

# Representativ demokrati – teoretiska utgångspunkter

av JÖRGEN WESTERSTÅHL

## Allmänt

Låt oss börja med att återge några i detta sammanhang relevanta författningstexter. Enligt Parisstadgan för ett nytt Europa från 1990 förbinder sig ESK:s stats- och regeringschefer – Sverige representerades av statsminister Ingvar Carlsson – att bygga upp, befästa och stärka demokratin som det enda styrelseskicket för berörda nationer. Det heter vidare att ett "demokratiskt styrelseskick grundar sig på folkets vilja, vilken regelbundet kommer till uttryck i fria och rättvisa val". Det tilläggs att demokratin "till sitt väsen är representativ och pluralistisk".

I 1974 års svenska regeringsform heter det: "Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den för-

verkligas genom ett representativt parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse".

Vad den kommunala självstyrelsen beträffar är ju på internationell nivå den europeiska konventionen om lokal självstyrelse av särskilt intresse. I ingressen förklarar signatärländerna att de anser kommunerna vara "en av de viktigaste grundstenarna i varje demokratiskt styrelseskick". Vidare stadgas, såsom förut nämnts, att den kommunala självstyrelsen skall utövas av fullmäktige eller församlingar, som skall bestå av ledamöter valda genom sluten omröstning i fria direkta val på grundval av allmän och lika rösträtt (Artikel 3). Det tillfogas att dessa bestämmelser ej på något sätt skall påverka möjligheterna till "folkomröstningar eller annan form av direkt medbor-

gerligt deltagande". I artikel 4 återfinns ett uttryck för subsidiaritetsprincipen: "De offentliga uppgifterna skall normalt i första hand utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgarna".

Såsom framgår av de anförda texterna är det den representativa, på fria val med allmän rösträtt grundade demokratin som står i centrum för uppmärksamheten. Demokrati betyder ju, ordagrant översatt, folkstyrelse. I det klassiska Grekland liksom i den västerländska debatten om demokrati ända fram till senare delen av 1700-talet var demokrati liktydigt med direkt folkstyrelse: Folket samlat i folkförsamlingen beslutade, utan mellanled, och folkförsamlingen var det högsta beslutande organet. Folket talade direkt genom folkförsamlingens beslut.

En ofrånkomlig konsekvens av denna direkta demokrati var emellertid att den inte gick att tillämpa annat än i små enheter, till exempel den klassiska tidens grekiska statsstäder, små schweiziska kantoner liksom i de tidiga svenska småkommunerna. I själva verket är det inte bara fråga om den fysiska svårigheten att låta alla medborgare mötas i en folkförsamling, när medborgarna är många. Med den omfattning den politiska verksamheten fått utgör bristen på tid – det vill säga den tid som den vanliga medborgaren kan sätta av för att delta i behandlingen av allmänna angelägenheter – ett lika påtagligt problem. Tiden räcker helt enkelt inte till, även om medborgarna mot förmodan skulle vara beredda att sätta av en stor del av sin fritid för detta ändamål (se till exempel Dahl 1970). Detta tidsproblem

kan heller inte avhjälpas genom något slags tekniskt arrangemang, till skillnad från kravet på fysisk närvaro i en folkförsamling.

Lösningen på problemet har blivit den representativa demokratin: Folket företrädes av valda representanter. Som den representativa demokratis överordnade mål brukar anges "folkviljans förverkligande" (se den ovan återgivna texten från Parisstadgan och till exempel Petersson 1992). Det innebär, kan man säga, att den omedelbara relationen mellan folket och besluten i den direkta demokratin ersätts med en process i flera steg. Det betyder att man för in en *tidsdimension*, vilket gör att folkviljan inte blir entydigt bestämd till en viss tidpunkt. Det är fråga om en opinionsbildningsprocess, ofta utsträckt över lång tid. Den äger inte heller rum samtidigt inom hela befolkningen; några går före, andra följer efter. Härtill kommer att intensiteten och intresset för att engagera sig i åsiktsbildningen normalt brukar växla starkt mellan olika grupper inom folket.

Själva begreppet folkvilja är vidare på många sätt nebulöst. Det tycks förutsätta existensen av *en* folkvilja, medan det i verkligheten ofta föreligger delade meningar inom folket i flertalet aktuella samhällsfrågor. Man får då i stället utgå från majoritetens vilja. Om den stora mängden beslut som fattas i de representativa församlingarna gäller vidare att det är tveksamt om det alls föreligger någon allmän åsiktsbildning i flertalet enskilda frågor; besluten kan möjligen betraktas som ett fullföljande av mera allmänna strävanden som förutsätts ha folk-

ligt stöd. Genom de politiska partiernas medverkan struktureras åsiktsbildningen: Enskilda beslut ordnas in under allmänna mål eller ideologier.

Såsom framgår av det sagda saknas ofta förutsättningar för en enkel automatik, när det gäller folkviljans förverkligande. De valda representanterna har i själva verket en dubbel roll. De skall vara *företrädare*, lyssna och föra fram folkliga önskemål. Men de är också *beslutsfattare*. Det ankommer nämligen på dem att väga samman olika önskemål inom samma politikområde samt önskemål inom olika områden, det vill säga att prioritera. Härvid skall de beakta också vad mindre välorganiserade och mindre talföra medborgare anser. Särskilt utsatta grupper, såsom handikappade, kan på detta vis erhålla ett större stöd än vad deras numerär motiverar. Resultatet av sådana olika sammanvägningar måste slutligen stämmas av mot tillgängliga resurser. Vid sidan av lyssnandet framstår alltså avvägningen och prioriteringen som själva kvintessensen i den representativa processen och som något som skiljer den från marknaden. Det är den genom avvägningar och prioriteringar åstadkomna slutprodukten som de valda presenterar för sina väljare och för vilken de söker väljarnas stöd.

Om man anser de konkreta beslutens härledning ur en mer allmän folklig viljeförklaring respektive väljarnas acceptans i efterhand som ett magert substitut för folkviljans förverkligande, bör ett par påpekanden göras. Åsiktsbildningen inom befolkningen sker inom ramen för en samhällsdebatt, som ifråga om om-

fattning, bredd och deltagande knappast någonsin tidigare haft sitt motstycke. Åsiktsbildningen är verkligen fri i den meningen att ingen behöver låta sig utsättas för ensidig påverkan. Det finns tillgång till olika åsikter. I ett sådant läge innebär också den passiva acceptansen av ett beslut något av ett val.

Det finns också skäl att erinra om att den direkta folkstyrelsen i realiteten brukade stå långt ifrån idealet. En allmän erfarenhet är att, oavsett hur "folket" definierades, brukade folkets faktiska deltagande i beslutet normalt uppvisa stora brister. Näraliggande exempel utgör de svenska småkommunerna, där ännu för drygt fyrtio år sedan kommunalstämman var det högsta beslutande organet. Deltagande i stämman var notoriskt lågt. De som bodde nära sammanträdeslokalen kom oftare. Inför ett beslut som berörde något särskilt intresse kunde man räkna med ett större deltagande just från intressenternas sida. Folket på stämman kunde därför vara något annat än folket i kommunen. Stämmans flytande sammansättning gjorde också att varken kraven på kontinuitet eller insikt i besluten kunde tillgodoses. När den allmänna kommunalstämman ersattes av valda fullmäktige, kunde man därför räkna med att förutsättningarna förbättrats i fråga om både beslutens representativitet och beslutens kvalitet.

Att den moderna demokratin är och måste vara väsentligen representativ, torde således nästan alla vara övertygade om. Inslagen av direkt demokrati i form av folkomröstningar är i Sverige fåtaliga, både på nationell och lokal nivå. Även i

de länder där folkomröstningar är jämförelsevis vanliga, i Schweiz och USA:s delstater, är det bara en försvinnande del av alla politiska beslut som har underställts folkomröstning; ofta har dessutom valdeltagandet varit lågt. Rent faktiskt är alltså den moderna demokratin nästan hundra procentigt representativ.

Det är alltså normalt en i tiden utsträckt, av olika ingredienser sammansatt åsiktsbildningsprocess, som kan leda fram till målet, folkviljans förverkligande. Som yttersta maktmedel mot de valda representanterna har väljarna i sin hand att rösta bort dem. Om väljarna däremot ger de valda och deras partier förnyat förtroende, kan det betraktas som *en acceptans i efterhand av väsentliga beslut under den föregående valperioden*. Valet blir då det yttersta kriteriet på folkviljans förverkligande, men i själva verket innehåller den moderna demokratin så mycket mer av avstämningar, tester och prov. Genom den ständigt pågående offentliga debatten, genom mediernas nyhetsrapportering, opinionsmätningar och så vidare skapas möjligheter för en kontinuerlig tillpassning mellan väljare och valda. Mot den bakgrunden framstår *de allmänna valen* snarast som *kontrollstationer* i en bredare demokratisk process.

## Åsiktsrepresentativitet

Själva kontrollens förutsättningar och innebörd påverkas av valsystemet. Majoritetsval i enmansval-

kretsar, kompletterad med Westminster-modellen (Lewin 1996), befrämjar tillkomsten av partipolitiska majoriteter, av vilka sedan politiskt ansvar kan utkrävas. I proportionella valsystem, där det snarast brukar vara undantag att ett parti får egen majoritet, blir det mindre entydigt hur ansvaret för de politiska besluten skall fördelas. Medan majoritetsvalsystemet kan sägas inrikta fokus på själva slutfasen i den politiska beslutsprocessen, är den proportionella tekniken främst inriktad på ingångsvärdena i denna process: Den valda församlingens partipolitiska sammansättning skall avspegla åsiktsfördelningen bland väljarna. En bakomliggande tanke får antas vara att med en sådan åsiktsfördelning bör också de beslut, som efter erforderliga kompromisser träffas i den valda församlingen, ligga nära folkflertalets uppfattning. (Ingenting hindrar ju att majoriteten i ett majoritetsvals system i sina beslut också beaktar minoritetens åsikter.)

Med utgångspunkt från den proportionella valmetoden har svenska statsvetare sedan lång tid tillbaka ägnat stort intresse åt att studera de valdas åsiktsrepresentativitet eller åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda (Strömberg 1974, Holmberg 1974 och Holmberg 1996). Åsiktsrepresentativiteten kan härvid betraktas som ett teknikvärde, *ett medel*, för att tillgodose det överordnade värdet folkviljans förverkligande (Westerståhl 1970): Åsikterna måste transformeras till beslut. Motvarande funktion brukar tillskrivas vad som kan kallas de valdas sociala representativitet, avseende exempelvis klass, ras, kön, ålder etc.

Beträffande åsiktsrepresentativiteten finns det skäl att särskilt uppmärksamma två problem, ideologiernas roll och frågornas form, det vill säga den form i vilken frågorna aktualiseras. I proportionella valsystem blir partiröstningen starkt dominerande och partierna presenterar sig själva som företrädare för allmänna åskådningar eller ideologier. Det blir därför naturligt för partierna att så långt möjligt beskriva sina ställningstaganden eller åsikter i speciella frågor som ett utflöde av deras allmänna ideologi. Härvid hjälper partierna ofta oavsiktligt varandra genom att beskylla motståndarpartier för att bakom sina konkreta ståndpunkter hysa mer långsiktiga strävanden. Genom ideologiskt färgade motiveringar och beskyllningar skapas ett sammanhang mellan olika ställningstaganden som underlättar medborgarnas orientering och befrämjar åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda. Båda de två tidigare kommunaldemokratiska undersökningarna 1966–72, (Strömberg 1974, 1977) och 1979–82, (Westerståhl och Johansson 1981) bekräftar otvetydigt att i övergripande frågor, där partierna konsekvent drivit ståndpunkter, motiverade i ideologiska termer till exempel rörande kommunala skatter och servicens totala omfattning, framträder likartade partiskillnader bland väljare och valda. Samtidigt brukar åsiktsskillnaderna mellan partierna vara större eller mer utpräglade bland fullmäktige än bland deras väljare. Här tycks alltså ideologierna bidra till åsiktsöverensstämmelsen.

När det gäller frågeställningens

karaktär finns det skäl att skilja mellan två huvudtyper av politiska saksfrågor, nämligen ja-nej-frågor respektive mer-eller-mindre-frågor. I ja-nej-frågorna brukar åsiktsbildningen från början ske kring ett utformat förslag till beslut, i mer-eller-mindre-frågorna sker åsiktsbildningen kring en allmän policy eller inriktning av politiken som först i slutstadiet ersätts av ett konkret förslag. Gränsen mellan de båda frågetyperna är inte alltid självklar, och ibland går det att formulera om en politisk stridsfråga, så att den flyttas över från den ena kategorin till den andra. Skillnaden är emellertid väsentlig när det gäller förutsättningen för åsiktsöverensstämmelse. Av de 20 frågor som Sören Holmberg senast analyserat över tid (1996) utgörs fem av ja-nej-frågor, till exempel könskvotering och EU-medlemskap, och resten av mer-eller-mindre-frågor, till exempel försvarskostnadernas eller flyktmottagningens storlek. Vad ja-nej-frågorna angår kan spørsmålet om åsiktsöverensstämmelse få ett entydigt svar: det föreligger eller föreligger inte en majoritet bland väljare och valda med samma uppfattning. Beträffande mer-eller-mindre-frågor kan åsiktsöverensstämmelse vara lättare att uppnå, om man nöjer sig med att en majoritet på båda nivåerna strävar i samma riktning. Men man kan också ställa kravet högre och begära att åsiktsfördelningarna på båda nivåerna skall vara någorlunda lika.

På det kommunala området i Sverige är det framför allt servicefrågorna som tilldrar sig medborgarnas intresse, och de är vanligen mer-eller-mindre-frågor. De allra flesta

anser att aktuella typer av service behövs, medan frågorna om hur mycket servicen får kosta, vad som skall prioriteras och vem som skall producera servicen kan vara kontroversiella. Resultat från empiriska studier av serviceprioriteringen bland lokala väljare och politiker brukar visa på en ganska hög grad av åsiktsöverensstämmelse dem emellan.

Vid sidan av servicefrågorna finns det emellertid åtskilliga lokala frågor som har ja-nej-karaktär, till exempel rörande byggnation, trafik, planering etc. I den andra kommundemokratiska undersökningen studerades åsiktsöverensstämmelsen i fyra kontroversiella lokala frågor i fem kommuner. Eftersom partierna uppdelades i två block, ett dominerat av socialdemokraterna och ett av de tre borgerliga partierna, blev det möjligt att göra 40 parvisa jämförelser mellan fullmäktige och deras väljare (4x5x2). I 30 fall konstaterades överensstämmelse mellan fullmäktige och deras väljare, i några fall var frågorna så okända bland väljarna att de föll bort ur undersökningen, och slutligen i några fall registrerades klart skilda majoriteter på fullmäktige- respektive väljarnivå. I fyra av de sistnämnda fallen hade debatten på fullmäktigenivå tydliga ideologiska inslag.

Härvid visade det sig också att fullmäktiges perception av sina väljares åsikter – som annars var ganska god – totalt slog slint, det vill säga fullmäktige var övertygade om att de hade sina väljare helhjärtat med sig. Ideologin tycks alltså här, när det gäller rent lokala frågor utan omedelbar anknytning till de stora

nationella ideologierna, ha fört fullmäktige vilse (Westerståhl och Johansson 1981).

När det tolv år senare blev tillfälle att återkomma med frågor till fullmäktige och väljare i dessa tidigare kontroversiella ämnen, hade åsiktsöverensstämmelsen påtagligt förbättrats. I de fall där fullmäktige-gruppen av ideologiska skäl kommit på kollisionskurs med sina väljare, hade fullmäktige-gruppen nu ändrat uppfattning och anslutit sig till väljarnas åsikt. I ett oideologiskt fall – det gällde en trafikled – där en stor majoritet i fullmäktige fattat ett beslut som en stor majoritet av väljarna motsatte sig, var det i stället väljarna som nu ändrat sig (Johansson 1996). Åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda hade alltså ökat i dessa frågor över tid; uppgift om när åsiktsförändringen skedde och på vilka grunder föreligger inte.

Själva studiet av åsiktsrepresentativitet kan beskrivas så att man gör två tvärsnitt, tar två stillbilder av en fortlöpande åsiktsbildningsprocess. Normalt blir de bilder skarpare och mer detaljrika som avser de valdas åsikter, eftersom de valda brukar ha fler och mer konsistenta åsikter. De registrerade åsiktsskillnaderna brukar också vara större mellan de valda representanterna från olika partier eller åsiktsläger än mellan väljare. Som flera av exemplen visar påverkas graden av åsiktsöverensstämmelse av tidpunkten för de gjorda tvärsnitten.

Vad dessa undersökningsresultat generellt belyser är alltså tidsdimensionens betydelse för bedömningen av såväl åsiktsrepresentativiteten som av slutmålet, folkviljans för-

verkligande. Att välja en åsiktsrepresentativ församling kan ses som en etapp på vägen, beslut och genomförande kommer senare, liksom också reaktionen inför det genomförda beslutet.

## Demokrati och decentralisering

En direkt följd av den offentliga sektorns väldiga expansion har blivit att den representativa demokratin uppgifter också kraftigt ökat. Den väsentliga tekniken för att lösa de problem som följt med verksamhetens expansion har blivit politisk och administrativ decentralisering. Den politiska decentraliseringen har först och främst bestått i att staten givit ett vidgat utrymme åt den kommunala självstyrelsen genom en serie åtgärder: Ramlagar har ersatt detaljreglering, allmänna statsbidrag till kommunerna har ersatt specialdestinerade, de centrala myndigheternas kontrollerande uppgifter har begränsats, kommunernas interna organisation har avreglerats och kommunerna disponerar nu över stora personella och materiella resurser. Allt detta har lagt grunden till en ordning, där ett självständigt politiskt beslutsfattande på kommunal nivå kan få en omfattning som tidigare saknat motstycke. Härtill kommer sedan den interna decentralisering som bland annat genomförts i storstäderna, och som innebär att kommunfullmäktige lämnar över delar av sin beslutanderätt till politiska stadsdelsorgan.

Det genomgående ledmotivet bakom de olika decentraliseringsbesluten kan sammanfattas på följande sätt: Genom kortare informationsvägar uppåt och nedåt inom organisationen och genom större närhet mellan beslut och verkställighet skall organisationen fungera bättre. Förändringar i omgivningen skall snabbare registreras och verksamheten anpassas till de lokala förutsättningarna och behoven genom "lokala lösningar".

Den politiska decentraliseringen öppnar nya möjligheter för den representativa demokratin. Dess kapacitet kan öka och vidareutbyggas. Genom att lägre instanser i systemet får vidgade handlingsramar och nya instanser tillkommer, kan flera och mer specifika önskemål från medborgarnas sida hanteras. Det är alltså fråga om ökad kapacitet, när det gäller att ta emot önskemål från medborgarna, det vill säga det politiska systemets input. När det gäller systemets output är det inte bara den sedvanliga avvägningen mellan behov och resurser samt prioriteringar mellan olika behov som aktualiseras utan också den grundläggande avvägningen av de olika beslutsnivåernas inbördes kompetens.

Vid politisk demokratisk decentralisering kan man skilja mellan olika "demos" eller folk: till exempel det nationella folket, kommunfolket och stadsdelsfolket. De förhåller sig till varandra som kinesiska askar, det vill säga det mindre folket ingår i, eller utgör en del av det större. Om det registreras olika folkviljor eller majoritetsåsikter på de olika nivåerna, är det inte a priori givet hur en sådan konflikt skall lö-

sas. Mot varandra står här två artskilda synsätt: Enligt det ena skall vid konflikt den högre instansens vilja alltid råda, eftersom den lägre instansen anses ha fått sin kompetens från den högre; enligt det andra synsättet bör ett slags subsidiaritetsprincip tillämpas, det vill säga beslutanderätten skall alltid placeras så nära de berörda som möjligt.

Ingetdera synsättet kan genomföras renodlat. Det förstnämnda innebär att det inte finns något fast utrymme för politisk decentralisering, det andra innebär risk för ett virrvarr av mer eller mindre oförenliga lokala beslut. Lösningen torde få bli att man så långt som möjligt söker bestämma vad de olika nivåerna svarar för.

Motivet för kompetensuppdelningen är att medborgarna skall veta vem som ansvarar för vad. Vi är tillbaka till den representativa demokratins kärna: de valdas ansvar inför väljarna. Just på denna punkt råder emellertid en betydande oklarhet. Så länge det var fråga om att genomföra stora och allmänt populära reformprogram var ansvarsfrågan mindre akut. Staten drog upp riktlinjerna, kommunerna förverkligade programmen i samhället. Många var villiga att påta sig både ansvaret och äran. När utbyggnaden upphörde och besparingar måste genomföras, blev läget ett annat. Vid besparingar har staten i förhållande till kommunerna, liksom storstaden i förhållande till stadsdelarna, vanligen fattat generella beslut, medan kommunen eller stadsdelen fått uppgiften att översätta dessa beslut till konkreta inskränkningar eller nedläggningar av verksamhet. Det är då kri-

tiken bland de berörda uppstår.

Om man räknar med att den offentliga sektorns expansion för överskådlig tid är avslutad, att ytterligare besparingar kan bli aktuella och att därför frågor om prioritering inom givna ramar blir centrala, måste svaret för de politiska besluten klargöras för medborgarna. I själva verket är huvuddragen i den kommunala ekonomin skäligen lätta att redovisa: de väsentliga inkomstkällorna och där förutsatta förändringar samt de huvudsakliga utgiftsposterna och de omprioriteringar som där kan bli aktuella. Den kommunala ekonomin har sådana likheter med den privata ekonomin att även kärva budskap bör kunna begripas och vinna förståelse. För politikerna har det varit svårt att växla om från den tacksamma uppgiften att utlova förbättringar till att motivera besparingar.

Det är i detta nya läge som ansvarsfrågan ställs på sin spets. Politikerna på alla nivåer har en skyldighet att klarlägga för medborgarna var besluten fattas, det vill säga vilka som ansvarar för vad. Detta är en stor pedagogisk uppgift, som förutsätter att politikerna använder ett konkret språk och avstår från förskönande beskrivningar och löften som man inte själv kan infria. För att medborgarna skall kunna lära sig inte bara fakta utan också hur det politiska systemet fungerar, fordras att den rådande ordningen ligger någorlunda fast och inte ofta genombröts av improvisationer. "Fasta spelregler" är inte bara något som brukar efterfrågas av exempelvis näringslivet utan utgör också en nödvändig förutsättning för att en på



flera nivåer uppdelad representativ demokrati skall kunna fungera. I den utbyggda demokratin blir också kraven på medborgarnas inläring större.

Tyvärr är emellertid den rådande situationen otillfredsställande. Det är inte bara politikernas stil och information till medborgarna som behöver förändras. Själva regelsystemet innehåller många oklarheter. Vad som erfordras är ingenting mindre än att dra upp grundlinjerna för en kompetensfördelning mellan de olika politiska beslutsnivåerna.

I den klassiska maktfördelningsläran separerades de tre statsmakterna - den lagstiftande, verkställande och dömande - med hänsyn till verksamhetens art. Åt varje statsmakt uppdrogs att huvudsakligen syssla med ett visst slags frågor. Här gäller det i stället en kombinerad vertikal och horisontell uppdelning, där skilda politiska nivåer fattar beslut med olika lokal räckvidd men inom i stor utsträckning samma allmänna sakområden. Uppdelningen av kompetensen mellan olika organ måste därför bli mer finfördelad och ofta innefatta ett angivande av ramar, inom vilka den lägre nivån kan självständigt besluta. Normalt blir det den högre nivån som skall precisera vad som gäller för hela riket, respektive hela kommunen. Vad den lägre nivån kan kräva, är att den högre själv respekterar dessa ramar och inte vid tillfälliga behov bryter igenom regelverket. Beträffande relationen mellan stat och kommun är det därför önskvärt att huvuddragen av kompetensfördelningen regleras i grundlag. Det kan också finnas skäl att överväga, om inte i kommunal-

lagen en skillnad borde markeras mellan de traditionella sektorsnämnderna respektive kommunals- eller stadsdelsnämnder. De sistnämnda har av kommunfullmäktige fått ett vidare mandat.

Det är naturligt, om politiker på högre nivåer känner tveksamhet inför åtgärder ägnade att begränsa deras rörelsefrihet. Fasta spelregler för de olika beslutsnivåerna är emellertid nödvändiga för att medborgarna skall få en chans att utnyttja den representativa demokratis möjligheter. Det är alltså just omtanken om den representativa demokratin som motiverar att politikerna på högre nivåer accepterar en viss självbindning. Eftersom demokratin väsentligen är representativ kan åtgärder för att stärka den representativa demokratin sägas vara de mest angelägna.

Detta är visserligen sant. Tyvärr måste man emellertid konstatera att mycket litet av demokratidebatten under senare årtionden inriktats på den representativa demokratis problem. Stort utrymme har däremot ägnats åt direktdemokratiska och närdemokratiska frågor. När representanternas roll uppmärksammas är det väsentligen i form av kritik mot att de inte är tillräckligt "lyhörda" för olika intressegruppers krav, ofta utan att problemen med avvägningar och prioriteringar berörs. Man har däremot försummat den helt centrala frågan hur den representativa demokratin skall göras så funktionsduglig som möjligt både när det gäller att representera opinioner inom folket och när det gäller att nå fram till beslut som är på en gång realistiska och kan vinna

acceptans. Hur skall de goda institutionerna vara utformade och vilka krav skall ställas på politiker för att åstadkomma en väl fungerande representativ demokrati? Detta borde vara de centrala ämnena i en kontinuerligt pågående debatt.

## Brukarinflytande

Avslutningsvis kan det finnas skäl att markera skiljelinjen mellan demokrati eller folkstyre och vissa andra former av inflytande från större grupper i samhället. På senare tid har det varit mycket tal om så kallat brukarinflytande, bland annat i skolan ("Föräldrar i självförvaltande skola", SOU 1995:103; "Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar", SOU 1996:22; Lindbom 1995). Tidigare har man särskilt uppmärksammat frågan om de anställdas inflytande i den offentliga verksamheten, och här har införts regler om bland annat partssammansatta organ och närvarorätt för anställda i kommunala nämnder. Inte minst för de många som verkar för att skolan skall vara "en skola för demokrati" bör det vara angeläget att distinktionerna på detta område blir fullt klara.

I demokratin är rösträtten allmän och lika, det vill säga alla som tillhör det röstberättigade folket har en röst. Inom en organisation kan man också bestämma sig för att tillämpa motsvarande regler. När det gäller organ som är sammansatta av företrädare för olika organisationer eller intressen, till exempel föräldrar,

lärare, elever finns det däremot ingen gemensam bas att stå på - exempelvis alla medborgare bosatta inom ett visst område - när man skall bestämma antalet representanter per intressegrupp eller räkna röster. Varje lösning blir godtycklig. Det naturliga förfarandet i dylika korporativa organ synes vara att först varje intresse för sig samlas kring en enhetlig uppfattning och att man sedan, vid meningsskiljaktighet mellan intressena, förhandlar i stället för att rösta. I sista hand har varje intressegrupp vetorätt. Måste ett beslut ändå snabbt komma till stånd, återstår möjligheten att avgörandet överförs till ett annat organ, i skolan till exempel till rektor eller en kommunal nämnd. Av det sagda synes också framgå att folkvalda representanter ej bör insättas i korporativa organ med beslutande uppgifter.

Sammanfattningsvis: Problemen uppkommer därför att man söker tillämpa demokratins eller folkstyrelsens teknik på ett område, där det inte finns "ett folk". Det kan finnas skäl att ge olika grupper av "berörda" inflytande över utformningen av offentlig verksamhet. Rågången gentemot folkstyrelsen måste dock hållas klar, och folkstyrelsens arbetsmetoder är inte utan vidare tillämpliga på korporativa organ.

## Politik och förvaltning

De direkt eller indirekt folkvalda politikerna i kommunerna har som beslutsfattare vanligen en dubbel roll: De fattar beslut av klar politisk innebörd, det vill säga beslut som

inte är rutinbetonade eller rättsligt innebär en regeltillämpning utan innefattar alternativ där partiståndpunkter kan aktualiseras; men de deltar också i beslut av klar förvaltningskaraktär. I kommunfullmäktige dominerar de politiska besluten, i nämnderna förvaltningsbesluten, ehuru kommundels- eller stadsdelsnämnderna har ett större inslag av politiska avgöranden. Det stora flertalet förvaltningsärenden avgörs numera av tjänstemän enligt delegation.

Tidigare när de folkvalda ensamma eller med begränsat biträde av tjänstemän, fattade och verkställde alla kommunala beslut, fanns det föga behov av att dra en klar gräns mellan de båda typerna av beslut. Nu är läget ett annat. Bland annat bör inte tjänstemän, utan kontroll från vederbörande nämnds sida, träffa avgöranden av politisk karaktär. Tjänstemännens ansvar är rättsligt och för politiska beslut kan enbart politiker svara; politiker som handlägger förvaltningsärenden har också rättsligt ansvar.

I doktrinen har man traditionellt dragit en skarp gräns mellan politik och förvaltning. När nu den statliga och kommunala verksamheten sträckt sig allt längre ut över olika samhällsområden, blir politiska och administrativa beslut alltmer inflettade i varandra. Vissa forskare har gått så långt att man helt bestritt möjligheten av en åtskillnad mellan politik och förvaltning och kallat den för en "mytbildning" (Rothstein 1991, sid 8).

Det faktiska läget synes kortfattat kunna beskrivas på följande sätt. Å ena sidan finns det en nästan obe-

gränsad ström av ärenden inom myndigheterna som är rena förvaltningsärenden och avgörs enligt strikt regeltillämpning (till exempel utbetalning av löner och pensioner) eller enligt stadgad praxis. Å andra sidan finns det ett antal klart politiska ärenden, där det förutsätts att politiska bedömningar påverkar besluten. Mellan dessa båda grupper finns en gråzon. Detta förhållande att gränsdragningen inte kan göras helt strikt enligt enkla kriterier, kan inte motivera slutsatsen att det över huvud taget skulle vara omöjligt att skilja på politiska och administrativa beslut. En viss vaghet i konturerna utmärker mängder av samhällsföreteelser. I detta fall blir det en särskild uppgift för kommunpolitikerna att bevaka vad som sker i den gråzonen och se till att så långt möjligt de politiska inslagen i beslutsfattandet ytterst avgörs av politiker. Motiveringen för denna strävan är den representativa demokratins krav på en tydlig ansvarsfördelning.

## Referenser

Dahl, Robert A., 1970

"After the Revolution? Authority in a Good Society". New Haven: Yale University Press.

Holmberg, Sören, 1974

"Riksdagen representerar svenska folket". Empiriska studier i representativ demokrati". Lund: Studentlitteratur.

Holmberg, Sören, 1996

"Svensk åsiktsöverensstämmelse". I Rothstein, Bo och Bo Särllvik (red) "Vetenskapen om politik". Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Johansson, Folke, 1996

"Kommunfullmäktige representerar väljarna, En diskussion omkring några lokala frågor". I Rothstein, Bo och Bo Särllvik (red) "Vetenskapen om politik". Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Lewin, Leif, 1996

"Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen". Stockholm: Norstedts Juridik Förlag.

Lindbom, Anders, 1995

"Medborgarskapet i välfärdsstaten. Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola". Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Petersson, Olof, 1992

"Kommunalpolitik". 1:a uppl. Stockholm: Publica Allmänna förlag.

Rothstein, Bo, 1991

"Inledning: Politik som organisation". I Rothstein Bo (red) "Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem". Stockholm: SNS Förlag.

SOU 1995:103

"Föräldrar i självförvaltande skola".

SOU 1996:22

"Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar".

Strömberg, Lars, 1974

"Väljare och valda. En studie av den representativa demokratin i kommunerna". Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen. KDFG:32.

Strömberg, Lars, 1977

"Electors and the Elected in Sweden". I Ostrom, Vincent och Pennel Bish R. (red) "Comparing Urban Service Delivery Systems", Urban Affairs Annual Reviews, Vol 12.

Westerståhl, Jörgen, 1970

"Ett forskningsprogram. Den kommunala självstyrelsen 1". Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Westerståhl, Jörgen och Folke Johansson, 1981

"Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse". Ds Kn 1981:12.