvaltningschefer och tjänstemän i stället för att svara för det viktiga policyskapande arbetet.

Som följd av de antydda kommunförändringarna minskade antalet förtroendemän kraftigt. Samtidigt ökade medborgarnas intresse att påverka olika samhällsorgan som exempelvis skola, barnomsorg och stadsplanering. Detta är förmodligen ett resultat av den moderna svenska skolans arbete att ge alla medborgare bättre möjligheter att göra sin stämma hörd i samhällsdebatten.

För att ge så många som möjligt tillfälle att verka inom kommunalpolitiken, har i ett ganska stort antal kommuner inrättats sk kommunalnämnder med uppdrag att svara för styrning och ledning av vissa verksamhetsområden i bestämda kommundelar. Utan att ha tillgång till annat än subjektiv värdering av dessa verksamhetsformer, är jag benägen att sätta ett frågetecken inför påståendet att de har förstärkt den kommunala demokratin. Det finns nämligen påtagbara exempel på att de har koncentrerat makten till kommunstyrelsen och kommunstyrelsens ordförande.

Central nivå

Som verksamchef i Skolöverstyrelsen ansåg jag det självklart att det politiska beslutsfattandet låg hos riksdag och regering. Myndighetens uppgift var att implementera dessa beslut, följa och utvärdera utbildningsarbetet i kommunerna och redovisa beslutsunderlag för regeringen.

Rollen som verksamchef gav å ena sidan stort handlingsutrymme men innebar å andra sidan krav på lojalitet gentemot den politiska kurs som angavs av regering och riksdag.

Under mina år som verksamchef hade jag att samarbeta med 7 ministrar från samtliga riksdagspartier utom vpk. Samtidigt fungerade en styrelse för SÖ med representanter bl a för 4 av riksdagspartierna. Med dynamiska företrädare för oppositionen i myndighetens styrelse uppkom ofta spännande diskussioner om styrelsens ställningstaganden i politiskt kontroversiella frågor. Min erfarenhet från åren som SÖ-chef leder mig till den slutsatsen att något av följande tre alternativ vore att föredraga framför modellen med politiskt sammansatt styrelse.

1. Kollegial ledning av myndigheten.
Alltså ämbetsmannaledning.
Äldre svensk tradition.
2. Styrelsen bemannas med politiker från regeringspartiet. Avviker från svensk tradition och har inslag av USA:s sk spoilsystem.
3. Centrala myndigheter av typ SÖ avskaffas och den verksamhet som har policykaraktär flyttas in i departementen. Huvuddelen av de administrativa uppgifterna förläggs till den regionala nivån. Redan finns tydliga tendenser att föra in verksamhetsuppgifter i departementen.

För egen del förordar jag alternativ 3 och anser, att tiden är mogen att allsidigt utreda frågan om den statliga verksamhetens organisation på central nivå.

Regional verksamhet

Under de senaste årtiondena har frågan om samhällets organ på regional nivå varit föremål för återkommande debatt. Förutom länsstyrelsen och landsting finns statliga organ såsom länsarbetsnämnd, lantbruksnämnd, skogsvårdsstyrelse, länskolnämnd, länsbostadsnämnd och länsstatförvaltning. Därtill har kommunförbundet länsavdelningar i varje län.

Jag finner det för min del utomordentligt viktigt att det arbete som pågår i syfte att förstärka den statliga regionala organisationen fullföljs snabbt och effektivt. Med tydliggjord uppgiftsfördelning mellan i första hand länsstyrelse och landsting finns förutsättningar för en regional nivå med utrymme för god samverkan mellan politiker och byråkrater.

Lennart Orehag

Kommunalpolitikern

Vem bestämmer i kommunen

Frågan vem har makten ställs ju ofta i olika sammanhang, men sällan möts den av det raka svaret från någon som träder fram och säger: det är jag. Och ändå vet vi ju att de flesta politiker arbetar målmedvetet för att påverka samhället i enlighet med sin ideologi och alltså verkligen eftersträvar ett sådant inflytande att de kan utträta något. Det är nog så att ordet makt uppfattas som något fult, det kombineras med begreppet maktmissbruk. Och framförallt, vi uppfattar lätt att makt är något som innehavaren har kommit över på ett nästan skumt sätt. Det förutsätts att makten tillväller sig någon genom intriger och förtal och vad än värre är man tar det från någon annan ofta genom att bildligt gå över lik. Undra därför inte över varför ingen vill erkänna sig

ha makt. Ställ istället frågan: Vem är det som har något inflytande? Vem är det som bestämmer och fattar besluten? Då går det lättare att få svar. Jag skall alltså försöka svara på frågan vem bestämmer i kommunen.

Skall jag kort sammanfatta svaret måste det bli, det vet jag inte riktigt. Det varierar nämligen från tid till annan, från den ena till den andra frågan och framförallt också från ort till annan. Själv uppfattar jag med många års erfarenhet att det oftast är någon annan än jag. Jag misstänker att bra många kommunstyrelseordförande känner på samma sätt.

Jag började 1951 på Benjaminplatsen i Helsingborgs Stadsfullmäktige, som det då hette, invald för dåvarande Högerpartiet. Vi sitter där i en rangordning med den till fullmäktigeåren och åldern yngste längst ner och sedan får man flytta framåt längs raderna allt efter som åren går. Jag hade naturligtvis som alla andra ställt upp för fullmäktigeuppdraget med ambitionen att nu skulle jag påverka besluten, nu skulle jag driva mina idéer. Men jag fick helt naturligt ganska snabbt och inte utan viss möda lära mig hur en politisk grupp fungerar. Och en sak är säker, inte var det den gången den yngsta nya ledamoten som fick bestämma.

Nu 37 år senare sitter jag sedan 6 år tillbaka på ålderspresidentens plats och konstaterar fortfarande att inte är det jag som bestämmer även om jag naturligtvis har större inflytande än när jag började i politiken. Men jag har bara en röst i fullmäktige och om jag skall ha något inflytande måste jag ha med mig både mina egna partikamrater och ledamöter från andra partier eftersom moderaterna inte har egen majoritet. Det är alltså endast med en majoritet bakom sig som man kan driva igenom beslut i våra demokratiska församlingar eller i de styrelser och nämnder som tillsatts i demokratisk ordning. Som ordförande har man bara en självständig möjlighet, nämligen att förhindra att ett beslut fattas eller åtminstone se till att det förhålls, det vill säga en högst negativ bestämmanderätt.

Avgörande för politiken i en kommun är hur den politiska sammansättningen i kommunfullmäktige ser ut. Min erfarenhet säger att det har betydelse hur stark en majoritet är. Det parti som har en knapp majoritet är betydligt mera benäget – läs måste – ta betydligt större hänsyn till övrigas synpunkter. Jag har genom åren upplevt många olika konstellationer. Fram till 1977 hade sedan över 60 år majoritet – egen eller med stöd av vpk – mer eller mindre stark. Därefter har majoriteten växlat. m+fp+c har under 6 år haft majoritet, s och vpk under 3 år och för närvarande har vi en vacklande majoritet med två miljöpartister i vågmästarroll, vilket onekligen vållar påtagliga problem i beslutsprocessen.

Det verkliga inflytandet ligger i beredningsskedet och är beroende av samverkan mellan olika aktörer. Den som är väl insatt i ett ärende får alltid ett övertag obe-

roende av på vilket stadium i beslutsprocessen det befinner sig. Idéer produceras ofta ute i små grupper eller organisationer och slussas normalt fram via politiker. Även massmedia kan ha betydelse för en frågas framförande. Initiativ tas också ofta av tjänstemän som är våra experter. Det är därför deras uppgift att föreslå och utreda tänkbara åtgärder som gagnar den kommunala verksamheten. En duglig förvaltningschef har därför ett mycket stort inflytande och ett gott samarbete mellan en ordförande och förvaltningschefen ger en stark position åt båda.

Frågan om ansvar är egentligen något annat än inflytande. Politiker har helt klart ansvaret och är gärna beredda att tala om att det är så. Ibland kan man nog få uppfattningen att de tror att det är detsamma som inflytande och betonar sitt ansvar i frågor där de i verkligheten inte har mycket av ära eller skuld i det som inträffat. Tjänstemännen däremot är alltid benägna att undandra sig ansvar.

Kommunalpolitiken består ju i stor utsträckning av praktiska handfasta frågor som ofta inte avgöres av ideologisk inställning. När jag började i politiken var det vanligare än nu att de ledande politikerna självständigt kom överens om lösningar som bara sedan drevs igenom i grupperna. Det blev svårt att urskilja de partipolitiska linjerna och man kunde nog ibland tala om maktutövning av två samspelade starka politiker som löste kommunens problem utan att det framgick vem som egentligen hade ansvaret. Kritiken mot de suddiga gränserna i det kommunalgråa växte fram i slutet av 60-talet, och i början av 70-talet infördes i de flesta av landets kommuner ett klart majoritetsstyre. Den profilering och polarisering som blivit följden är på både gott och ont. Viktiga frågor mår väl av en bred uppslutning och jag bedömer nog att ibland, framförallt i stora framtidsfrågor, är en samförståndspolitik det som gagnar kommunen bäst.

Mest inflytande per capita kan man säga att ett litet vågmästarparti har. När majoriteten är beroende av deras röster kan de naturligtvis försöka att oblygt köpa fördelar för att ge sitt stöd. Men makt i betydelse att leda politiken får de aldrig, därtill fordras ett starkt parti.

När man talar om inflytande på den kommunala politiken och den betydelse som den förberedande processen har för besluten måste man också göra klart för sig det betydande inflytande som olika intressegrupper kan utöva. Genom massmedias intresse för sådana understryks den ytterligare. Industri, näringsliv, fackliga organisationer påverkar också många frågor. De politiker som skall fatta besluten är känsliga för synpunkter från dem som berörs och skall naturligtvis vara lyhörda för allmänhetens uppfattning antingen den framförs direkt eller via press, radio och TV.

Det gamla pamp-begreppet finns nog inte längre. Men starka ledargestalter i förvaltning eller inom majoriteten kommer begreppet maktutövare närmast. Den som kan så argumentera att det övertygar har det verkliga inflytandet. Det förutsätter både kunskaper och framförallt förtroende i den egna gruppen, men också förtroende utanför denna. Det är inte en tillfällighet att opinionsundersökningar redovisar just uppfattningen om förtroende för partiledare och ibland andra ledande politiker. Även för tjänstemannens inflytande spelar förtroendet för honom lika stor roll.

Totalintrycket är alltså att demokratin i kommunen fungerar. Bestämmandet utövas av den folkvalda fullmäktigeförsamlingen och dess sammansättning har stor betydelse för politikens utformning. Det lägger ett särskilt ansvar på majoriteten att inte missbruka den makt över en stor minoritet som vår demokrati faktiskt ger.

Ella Tengbom-Velander

Journalisten

Om faran av att allt reglera

Mitt inlägg kommer att handla om faran i att till övermått bestämma och fixera maktförhållandena mellan politiker och byråkrater. Egentligen är detta för mig bara ett specialfall av det ofruktbara på det hela taget i att koncentrera sig på maktfrågor när man vill försöka göra samhället bättre och mera demokratiskt. Min tes är att maktdoktriner och maktförändringsreformer, sedan demokratin väl etablerats, oftast ger upphov till onödiga stridigheter och tenderar att brutalisera förhållandet mellan berörda människor, grupper och institutioner. Dessutom brukar resultatet av sådana förändringar bli en besvikelse.

Med detta vill jag inte ha sagt att den maktfördelning som råder i ett visst läge bör betraktas som oantastlig. Maktförändringar äger rum hela tiden som en biprodukt till politiska och andra beslut, som primärt avser andra saker. Vad jag talar om är alltså reformer eller beslut som direkt och naket ställer maktfrågor i centrum.

I fjol antog riksdagen en proposition om ledningen av den statliga förvaltningen. Den hade lagts fram av civilminister Bo Holmberg och innehöll i likhet med övriga propositioner från civildepartementet få substansiella förslag. Målet sägs vara att säkerställa att förvaltningens inriktning "stämmer överens med politiskt uttalade riktlinjer och prioriteringar". Det talas om "en effektiv förvaltning i överensstämmelse med folkviljan".

Huvudinnehållet i propositionen och riksdagsbeslutet

är en kraftig viljeyttring till förmån för ökad makt åt politikerna på byråkraternas bekostnad, utan att denna vilja omsätts i förslag om ändrade lagar eller föreskrifter. Det väsentliga i propositionen ligger i de allmänna politiska resonemangen, och tanken är att den där angivna viljeinriktningen i sig ska förändra verkligheten.

Upprinnelsen till detta riksdagsbeslut hittar man i en motion för tio år sedan av centerriksdagsmannen Karl Boo. Han menade att det är viktigt att förvaltningen är väl ägnad att genomföra politiskt fattade beslut och att det är av största intresse hur riksdagens och regeringens intentioner vägs in i den löpande förvaltningen. Det ansåg även konstitutionsutskottet och riksdagen. Uppdraget att utreda frågan gick till förvaltningsutredningen, som leddes av statsvetaren och folkpartisten Daniel Tarschys. Resultatet blev ett betänkande 1983 om politisk styrning och administrativ självständighet. Det innehöll få förslag men många bestämda uttalanden om vikten av att politikerna tar kommandot över byråkraterna.

Utredningen resonerade bla om det moderna samhällets ostyrbarhet. Den ansåg att förvaltningen hade blivit mera självständig och därmed mera ostyrbar från de politiska organens horisont. Förvaltningens styrbarhet skulle enligt utredningen kunna förbättras om statsmakterna i ökad grad utnyttjade sina befogenheter enligt 1974 års regeringsform.

Ett typiskt resonemang gällde det sk ministerstyret. Utredningen ansåg att det visserligen kan förekomma en del överdrifter i regeringens styrning av förvaltningen men att det dominerande problemet är det motsatta: "att regeringen i otillräcklig utsträckning tar ansvar för förvaltningsmyndigheternas verksamhet". Det finns alltså snarast för litet ministerstyre, ville man antyda.

1985 kom ett betänkande från verksledningskommittén som handlade om samma sak. Den var betydligt mera konkret i sina förslag. Kommittén ansåg att regeringens styrning av den statliga förvaltningen successivt hade blivit allt mindre effektiv. Den försökte visa hur regeringen borde gå tillväga om den var intresserad av att öka sin styrning av myndigheterna. Det handlade då dels om att återföra beslutskompetens till den politiska sfären och dels om att öka det politiska inslaget i myndigheternas ledning. Huvudperspektivet i betänkandet är att det gäller för politikerna att ta ett starkare grepp om den statliga verksamheten. Samtidigt talas det här och var om att myndigheterna ska vara självständiga i vissa avseenden, främst då i fråga om ren myndighetsutövning.

Civilministern säger i propositionen att han delar uppfattningen att "regeringen kan och bör styra sina underlydande myndigheter på ett tydligare och mer konsekvent sätt än idag". Han efterlyser "en mera stringent politisk styrning av förvaltningen". Det är