



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



KPP-projektet om kommunal demokrati och planering

Gunnel Gustafsson et al

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION	
Accnr	81-0248
Plac	ser

V
BWA

R5:1981

KPP-PROJEKTET OM KOMMUNAL
DEMOKRATI OCH PLANERING

Gunnel Gustafsson et al

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 770485-8 från Statens råd för byggnadsforskning till Regional planering, KTH, Stockholm, Statsvetenskapliga institutionen Umeå universitet, Helsingborgs, Karlstads, Ljusdals och Örebro kommuner samt Göteborgsregionens kommunalförbund.

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

R5:1981

ISBN 91-540-3444-2
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm.

LiberTryck Stockholm 1981 150227

INNEHÅLL

FÖRORD	5
1. SYFTE, UPPLÄGGNING OCH GRUNDLÄGGANDE BEGREPP	9
1.1 Syfte och uppläggning	9
1.2 Begreppet kommunal demokrati	10
1.3 Begreppet kommunal planering	11
2. MAKT- OCH ANSVARSFÖRDELNINGEN I SAMHÄLLET	13
2.1 Inledning	13
2.2 Kommunernas uppgifter ökar	13
2.3 Hur kommunernas handlingsfrihet reellt begränsas	14
2.4 Varför klarhet om kommunens handlings- frihet är viktig för en fungerande kommunal demokrati	15
2.5 Hur långt ifrån idealen ligger verklig- heten?	18
2.5.1 Oklarhet stat-kommun	18
2.5.2 Oklarhet kommun-privata intressen	20
2.5.3 Oklarhet mellan nivåer och organ inom kommunen	20
3. MEDBORGARREPRESENTATIVITET	23
3.1 Medborgarrepresentativiteten hotas	23
3.2 Klargörande av den ideala situationen för politiker-, medborgar- och tjänste- mannarollerna och av rollrelationerna	24
3.2.1 Politiker-, tjänstemanna- och medborgar- rollerna	25
3.2.2 Ideala relationer mellan rollerna	26
3.2.3 Den ideala gången för ett planärende	29
3.3 Hur långt ifrån idealen ligger verklig- heten?	30
3.3.1 Tendenser till ökad makt hos tjänstemän ...	31
3.3.2 Tendenser till ökad makt hos fack- föreningar	33
3.3.3 Tendenser till ökad makt hos heltids- politiker och till fåtalsvälde inom partierna	34
3.4 Åtgärder för att ändra utvecklingen	36
3.4.1 Inledning	36
3.4.2 Annan uppläggning av planprocessen	36
3.4.3 Ökade resurser till de lokala parti- organisationerna	37
3.4.4 Fler förtroendevalda	37
3.4.5 Fler arvodestjänster	38
3.4.6 Begränsade mandatperioder	38
3.4.7 Ökad delegering	38
3.4.8 Förbättrat beslutsunderlag	39
3.4.9 Fler och förbättrade kontakt- och infor- mationsvägar mellan politiker och med- borgare	39
4. OMRÖVBARHET/FLEXIBILITET	41
4.1 Det kommunala beslutsfattandet blir alltmer planerat	41

4.2	Flexibilitet är viktigt men i dagens samhälle problematiskt ur kommunaldemo- kratisk synpunkt	42
4.3	Ett klargörande av omprövbarhets-/ flexibilitetsidealet	43
4.4	Hur långt ifrån idealet ligger verklig- heten?	45
4.5	Orsaker till att planering leder till alltför låg eller alltför hög flexi- bilitet	46
5.	AVSLUTNING	49
	LITTERATURLISTA	51

FÖRORD

Forskningsprojektet "Den kommunala planläggningen och planeringsprocessen" (KPP-projektet) initierades under 1977 av en arbetsgrupp inom Bygghörsningsrådet. Efter förarbete med programskrivning och projektplanering startade projektet 1 juli 1978 för att pågå under två år.


Huvudsyftet med KPP-projektet var att få fram en bredare och mer heltäckande beskrivning av den kommunala planeringen. Några väl avgränsade problem fanns inte från början utan frågeställningarna har preciserats undan för undan av projektets deltagare gemensamt.

Den kommunala planeringen - särskilt den långsiktiga - har studerats med en rad metoder, bl a dokumentanalyser, intervjuer och deltagande i planeringen. Genom överenskommelser med kommunerna har forskarna fått möjlighet att följa arbetet inom förvaltningar och nämnder.

Under cirka en tredjedel av sin tid har forskarna arbetat med olika uppgifter åt kommunerna.

Förarbetet till projektet, och däribland urvalet av kommuner och forskare, gjordes av Hans Fog och Rolf H Reimers.

Vid valet av kommuner har syftet varit att få med kommuner som har olika egenskaper. Följande åtta kommuner valdes ut:



<u>kommun</u>	<u>kommuntyp</u>	<u>invånare</u> <u>1.1.1978</u>	<u>forskare</u>
Robertsfors	Glesbygdskommun med normalstor yta	7.500	Gunnel Gustafsson
Ljusdal	Glesbygdskommun med stor yta	22.000	Håkan Westberg
Grums	Industrikommun med dominerande tätort	11.000	Martin Edman
Örebro	Servicekommun med stor folkmängd	117.000	Christina Skantze-Carlsund
Solna	Förortskommun	52.000	Hans Lind
Alingsås	Genomsnittskommun	28.500	Gunilla Larborn-Friberg
Tingsryd	Industrikommun utan dominerande tätort	15.000	Ingrid Holfelt
Ängelholm	Servicekommun med normalstor folkmängd	29.000	Hans Bylund

Urvalet av forskare byggde på en rad kriterier, bl a att olika fackkunskaper skulle finnas representerade och att både personer med forskarbakgrund och bakgrund som kommunalt verksamma skulle finnas med.

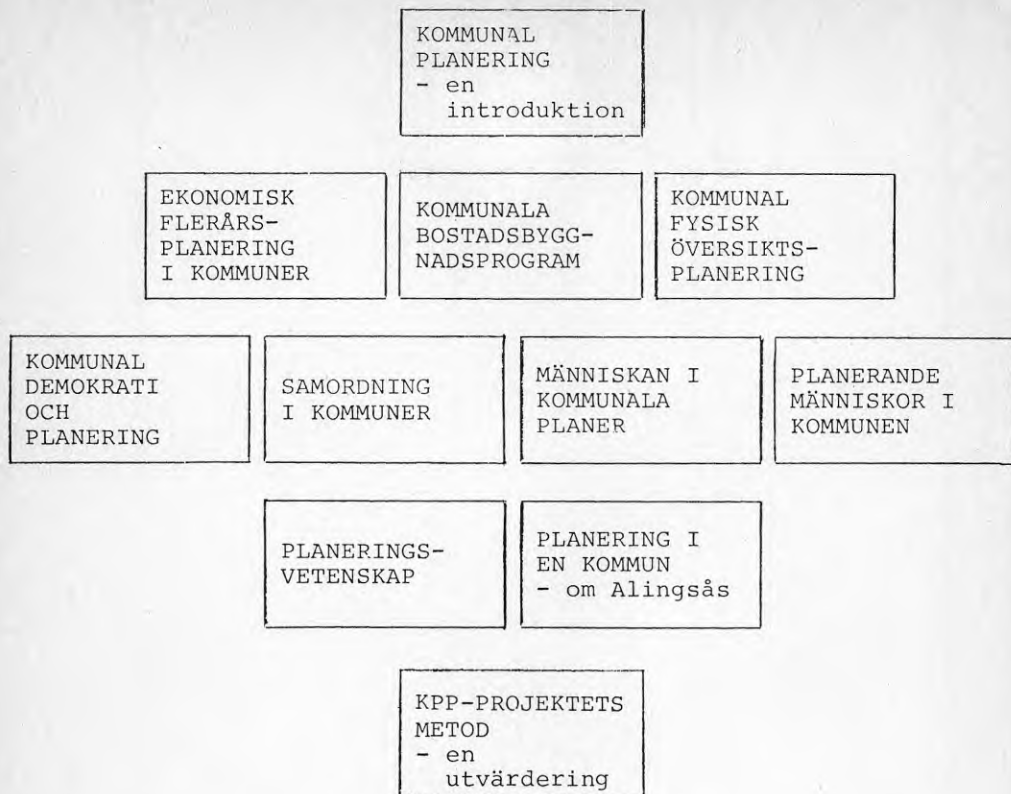
Bland de åtta forskare - fyra kvinnor och fyra män - som arbetat i kommunerna finns representerade olika utbildningar och olika akademiska discipliner såsom historia, psykologi, sociologi, kulturgeografi, statskunskap, national- och företagsekonomi, filosofi. Ett par av deltagarna har även erfarenhet av kommunalpolitiskt arbete.

Deltagare var Hans Bylund, kulturgeograf, ekonom, planeringssekreterare i Helsingborgs kommun; Christina Skantze-Carlsund, socionom, socialarbetare i Örebro kommun; Eva Cannersten-Hansson, sekreterare; Martin Edman, arkitekt, planarkitekt i Karlstad kommun; Hans Fog arkitekt, professor; Gunnel Gustafsson, fil dr, docent i statskunskap vid Umeå universitet; Ingrid Holfelt, psykolog, tf länskolpsykolog i Östergötlands län; Gunilla Larborn-Friberg, fil kand, utredningsledare vid Göteborgsregionens kommunalförbund: Hans Lind, civilingenjör, fil kand; Inga-Lena Matthews, sekreterare; Rolf H Reimers, arkitekt, docent, K-Konsult i Stockholm; Håkan Westberg, civilingenjör, fil kand. Under projektets slutskede deltog dessutom Madeleine Franzén, journalist, Statens Planverk, med redigeringsuppgifter och Göran Hermerén professor i filosofi vid Lunds universitet, med en utvärdering av projektets metod.

Inledningsvis kartlades en rad basfakta om kommunerna, kommunernas organisation och vilka plandokument som tas fram. I ett andra skede specialstuderas tre former av långsiktig planering: ekonomisk flerårsplanering, bostadsbyggnadsprogram och fysisk översiktsplanering. I det tredje och avslutande skedet lyftes vissa speciella aspekter på den kommunala planeringen fram: det gällde samordning, demokrati, synen på människan i planerna och planeringen som social process. Var och en av dessa aspekter, liksom de tre planeringsformerna, presenteras i en separat rapport. Se figuren på nästa sida.

I KPP-projektets rapportserie finns ytterligare några titlar. Rapporten "Planeringsvetenskap" preciserar vissa grundläggande begrepp och metodfrågor. I "Planering i en kommun" presenteras en av de åtta kommunerna, Alingsås, och den typ av material som övriga rapporter bygger på. I "Kommunal planering" ges en sammanfattning av projektets resultat.

Scener från en kommunalförvaltning, skiss till en pjäs, skriven av Hans Lind, har ingått i projektgruppens material, men publiceras inte i rapportserien.



Forskarna i projektet har träffats cirka en vecka per månad under projektets gång för att gå igenom insamlat material, utkast till rapporter och för att planera det fortsatta arbetet. Byggforskningsrådets samhällsplaneringsberedning har varit referensgrupp.

Besluten om projektets uppläggning har fattats gemensamt i projektgruppen. Vi står, om inget annat anges, gemensamt för innehållet i de rapporter som publiceras i KPP-projektets namn.

juni 1980

Hans Bylund
 Martin Edman
 Hans Fog
 Gunnel Gustafsson
 Ingrid Holfelt
 Gunilla Larborn-Friberg
 Hans Lind
 Rolf H Reimers
 Christina Skantze-Carlsund
 Håkan Westberg

1. SYFTE, UPPLÄGGNING OCH GRUNDLÄGGANDE BEGREPP

1.1 Syfte och uppläggning

Syftet med föreliggande rapport är att diskutera hur den kommunala demokratin skall kunna förbättras i dagens svenska kommuner. Att vi tar upp frågan beror på att vi finner några utvecklingsdrag som inger oro.

Framställningen disponeras så, att vi först beskriver de förändringar av det kommunala beslutssystemet, som på sikt kan komma att hota den representativa kommunala demokratin. Vårt resonemang går i korthet ut på att utvecklingen i de svenska kommunerna under 1960- och 1970-talen kännetecknats av bl a följande tendenser:

- Oklarhet om makt- och ansvarsfördelningen (kompetensfördelningen) mellan olika nivåer i det politiskt/administrativa systemet, mellan olika organ/personer på det kommunala området och mellan samhället och det privata näringslivet.
- Ökad makt över de reella besluten hos tjänstemän/planerare, personalgrupper och heltidspolitiker på bekostnad av övriga förtroendevalda och de lokala partiorganisationerna.
- Ett ökat inslag av dokumenterad planering med åtföljande tendenser till reella eller skenbara låsningar av den framtida utvecklingen.

Om makt- och ansvarsfördelningen mellan nivåer och organ inte är klar och om det inte är lätt att ta reda på hur det förhåller sig i detta avseende blir det svårt för medborgarna att ställa "rimliga" krav på kommunen och därför svårt att utveckla och stärka den kommunala demokratin. I kapitel 2 diskuteras och preciseras därför läget vad gäller makt- och ansvarsfördelning liksom hur ökad klarhet skall kunna åstadkommas.

För att motverka tendenserna till "försvagning" av de lokala partiorganisationernas ställning måste det "medborgarrepresentativitetsideal" som utgör en bärande tanke i demokratin få nytt liv. I kapitel 3 preciserar vi idealet och konfronterar det med dagens kommunala verklighet. Exempel på frågor som ställs är: Hur är inflytandet fördelat mellan politiker och tjänstemän, mellan politiker inbördes samt mellan de politiska partierna och t ex fackföreningarna? Hur bred förankring har de lokala partiorganisationerna?

Det tredje idealet "flexibilitet/omprövbarhet av kommunala beslut" formuleras mot bakgrund av följderna av de ökade inslagen av planering. Beslutsfattandet får inte innebära sådana låsningar att det inte kan anpassas till nya eller ändrade krav från medborgarna. Flexibilitetsidealet preciseras i kapitel 4 där också dagens verklighet granskas.

Rapporten avslutas med ett försök att besvara frågan: Är de uppställda idealen möjliga att förena och i någon mån förverkliga i dagens starkt omgivningsberoende kommun och hur skall detta i så fall ske?

1.2 Begreppet kommunal demokrati

Den kommunala demokratin kan definieras genom att man anger vissa formella kännetecken och förutsättningar hos det politiska systemet. (Se t ex Ross 1965 samt Back & Gustafsson 1976)

Kännetecknen är följande:

De politiker som fattar de kommunala besluten utses vid val där allmän rösträtt råder enligt principen en person en röst, och där det råder frihet för olika politiska organisationer att ställa upp i valen.

Förutsättningarna är följande:

Yttrandefrihet, tryckfrihet, frihet att bilda politiska organisationer e t c.

Så snart man lämnar de formella förutsättningarna för demokratin och går över till att diskutera vad kommunal demokrati reellt innebär finns ingen enhetlig och väldefinierad uppfattning. (Se t ex Hamilton 1977, Westerstahl 1970 samt Eulau & Wahlke 1978.) Orsaken är bl a att termen demokrati är ett honnörsord med starkt positiv värdeladdning. I den politiska debatten tenderar därför varje debattör ge den en sådan innebörd att den motsvarar just hans eller hennes föreställningar om vad som bör känneteckna det goda samhället. Att i likhet med Abraham Lincolns beteckna demokratiskt beslutsfattande som beslutsfattande av, genom och för folket är knappast kontroversiellt. Alla torde kunna vara överens om att termen demokrati betecknar en verklighet med inslag av såväl deltagande - styrelse av folket - som representation - styrelse genom folket - och anticipation - styrelse för folket.

Om den kommunala självstyrelsen kunde organiseras så, att praktiskt taget alla medborgarna hade uppdrag antingen i fullmäktige eller i någon nämnd, och deltog i besluten, skulle detta självfallet garantera såväl styrelse av som genom och för folket. En sådan demokrati utesluter, att demokratikomponenterna kommer i motsatsställning till varandra. Så snart man avlägsnar sig från detta i praktiken otänkbara idealläge blir meningarna om den reella innebörden i termen kommunal demokrati delade. Somliga lägger tyngdpunkten vid att så många medborgare som möjligt deltar i den politiska beslutsprocessen. Andra menar, att ett högt deltagande i och för sig är bra men att det ur demokratisk synpunkt är både viktigare och rimligare att eftersträva att de valdas åsikter är representativa för medborgarnas, eller att medborgarnas åsikter respekteras och att människorna på sikt blir nöjda med resultaten av besluten.

1.3 Begreppet kommunal planering

I rapporten "Planeringsvetenskap" diskuteras begreppet planering mer ingående. Här ska bara en kort sammanfattning av resonemangen där ges.

Orden plan och planering används i många olika sammanhang och på många olika sätt. Vi har valt att med planena något som kännetecknas av

- att minst en ny beslutsprocess krävs för att ett förverkligande kan ske. En plan är inte något som verkställs "direkt". Ett exempel: För att ett investeringsprojekt som finns med i den ekonomiska flerårsplanen ska förverkligas måste det tas med i en kommande årsbudget.
- att det finns en "institutionaliserad avsikt" att genomföra det som sägs. Detta innebär inte att någon beslutsfattare måste ha en konkret genomförandeavsikt, men sammanhang, utformning och hantering ska ge goda skäl att tro att en avsikt finns.

Finns ingen institutionaliserad avsikt kommer vi att tala om utredning. En del av de dokument som i kommunerna kallas planer blir utredningar.

Planerna, i vår mening, kan sedan indelas på många sätt. Man kan t ex skilja mellan

- 1 Skenbara och reella planer, där de skenbara planerna kännetecknas av att beslutsfattaren inte har någon verklig avsikt trots att det finns en institutionaliserad avsikt. Reella planer är de planer där det finns en verklig avsikt.
- 2 Skriftliga planer och icke dokumenterade planer. Det senare är alltså planer som bara finns i politikerns och tjänstemäns huvud.

Vi är vidare enbart intresserade av kommunala planer, d v s planer som ska eller kan göras av kommunen och som antas eller godkännes av kommunala organ.

2. MAKT- OCH ANSVARSFÖRDELNINGEN I SAMHÄLLET

2.1 Inledning

De svenska kommunerna äger av tradition "vårda sina angelägenheter" (Kommunallagen §4). Detta tolkas så att kommunerna har en s k allmän kompetens, som innebär att de själva får sköta sådana angelägenheter som inte faller inom annat organs kompetensområde eller är privat angelägenhet. De exakta gränserna för den allmänna kompetensen är dock oklara. Kommunalbesvärsträtten är utformad så att de medborgare som bor i kommunen har stort inflytande över hur de allmänna kompetensgränserna dras (SOU 1978:84 samt Runström 1971).

Vid sidan av den allmänna kompetensen finns också en s k speciell kompetens. Detta innebär att staten genom lagstiftning ålagt kommunen att sköta vissa uppgifter t ex på skolans, socialvårdens, hälso- och miljövårdens område.

I de frågor som faller inom kommunernas allmänna kompetensområde är kommunerna formellt sett fria från reglementen och bestämmelser. Den enda restriktion som finns är den rättspraxis som avgör om ett ärende har ett sådant allmänintresse att kommunen bör befatta sig med det. För de specialreglerade sektorerna finns dock lagstiftning som anger den formella ram inom vilken kommunen har handlingsfrihet. Lagarna är dock i regel ramlagar vilket ger stort tolkningsutrymme när det gäller frågan om kommunens handlingsfrihet.

2.2 Kommunernas uppgifter ökar

Tillskotten i kommunernas åtaganden har kommit från två håll. Dels har uppgifter som tidigare legat på staten (t ex konsumentpolitik, miljövärd e t c) kommunaliserats och dels har kommunerna "tagit över" arbetsuppgifter (t ex barntillsyn, åldringsvård, fritidsaktiviteter e t c) som de enskilda medborgarna tidigare åtminstone i viss utsträckning skött själva.

Tendenserna till kommunalisering var starka under hela 1970-talet. Ingenting tyder på att utvecklingen blir en annan under 1980-talet. På åtminstone tre viktiga områden, nämligen plan- och byggområdet, miljövårdsområdet samt på socialvårdens område, föreslås tvärtom omfattande överflyttning av maktbefogenheter och ansvar till kommunal nivå (SOU 1979:65-66, SOU 1978:44, SOU 1978:80 och SOU 1977:40).

Motiven för kommunaliseringen är i många fall dunkla. Två officiella motiv har emellertid dominerat. Statsmakterna har med kommunaliseringen velat åstadkomma dels förbättrade möjligheter till samordning (utan onödig byråkratisering) och dels högre medborgardeltagande. Den 1974 i stort sett avslutade kommunreformen har varit en förutsättning för utvecklingen. Förutom av de officiella motiven förklaras också en stor

del av kommunaliseringstendenserna av den omfattande ökningen av den offentliga sektorn som ägt rum (Back 1978, Tarschys 1978 och SOU 1976:40). Uppgifterna har successivt blivit så många och sektorsintressena så starka att statsmakterna funnit det lämpligt att - åtminstone formellt sett - lägga besluten på en lägre nivå.

2.3 Hur kommunernas handlingsfrihet reellt begränsas

De svenska kommunerna är fortfarande självständiga när det gäller att besluta om hur hög kommunalskatten ska vara. Den kommunala expansionen har emellertid under senare år varit så stark att statsmakterna allt oftare ställt sig frågan om det är rimligt att låta den fortsätta. Från en rad olika bedömningsgrunder har man, trots att en stor del av expansionen beror på beslut som riksdagen fattat, varit benägen att anse att en uppbromsning måste ske. Debatten har gällt hur en sådan uppbromsning skall komma till stånd. Problematiken har varit aktuell i ett flertal statliga utredningar. Bl a behandlades den i 1976 års kommunalekonomiska utredning, där överväganden gjordes beträffande möjligheterna att bygga ut den förvaltningsmässiga kontrollen liksom den ekonomiska i form av investeringsavgifter eller kvantitativa restriktioner och väntetid för lån till skolbyggen m m. Att man inte gått vidare på den vägen beror inte bara på att medlens verkningsgrad i vissa fall varit diskutabel utan också på statsmakternas klart uttalade vilja att undvika detaljstyrning och byråkratisering.

I centrum för intresset står idag två åtgärder, nämligen skattetak och begränsningar av tillväxttakten uppnådd genom förhandlingar mellan stat och kommun. Hittills har riksdagen inte fattat något beslut om skattetak. Minskningen av expansionstakten har kunnat uppnås genom överenskommelser mellan å ena sidan regeringen och å den andra kommunförbunden. I överenskommelserna har riktlinjer för den kommunala sektorns expansion angetts. Man har t ex kommit överens om vilka områden (sektorer) som bör prioriteras.

Efterlevnaden av de överenskommelser som ingåtts har varit ganska dålig. Vilka åtgärder statsmakterna kan tänkas vidta för att förbättra situationen är ännu oklart.

Förutom den allmänna ekonomiska begränsningen av kommunernas handlingsfrihet finns en rad speciella begränsningar. Dessa är både ekonomiska och juridiskt/administrativa till sin karaktär. Att statsbidragen utgör en växande andel av kommunernas inkomster är ett tecken på ökad ekonomisk styrning av kommunernas handlande. Den förvaltningsmässiga styrningen av primärkommunerna har snarare minskat än ökat. Ändå är den en påtaglig realitet vilket framgår av genomgångar som gjorts av bl a länsdemokratiutredningen (SOU 1968:47) och decentraliseringsutredningen (SOU 1978:52).

Möjligheterna för kommunerna att utnyttja sin handlingsfrihet påverkas i hög grad av tillgången på kvalificerade tjänstemän (SOU 1968:47). Även om de formella reglerna för vad som får göras är desamma för samtliga kommuner, förekommer i praktiken ändå stora skillnader.

Det är i huvudsak två grupper av aktörer som begränsar kommunens handlingsfrihet, nämligen:

- 1 offentliga, t ex ämbetsverk och länsstyrelser eller andra regionala eller centrala organ,
- 2 privata (t ex företag) eller halvprivata (t ex intresseorganisationer och samfälligheter).

Såsom illustreras i figur 2.1 kan det inom kommunens geografiska område finnas statliga organ och landstingsorgan som har egna beslutsbefogenheter.

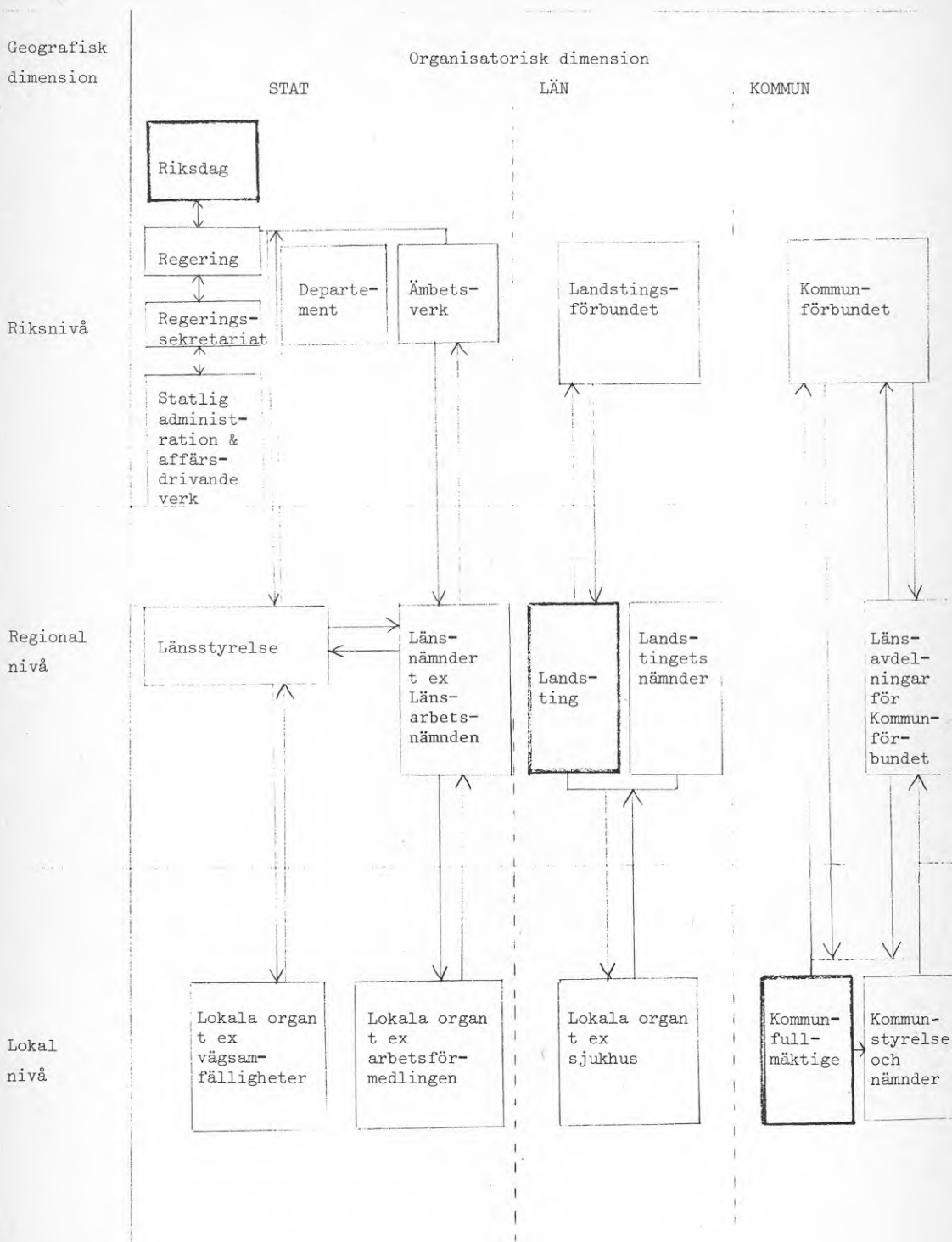
Även företag och intresseorganisationer m fl privata eller halvprivata intressenter kan givetvis vara organiserade på såväl lokal, regional och nationell som övernationell nivå.

I det moderna samhället präglas läget av ett starkt ömsesidigt beroende mellan stat och näringsliv. Kommunens omgivningsberoende är mycket komplext. I regel samspelar en blandning av offentliga och privata intressen. De enskilda kommunernas omgivningsberoende kan dock vara mycket olika både ifråga om styrka och karaktär. Små kommuner som Robertsfors och Ljusdal är starkt beroende av såväl näringsliv som stat, medan större kommuner som Solna och Örebro är generellt mer oberoende. I vissa kommuner, t ex i Tingsryd utgör flertalet av företagen delar av nationella storbolag. I andra kommuner, t ex Grums, domineras näringslivet av ett enda företag, medan det i Robertsfors finns ett stort antal småföretag som inte är etablerade någon annanstans.

2.4 Varför klarhet om kommunens handlingsfrihet är viktig för en fungerande kommunal demokrati

Om kommunmedborgarna t ex genom direktkontakter med kommunala förtroendevalda försöker påverka en fråga som kommunen inte själv kan avgöra och kanske inte ens påverka är detta givetvis dömt att misslyckas. När det gäller frågor som avgörs av andra än kommunala myndigheter t ex av stat, företag eller intresseorganisationer måste medborgarna för att kunna utöva inflytande vända sig till det organ som avgör ärendet. Det faktum att t ex frågor som formellt avgörs av staten i realiteten dock kan påverkas av kommunerna eller vice versa, gör det emellertid svårt för medborgaren att veta vart det är lämpligt att vända sig för att påverka t ex något visst missförhållande i närmiljön. Eftersom kommun ofta är den instans som ligger geografiskt och psykologiskt närmast till hands ställs ibland sådana medborgarkrav på kommunerna som rätteligen borde förts fram till andra.

Figur 2.1 Det svenska politiska systemets struktur



En allmän förutsättning för demokrati i allmänhet (ej specifikt på kommunal nivå) är att två förhållanden klargörs. För det första måste det göras klart vilka befogenheter samhället (d v s stat och kommun) har och vilka befogenheter respektive vilket ansvar som tillkommer företag, fackföreningar och privatpersoner. För det andra måste makt- och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun liksom mellan nivåer och organ inom statens respektive kommunernas kompetensområden göras klar.

Av det som nu sagts följer att två villkor måste vara uppfyllda för att det skall vara meningsfullt att tala om kommunal demokrati. Det första är att kommunen måste ha handlingsfrihet åtminstone i en del frågor. Vi utgår i det fortsatta resonemanget ifrån att denna grundläggande förutsättning för kommunal demokrati existerar. Det andra villkoret är att kommunens handlingsfrihet i olika avseenden är känd, åtminstone av kommunalpolitikerna men helst också av medborgare och företrädare för intresseorganisationer m fl. Det som måste vara känt är dels vad kommunen själv kan bestämma över, d v s vilka maktbefogenheter den har och dels vad kommunen kan påverka men själv inte avgöra. Det är viktigt att klargöra både av vem, hur och i vilket led av beslutsprocessen makt- respektive inflytandemöjligheterna begränsas.

Först när handlingsutrymmets storlek och karaktär klargjorts blir det möjligt för medborgarna att utkräva ansvar av kommunalpolitikerna. Kommunalpolitikerna behöver å sin sida klarhet i denna fråga både för att kunna föra en bra politik och för att eventuellt försöka ändra maktfördelningen så att den blir mer "lämplig" eller "rättvis". Givetvis kan och bör de kommunala förtroendemännen endast ställas till ansvar för det de kunnat påverka. Ansvar för sådana inslag i politiken som legat utanför kommunernas påverkansmöjlighet bör på lämpligt sätt utkrävas av dem som fattat besluten.

Det tilltagande omgivningsberoendet och den ökning av antalet kommunala uppgifter som präglat utvecklingen under de senaste årtiondena har gjort kommunens handlingsfrihet successivt allt oklarare. För att i någon mån avhjälpa den brist på klarhet som uppstått behöver en grundlig analys göras av kommunernas handlingsfrihet vad beträffar ekonomiska, fysiska och sociala förhållanden i kommunerna. Följande frågor är centrala i sammanhanget:

- 1 Begränsas kommunens handlingsfrihet och om så är fallet, vem begränsar handlingsfriheten? Är det överordnade offentliga organ, företag och intresseorganisationer eller andra kommunala organ?
- 2 På vilket sätt begränsas handlingsfriheten? Är det så att beslutanderätten enligt lag eller praxis tillkommer annat organ? Finns ekonomiska restriktioner t ex av typen statsbidragsbestäm-
melser? Begränsar företagens, statens eller

kommunernas egna planer inom andra sektorer handlingsfriheten?

- 3 I vilket led av beslutsprocessen begränsas handlingsfriheten? Är det när innehållet i en plan bestäms, när själva beslutet fattas eller vid verkställandet?
- 4 Är begränsningarna reella eller skenbara?

I det följande görs en begränsning såtillvida att klarheten ifråga om kommunens handlingsfrihet diskuteras för tre situationer. Den första är när oklarhet råder om kompetensfördelningen mellan kommunen och överordnade offentliga organ. Den andra situationen kännetecknas av att kompetensgränserna mellan kommunen och privata intressen, t ex företag, är oklar och den tredje av att oklarhet råder om kompetensfördelningen internt bland de kommunala organen.

2.5 Hur långt ifrån idealen ligger verkligheten?

2.5.1 Oklarhet stat-kommun

Vi ska här bara ge ett par korta exempel på oklarhet i makt- och ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Det första gäller vägplanering, det andra "vanlig" fysisk planering.

Vägplanering-väghållning 1)

Huvudmannaskapet för väghållningen är uppdelat på stat, kommun och enskilda. Med hänsyn till detta indelas vägarna i statsvägar, kommunvägar och enskilda vägar. Detta antyder en klar ansvarsfördelning.

Verkligheten är dock mer komplex än så. Både bland kommunvägar och enskilda vägar finns nämligen statsbidragsberättigade och icke-statsbidragsberättigade vägar. I många fall är det så att dessa vägar inte skulle byggas om statsbidrag ej utgick.

I vissa delar av landet beslutas också en hel del av vägbyggandet vid sidan av de ordinarie budgetarna. I Västerbottens län utgör t ex "ordinarie" medel, d v s de medel som staten över vägverkets budget anslår för att förverkliga vägplanerna endast cirka 1/4 av de totala anslagen för byggande av statsvägar. Merparten av byggandet finansieras med olika slag av konjunktur- och sysselsättningsstimulerande medel, d v s av AMS m fl myndigheter.

Bakom de konkreta besluten finns också ett komplicerat planeringssystem. För statsvägarna gör vägverket planer för riksvägar och länsstyrelsen för länsvägar,

1) I ett PM som skreys inom ramen för KPP-projektet finns en förhållandevis ingående beskrivning av hur vägplaneringen går till och vilket inflytande kommunen har.

d v s vägar som framförallt är till nytta för länet. Förslag till planer går bl a till kommunerna.

För de s k stats-kommunala vägarna, d v s kommunvägar som är statsbidragsberättigade finns ett liknande planeringssystem. På basis av de fakta som bildar underlag i kommunens översiktsplanering upprättar kommunen förslag till planer för det statskommunala vägnätet. Under den process som leder fram till förslagen samråder kommunen ofta med vägförvaltningen m fl myndigheter. Liksom vad gäller statsvägarna är det dock vägverket som fastställer planerna.

Kort sagt: Beslutsprocessen i samband med planering och vid finansiering av vägbyggande är så komplex att knappast ens direkt berörda tjänstemän och politiker i kommunerna har en klar bild av var de reella besluten fattas och vem som ansvarar för vad. Den enskilde medborgaren har inte en möjlighet att hitta rätt, vilket är otillfredsställande ur demokratisk synvinkel.

Detta är naturligtvis särskilt allvarligt eftersom vägplanerna har en styrande inverkan på kommunens bebyggelseplanering. Orsaken är bl a följande. Tidshorisonten i vägplanerna är jämförelsevis lång. När länsstyrelsen granskar och fastställer fysiska översikts- och detaljplaner för bebyggelse samordnas bebyggelseplaneringen med vägplaneringen. Detta innebär att "glappet" mellan plan och verklighet i vägfrågor inte beaktas när t ex stadsplaner granskas. Vägplaneringen får därigenom en styreffekt på den fysiska planeringen som i vissa fall är onödig. Lösningen av vägproblemen kan ju ibland finansieras på annat sätt än över vägverkets budget.

Fysisk planering

Det talas mycket om den kommunala självstyrelsen. När det gäller de fysiska planerna ska dock dessa sedan länge fastställas av länsstyrelsen för att vara bindande. Detta, tillsammans med tämligen vaga och allmänna riktlinjer för vad länsstyrelsen ska bevaka vid planfastställelsen, är grunden för oklarheter om makt och ansvar i den fysiska planeringen.

Det kan alltså uppstå situationer där varken kommun eller länsstyrelse ser sig som ansvariga för ett visst planinnehåll. Kommunen kan ha gjort en viss plan därför att man trott att länsstyrelsen krävt det och anpassat innehållet till vad man uppfattat som länsstyrelsens ståndpunkter. Länsstyrelsen kan å sin sida alltid hänvisa till att kommunen själv antagit planen.

Det är intressant att notera att en ambition i förslaget till ny Plan- och bygglag (SOU 1979:65-66) är att klarare ange riksintressena. Samtidigt ska länsstyrelsen emellertid bevaka de allmänna kvalitetskraven om vilka det sägs: (s 247)

"Som förut har påpekats är det inte aysett att riktlinjerna skall kompletteras med några föreskrifter i förordning eller myndighetsförfattning. Det kommer därför inte att finnas förutsättningar för en sådan central detaljstyrning som en del re-missinstanser har befarat:"

Detta lämnar mycket stort spelrum för länsstyrelsens tjänstemän att hävda sina privata/fackmässiga synpunkter på vad som är bra planering. I samråd kan man tolka de allmänna kvalitetskraven som man vill och hota med besvär om de inte följs. Gentemot mindre kommuner kan länsstyrelsetjänstemännen på detta sätt få en svårkontrollerad maktställning - liksom de har idag.

2.5.2 Oklarhet kommun - privata intressen

Låt oss bara kort nämna tre exempel:

- Näringslivets utveckling är en centralt styrande faktor i de flesta kommunerna. Att kommunala planer inte genomförs sammanhänger ibland med att näringslivsutvecklingen inte blir som kommunen räknat med. Kan man då säga något om vem som har ansvar för genomförandet av t ex kommunens ekonomiska flerårsplan?
- Genomförandet av olika byggprojekt kan också vara beroende av privatföretag på ett sätt som gör det oklart vem som har ansvar för bostadsbyggandet i kommunen.
- Kommunens ansvar för sysselsättningsutvecklingen har förändrats på de senaste årtiondena så att kommunens roll utvidgats. Allt fler kommuner engagerar sig både i att värva och utveckla företag, men har också egna beredskapsprojekt. Samtidigt talas det om att företagen har ett "samhällsansvar" och ska ta hänsyn till annat än lönsamhet. Idag är vi inne i en period med betydande oklarheter rörande vad kommunen får, kan och bör göra i detta sammanhang.

2.5.3 Oklarhet mellan nivåer och organ inom kommunen

De allt starkare variationerna ifråga om storlek, näringsliv, skatteunderlag och befolkning har inneburit att det numera finns stora skillnader i kommunernas nämndorganisation. Likaså varierar arbetsfördelningen mellan organen från kommun till kommun. Inte minst finns skillnader vad gäller kommunstyrelsens och arbetsutskottets roll. Fördelningen av uppgifter mellan de kommunala nämnderna är vidare många gånger oklar, till exempel fördelningen mellan kommunstyrelsen och byggnadsnämnden vad gäller ansvaret för den översiktliga fysiska planeringen. Under 1970-talet har det dessutom i de större kommunerna blivit vanligt att de kommunala organen kompletteras med kommundelsråd, institutionsstyrelser och distriktsnämnder.

Kommundelsråden är ett försök att skapa ett beslutsorgan för en geografisk del av en kommun. Delarna utgörs ofta, men inte alltid, av det som före kommunreformen var självständiga kommuner. F n finns det kommundelsråd i c:a 20 svenska kommuner, mest i f d större städer. Kommundelsråden är under utredning i ytterligare ett 20-tal kommuner.

De kommundelsråd som finns är mycket olika. Det förekommer att de återspeglar den politiska sammansättningen i kommundelen (som t ex i Umeå och på vissa ställen i Stockholm), men det vanligaste är att de har samma politiska sammansättning som den "normala" beslutsapparaten i kommunen. Kommundelsråden tillsätts formellt av kommunfullmäktige. Möjligheter till direktvalda kommundelsråd har diskuterats men ännu inte genomförts i Sverige.

Kommundelsråden har på de flesta håll inga som helst ekonomiska resurser och följdaktligen ingen reell beslutskompetens. De sysslar med remissverksamhet, framförallt med detaljplanefrågor men även trafikfrågor, skolfrågor, fritidsfrågor e t c. Deras möten är ofta öppna och brukar hållas i kommundelen.

Utvärderingar av kommundelsrådets verksamhet visar att politikerna vid inrättandet av råden inte varit helt på det klara med vilken funktion råden skulle fylla (Gustafsson och Kolam 1980). Man har i diffusa ordalag nämnt målsättningar som ökad information, förbättrade kontakter, ökad rekrytering e t c. I viss mån har dessa mål uppnåtts, men effekterna måste trots allt betecknas som marginella.

Institutionsstyrelser är tillsatta för att förvalta institutioner t ex ett visst badhus, ett visst ålderdomshem eller ett visst daghem. De har en egen budget, pengar som blivit avdelade från t ex fritidsnämnden för detta ändamål. Därigenom kan institutionsstyrelserna fungera på ett annat sätt än kommundelsråden.

De politiker som sitter i institutionsstyrelserna är i regel konsumenter av de tjänster som erbjuds av resp institution. Institutionsstyrelserna är alltså ett sätt att fånga upp klientintressen. Däremot är institutionsstyrelserna mindre representativa än kommundelsråden om man ser till ledamöternas utbildning, åldersfördelning, könsfördelning e t c (SOU 1975:41). 1975 fanns det institutionsstyrelser i 9 kommuner, idag i uppskattningsvis ett tjugotal, varav de flesta är stora.

Distriktsnämnder innebär en distriktsindelning av de existerande kommunala nämnderna, hittills framförallt på det sociala området. I vissa kommuner har man diskuterat en koppling mellan distriktsnämnderna och de lokala förvaltningskontoren. Distriktsnämnder förefaller vara en bra form om man samtidigt vill flytta över reellt inflytande till ett organ som inte omfattar en hel kommun. Samordningen mellan kommundelsorganen baserar sig på de bedömningar av hur olika

kommundelar ska byggas ut som görs i den "normala" nämnden vad gäller social service, bostadsbyggande e t c. Delområdesbeskrivningar av en typ som är lämplig i sammanhanget görs redan i många kommuner.

I debatten om lokala organ har under senare tid förekommit förslag till att låta verksamheten omfatta hela beslutsprocessen, d v s inte endast berednings- utan också besluts- och verkställighetsstadierna. Riksdagen har beslutat att ändra lagstiftningen så att lokala organ fr o m den 1 januari 1980 ges möjlighet både att fatta formella beslut och att verkställa dem. Enligt lagen om "vissa lokala organ i kommunerna" får kommunfullmäktige tillsätta institutionsstyrelser, distriktsnämnder, kommundelsråd och andra lokala organ för förvaltning och verkställighet även om annat följer av §1 i kommunallagen. Den nya lagen innebär att alla de uppgifter som idag ligger på fakultativ nämnd¹⁾ kan läggas på ett lokalt organ. En konsekvens av den nya lagstiftningen blir att lokala organ, även om deras verksamhet är geografiskt begränsad, betraktas som fakultativa nämnder. Fullmäktiges beslutanderätt kan därmed delegeras till kommundelsråd.

Enligt lagen om vissa lokala organ görs emellertid undantag från den allmänna regeln att lokala organ ska likställas med fakultativ nämnd. Undantagen innebär att fullmäktige avgör

- om lokalt organ skall få initiativrätt i fullmäktige
- om lokalt organ får lämna budgetförslag till facknämnd.

Ett intressant försök, i enlighet med den nya lagstiftningen som beskrivits ovan, har vid årsskiftet 1979/80 startat i Örebro. Verksamhetens utgångspunkt är att beslut ska fattas på den nivå där man lättast och bäst kan överblicka konsekvenserna av dessa beslut. De lokala organen som införs har därför fått både förvaltande och verkställande uppgifter och kommer senare att få ansvar för egen budget. Tanken är att organens beslutskompetens ska byggas upp successivt. Verksamheten kommer att utformas så att den bäst passar förutsättningarna inom olika områden. I Örebro hoppas man härmed att bättre än förut åstadkomma en dialog mellan medborgare, förtroendevalda och kommunalt anställda.

För att lokala organ ska kunna fungera bra ur kommunal-demokratisynpunkt krävs

- att det klart sägs ut vilka organ som har eller inte har beslutskompetens respektive hur beslutskompetensen begränsas,
- att makt och ansvar ligger på samma nivå och hos samma organ.

1) Med fakultativ nämnd menas nämnd som är frivillig för kommunen.

3. MEDBORGARREPRESENTATIVITET

3.1 Medborgarrepresentativiteten hotas

Vi har i Sverige en stark kommunaldemokratisk tradition. Utvecklingen har gått från äldre tiders bystämma till dagens kommunfullmäktige som tillsätts genom val där deltagandet är mycket högt, över 90%. Den representativa demokratin grundas som bekant på att de som fattar de politiska besluten utses vid val där allmän rösträtt råder enligt principen en person en röst. Till demokratin förutsättningar hör också, som nämnts, yttrandefrihet, tryckfrihet liksom frihet att bilda organisationer och rätt för dessa att ställa upp vid val.

Under senare årtiondena har svårigheterna ökat för de lokala partiorganisationerna att utöva det inflytande som de tilldelas enligt den representativa grundmodellen. Ett flertal förklaringar till detta kan ges. En sådan är att partiernas verksamhet centraliserats. Bl a slogs många lokalavdelningar ihop i samband med kommunreformen. Det finns därför en risk att politikerna inte kan ta tillräckliga hänsyn till lokala partipinioner. Det hävdas ofta att också en mer generell brist på deltagande och intern demokrati utmärker dagens partiorganisationer. Detta är dock långt ifrån något odiskutabelt faktum. I Strömberg visar i sin avhandling att praktiskt taget alla väljargrupper t ex unga, kvinnor, heltidsarbetande e t c får sina åsikter någorlunda "rättvist" representerade i kommunfullmäktige (Strömberg 1974). Den interna demokratin är i det avseendet betydligt sämre i t ex fackföreningsrörelsen (Lewin 1977). Däremot är likheten mellan väljare och valda ifråga om t ex ålder, kön, yrke och liknande egenskaper mycket liten. Den som tillmäter representativiteten i denna senare mening stor betydelse har anledning att vara bekymrad över utvecklingen. Om den interna demokratin i partierna är alltför bristfällig eller ej, beror naturligtvis till sist på vilka krav man ställer för att beteckna den som god. Helt tveklöst är dock att det idag ur kommunaldemokratisynpunkt finns mycket övrigt att önska vad gäller relationen mellan medborgarna/väljarna (allmänheten) och de kommunala förtroendemännen. ¹⁾

Ett annat skäl till att partierna har svårigheter att spela den centrala roll, som traditionellt tilldelats dem i det kommunaldemokratiska beslutssystemet är att det blivit allt vanligare att tjänstemän och experter, ofta i samråd med heltidspolitiker, tar över i reella avgörandesituationer. Det finns en tendens till expertvälde, (professionalism) som i grunden bygger på en uppfattning om verkligheten, som något som kan delas upp i sina delar och där experter för varje del ska

1) Orden "politiker" och "förtroendeman" betyder här och i fortsättningen samma sak.

kunna enas om ett, åtminstone för tillfället, "bästa" beslut. Frågan om dessa "bästa beslut" i ett komplext välfärdssamhälle går att addera till godtagbara helheter, diskuteras alltför sällan. För att undvika en utvecklingstendens i denna riktning måste inflytandefördelningen mellan politiker och tjänstemän uppmärksammas särskilt.

En tredje förklaring till att partiernas rättmätiga makt- och ansvarsställning försämrats är tendenserna till att intressegruppernas makt ökat, särskilt de kommunalanställdas fackföreningar. Utifrån den partibaserade representativa demokratins grundprinciper innebär detta icke önskade tendenser till korporativism. Enligt den korporativa idén är det inte individer som ska representeras utan intressen. För att undvika detta måste relationen mellan partier och intressegrupper, liksom mellan kommunalt förtroendevalda och representanter för lokala organisationer och grupper, uppmärksammas särskilt.

Sammanfattningsvis berör medborgarrepresentativitetsfrågorna således:

- 1 relationen mellan förtroendevalda och tjänstemän
- 2 relationen mellan partier och intresseorganisationer
- 3 relationen mellan förtroende valda och allmänhet.

3.2 Klargörande av den ideala situationen för politiker- medborgar- och tjänstemannarollerna och av rollrelationerna

Den moderna politiska demokratin bygger på förekomsten av organiserade masspartier. I Sverige har masspartiet en ovanligt stark ställning. Både USA och England kännetecknas t ex av starka inslag av personval. I Sverige däremot röstar man långt mer på ideologi och politik än på person. Olika medborgargrupper har skilda övergripande önskemål och intressen om hur samhället ska utformas. Eftersom enskilda individer har skilda roller, är det vanligt att samma människa är både t ex konsument av social service, arbetstagare och hyresgäst hos ett allmännyttigt bostadsföretag. Demokratin bygger på att olika särintressen (t ex när det gäller hyror, skatter, barntillsynsutbud e t c) vägs ihop inom de politiska partierna. Intressegruppernas uppgift är att påverka beslutsfattarna så att deras beslutsunderlag blir så allsidigt och bra som möjligt. Tjänstemännens/planerarnas uppgift blir då att utifrån sina fackkunskaper, i varje skede av planeringsprocessen, ta fram det beslutsunderlag som politikerna beställt. För att demokratin ska fungera krävs att ett otal olika förutsättningar är uppfyllda. Vilka dessa är diskuteras relativt uttömmande av bl a Ross och Tingsten (Ross 1965, Tingsten 1962).

I detta sammanhang är emellertid några förutsättningar värda särskild uppmärksamhet. En första sådan är att partierna i grova drag måste avspegla de konfliktlinjer ifråga om t ex ideologi och ekonomiska intressen som finns i väljarkåren. I annat fall kan de kompromisser som man kommer fram till i beslutssituationerna aldrig bli i linje med de krav och önskemål som medborgarna har. En andra förutsättning för att demokratin ska fungera är att det finns mekanismer som gör att partimedlemmar och sympatisörer kan förmedla sina önskemål till beslutsfattarna. För att detta skall bli möjligt måste bestämda krav ställas på innehavare av respektive politiker-, tjänstemanna- och medborgarrollerna.

3.2.1 Politiker-, tjänstemanna- och medborgarrollerna

Vi ska i detta avsnitt precisera den roll dessa grupper spelar i den kommunala planeringen genom att ange ett antal krav som bör ställas på respektive rollinnehavare. Detta avsnitt har till syfte att lägga grunden för de följande resonemangen om relationen mellan de olika rollerna.

Människor bör som ideala politiker:

- genom kontakt med partimedlemmar och sympatisörer liksom med den övriga allmänheten försöka få en uppfattning om hur människornas levnadsförhållanden ser ut men också om deras behov, idéer, värderingar och önskingar mera allmänt
- inhämta direktiv och synpunkter i viktiga frågor från partiorganisationerna och övriga intressenter, t ex företag, fackföreningar, offentliga organ på regional och central nivå e t c
- informera medborgarna och övriga intressenter i alla för dem väsentliga eller intressanta frågor
- formulera den egna ståndpunkten i politiska program eller i arbetsprogram
- precisera tjänstemännens arbetsuppgifter och kontrollera att de blir utförda på ett tillfredsställande sätt
- ta kontakt med tjänstemännen för att från dem få nödvändigt underlag för egna beslut
- ställa krav på beslutsunderlagets innehåll och utformning
- besluta och ta ansvar för sina beslut

Människor bör som ideala tjänstemän:

- aktivt kräva direktiv från politikerna för det arbete som enligt anställningsvillkoren ska utföras
- inom ramen för givna resurser och direktiv, sam-

manställa och utforma för politikerna nödvändigt beslutsunderlag samt utföra övriga förelagda arbetsuppgifter

- ansvara för att tillgängligt beslutsunderlag är förståeligt för politikerna
- informera om gällande regler till medborgarna och övriga intressenter (t ex företag, intressegrupper e t c) samt ge upplysningar, råd och anvisningar i sakfrågor
- på uppdrag av politiker genom kontakter med medborgaren och övriga intressenter (t ex länsstyrelse, företag e t c) kartlägga rådande förhållanden av betydelse för kommunens långsiktiga planering t ex icke kommunala planer och idéer om framtiden, människors levnadsförhållanden, krav, behov och idéer.

Människor bör som ideala medborgare:

- söka kontakt med politiker och låta dem ta del av sina behov, idéer, värderingar och önskningsar
- från tjänstemännen kräva information om gällande regler och befintlig kunskap i för medborgaren viktiga frågor
- kräva information från politiker om fattade beslut och program, motiven till dem och deras konsekvenser
- aktivt till politiker förmedla erfarenheter som underlag för politiska beslut
- genom kontakt med andra människor och genom egna funderingar sätta sig in i egna och andras levnadsförhållanden och försöka påverka dem till det bättre
- välja politiker

3.2.2 Ideala relationer mellan rollerna

Politiker - allmänhet

Idealet är att politikerna i sitt beslutsfattande förverkligar medborgarnas vilja. För att kunna göra detta måste politikerna känna till denna vilja. Detta kan åstadkommas på i princip tre olika sätt, nämligen:

- a genom direkt kontakt med allmänheten
- b genom organiserad kontakt via partier, organisationer och massmedia
- c genom observation och undersökning av allmänhetens inställning (enkäter, rådgivande folkomröstning e t c)

Slutligen bör markeras att politikern också kan och bör påverka medborgarens vilja utifrån sina ideal, sin ideologi.

En grundläggande förutsättning är som sagt att vi har en fri och självständig åsiktsbildning, vilket ställer krav, dels på allmänhetens förmåga att bilda sig egna uppfattningar och dels på deras möjligheter till information i frågorna (om sakinnehåll, alternativ e t c).

Den mest ideala relationen mellan politiker (förtroendevalda) och allmänheten är alltså att de utgör en och samma grupp. Detta är en omöjlighet. Vi måste acceptera någon form av representation och det blir då viktigt att klargöra hur förhållandet mellan representanten (politikern) och de representerade (medborgarna) bör vara.

För det första, och detta betraktar vi som grundläggande, är det önskvärt att alla människor tar aktiv del i den politiska debatten antingen genom medlemskap i ett politiskt parti eller genom skriftlig och muntlig agitation i syfte att påverka partiernas ställningstaganden.

För det andra är det önskvärt att så många medborgare som möjligt någon gång under sitt liv innehar ett politiskt uppdrag. Detta innebär att avståndet mellan politiker och övriga medborgare ska vara litet, dels genom att de flesta innehar eller har innehaft politikerrollen, men också genom att det geografiska avståndet till närmaste politiker ska vara litet.

För det tredje ska det politiska uppdraget främst bygga på åsiktsrepresentativitet, d v s värdegemenskap mellan politiker och väljare, men det är också viktigt med en personrepresentativitet, d v s likhet i fråga om ålder, kön, yrke e t c mellan politiker och väljare.

För det fjärde ska de som är politiker ges relativt stort ansvar och självständigt kunna fatta beslut. Politikerna/partierna ska dock alltid förklara sina ställningstaganden, redovisa skälen för dem e t c och därigenom stå till svars inför medborgarna, vilka sedan vid de regelbundet återkommande valen kan byta ut de partier och, inom respektive parti, de politiker som inte motsvarat förväntningarna. I detta sammanhang är det viktigt att poängtera att relationen mellan politiker och medborgare ska vara ömsesidig, dels - vilket redan nämnts - ska politikerna redovisa sina avvågningar och grunden för dem och dels ska medborgarna ha möjlighet att tala om hur föreslagna åtgärder påverkar dem. Det ska alltså finnas en öppen dialog mellan allmänheten och dess förtroendevalda.

Politiker - tjänstemän

Representativitetsidealet innebär som tidigare nämnts, att de förtroendevalda fattar beslut på kommuninvånarnas uppdrag. Härav följer att tjänstemannarollen bör vara politiskt neutral. Detta innebär att tjänstemännens uppgift är att förse politikerna med nödvändigt faktaunderlag, liksom idéer och bakgrundsmaterial som kan vara av värde när det formella beslutet fattas.

Det är därför viktigt att tjänstemannen utvecklar kunskap inom sitt ämnesområde och följer den debatt som där pågår.

Idealet är alltså att politikerna inte bara ska ha det formella ansvaret för planeringen i kommunen utan att de också ska ha reellt inflytande på den. I planfrågor av olika slag, t ex vad gäller fysisk översiktsplanering, ekonomisk flerårsplanering och barnomsorgsplanering är det underlag som krävs för beslutsfattandet ofta av den karaktären att beredningsarbetet i praktiken har mycket stor betydelse för såväl valet som utformningen av de alternativ som eventuellt finns när de formella besluten ska fattas.

Av detta följer att politikerna ska vara initiativtagare till planeringsarbetena i kommuner. De ska styra planeringen genom att bl a ange vilka typer av underlag som planeringen ska bygga på liksom under vilka former arbetet ska bedrivas, t ex vilka grupper som på ett tidigt stadium ska anmodas bidra med just sina synpunkter, när och hur den öppna dialogen med allmänheten ska föras, hur informationen (återföringen) från allmänheten ska tolkas och användas o s v. Denna politiska styrning av beredningsprocessen kan ske genom att planeringsarbetena inleds med en programfas som sedan följs upp under beredningsarbetets gång.

Tjänstemännens/planerarnas roll i planeringen blir då att utarbeta de planer politikerna anser sig behöva för sitt dagliga beslutsfattande. Detta arbete ska göras utifrån de ramar och riktlinjer (program) som politikerna fattat beslut om.

Detta betyder att tjänstemännen/planerarna inte utarbetar andra förslag än sådana som bygger på mandatets idé/idéer. Om de vill utveckla andra idéer och förslag ska de tidigt vända sig till politikerna för att få ett godkännande. Detta innebär också att politikerna måste ha tid och möjlighet att ta del av sådana förslag samt tillgång till kunskap så att de kan ta ställning till dem.

Tjänstemännen har självfallet samma rätt som övriga medborgare att lägga fram idéer och ställa förslag. Om tjänstemannen vill driva frågor ska detta dock ske på samma villkor som övriga kommunmedborgares, d v s på fritiden, genom insändare, kontakt med partier och förtroendevalda e t c.

Det resonemang som ovan förts om relationen mellan politiker och tjänstemän på beredningsstadiet gäller även verkställighetsstadiet. Planering innebär att en "ny" beslutsprocess måste påbörjas innan planen kan förverkligas. Det är givetvis de förtroendevaldas uppgift att också ta initiativ till och styra dessa följdprocesser.

Tjänstemän - allmänhet

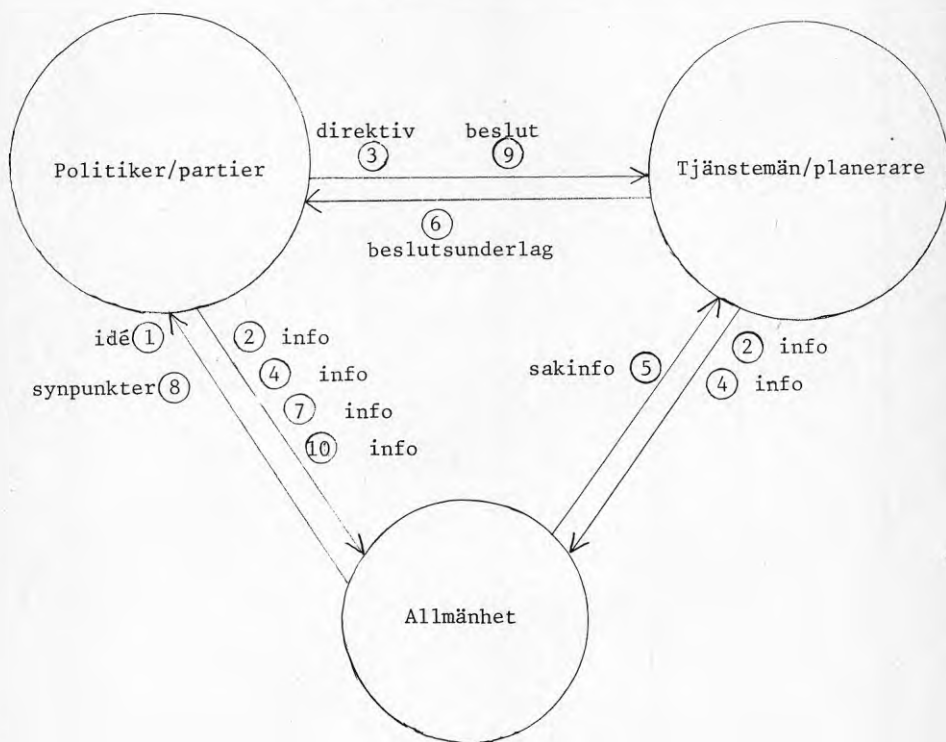
Tjänstemännens/planernas uppgift är att informera om gällande regler, ge upplysningar, råd och anvisningar i sakfrågor samt att hänvisa till politiker när det gäller värderingssynpunkter på planer. Medborgarnas önskemål och synpunkter ska kanaliseras till de förordnandevalda via partierna och inte till eller via tjänstemännen.

Planerarna bör därför inte heller vid utarbetandet av planer på eget initiativ ta kontakt med allmänheten i andra frågor än sådana som gäller rena sakförhållanden.

3.2.3 Den ideala gången för ett planärende

Sammanfattningsvis kan den ideala gången för ett planärende åskådliggöras på följande sätt:

Figur 3.1 De ideala relationerna mellan politiker, tjänstemän och allmänhet



- 1 En eller flera kommunmedborgare vänder sig till ett parti eller till en enskild politiker med en idé om planering av visst område/viss verksamhet. Alternativt är det partierna och politikerna som på sin ideologi och sina politiska program kommer med idén.

- 2 Politikerna, ibland med hjälp av tjänstemännen, går ut till allmänheten för att få underlag för program och för att få själva arbetsuppgiften diskuterad.
- 3 Politikerna, först i partierna och sedan i kommunfullmäktige, beslutar sig för att planering ska ske. De formulerar därvid direktiven som ger tjänstemännen/planerarna mandat att arbeta med planärendet.
- 4 Tjänstemännen och partierna informerar medborgarna om att planeringsarbetet påbörjats och under vilka former arbetet kommer att ske. Namn på kontaktperson i respektive partier publiceras, eventuellt också namn på den tjänsteman som handlägger berörda sakfrågor.
- 5 Tjänstemännen införskaffar nödvändig sakinformation från allmänheten och externa intressenter.
- 6 Det beslutsunderlag som politikerna beställt tillställs politikerna/partierna. Detta underlag ska följa de direktiv politikerna givit i början av processen eller under processens gång.
- 7 Partierna/politikerna presenterar planförslag för medborgarna och redogör därvid för konsekvenserna för olika medborgargrupper.
- 8 Partierna/politikerna skaffar sig information om hur medborgarna ser på planförslagen genom sina vardagliga kontakter med andra människor och ibland genom studiecirklar, remisser, mottagnings-tider, telefontider, informationsmöten e t c. Den information de ska införskaffa gäller både värderingar och rena sakförhållanden.
- 9 Politikerna/partierna beslutar sig sedan för ett av förslagen för fortsatt arbete eller för att avbryta arbetet. Till stöd för sina beslut har de det tidigare beslutsunderlaget och medborgarnas reaktioner.
- 10 Politikerna informerar allmänheten om det fattade beslutet och om motiven till det.

3.3 Hur långt ifrån idealen ligger verkligheten?

I detta avsnitt ska vi titta på dagens konkreta planeringsverklighet i förhållande till de ideala fall vi tidigare beskrivit. Det sker genom exempel från våra undersökningskommuner samt från vår samlade erfarenhet i övrigt. De frågor som kommer att belysas är bl a följande:

- Vilka utvecklingstendenser kan skönjas i den kommunala planeringen idag?
- Vilka brister eller hinder finns för att uppnå den tidigare beskrivna ideala planeringsprocessen vad avser deltagande och representativitet?

3.3.1 Tendenser till ökad makt hos tjänstemän

I äldre tid var det en självklarhet att de förtroendevalda ansvarade för arbetet under hela beslutsprocessen. Ganska snart blev det emellertid av praktiska skäl nödvändigt att anställa tjänstemän för att ge politikerna hjälp med särskilt verkställigheten av besluten men också med vissa moment i beredningsarbetet.

När kommunalpolitiken så småningom ställde större krav på både expertkunskaper och tid anställdes fler tjänstemän. Utvecklingen har under hela efterkrigstiden inneburit en successiv ökning av antalet tjänstemän med olika typer av specialistkompetens. Bakgrunden till detta är bland annat framväxten av "välfärdssamhället" med åtföljande starka inslag av offentlig service.

Ökad kunskap och ökad komplexitet i lösningar och dagligt liv har inneburit att människorna, politiker och medborgare såväl som tjänstemän, blivit allt mer specialister i den bemärkelsen att de inom sitt eget fack eller i sin grupp utvecklat egna språk, arbetsätt och verklighetsuppfattningar. De som arbetar med bebyggelseplanering har t ex i många stycken en helt annan utbildning än de som arbetar inom sociala sektorn eller hälso- och miljövärdsssektorn. Säkert har det svenska samhällets sektoriserade utbildningssystem bidragit till detta.

Vi arbetar idag med idéer och lösningar på problem på ett sätt som inte i första hand kräver kunskap om den omedelbara, vardagsnära verkligheten utan också kunskap om t ex lagar, idéer, begrepp och tekniska förhållanden. Vi får på det sättet relativt slutna specialistvärldar till vilka man inte får tillträde med enbart sunt förnuft och livserfarenhet. För tillträde krävs motsvarande specialkunskap eller ett starkt och oryggligt engagemang respektive alldeles speciella personliga egenskaper (charm, hårdhet e t c).

I samband med kommunsammanläggningarna minskade antalet förtroendevalda i landet starkt. Cirka 60% av de lokala politikerna blev utan uppdrag (Gustafsson 1978). Numera är det endast i undantagsfall så att förtroendevalda, som inte är hel- eller deltidsanställda, medverkar när kommunalpolitiska beslut bereds och verkställs. I beslutsprocessen som politikerna formellt har ansvaret för har en stark arbetsfördelning kommit att äga rum. Den innebär att fritidspolitikerna (d v s de som inte är hel- eller deltidsanställda) tillsammans med de anställda politikerna deltar i det formella beslutsfattandet och ibland tar initiativ till att frågor tas upp, medan tjänstemännen och de anställda politikerna dessutom svarar för beredning och verkställighet.

Bland annat p g a att tjänstemännens antal blivit så stort jämfört med politikernas och att samhället valt en organisationsform som möjliggjort system med stor komplexitet har det av tids- och kunskapsskäl blivit

allt svårare för medborgare och fritidspolitiker att utöva inflytande när "reella" avgöranden fattas, vilket ofta sker på berednings- och verkställighetsstadierna. Medborgarens och fritidspolitikernas möjlighet till inflytande påverkas givetvis också av att partiernas lokalavdelningar slagits ihop i samband med kommunreformen (Back & Berglund 1978 och Sundkvist 1968).

Planering är en fråga om framförhållning. Man diskuterar i nuet hur man vill ha det i framtiden utifrån de begränsningar man idag känner till. Planering handlar inte bara om att skriva fram utvecklingen utan det handlar också om att vilja, att ha visioner. Dessa visioner måste de förtroendevalda ha, det är på dem de ska basera sin politik, sina beslut och val. Realismen i visionerna, politikernas möjlighet att förverkliga dem och deras önskvärdhet är saker som medborgarna tar ställning till i valen. Det ligger på politikerna att utveckla, konkretisera och förmedla sina visioner i partiprogram och valdebatter.

Den minskning av förtroendemannakåren som skett samtidigt som de kommunala arbetsuppgifterna vuxit kraftigt har något tillspetsat lett till att politikerna inte längre har tid med visioner utan bara hinner med att fatta löpande beslut. Deras möjligheter att långsiktigt styra förvaltningarna har därmed minskat.

Tjänstemännen/planerarna, vars antal ökat medan politikernas minskat, har fått en allt självständigare maktställning, dels genom sin specialistkompetens och dels genom att de har möjlighet att lägga ner mycket mer tid än politikerna under beredningen av varje ärende. Det blir då viktigt att politikerna koncentrerar sig på de övergripande frågorna och på de detaljer som upplevs som särskilt viktiga av medborgarna och att de styr tjänstemännens arbete mot önskade resultat.

För politikern otydliga, obegripliga och olämpligt utformade planeringsunderlag/beslutsunderlag bidrar också till ett ökat tjänstemannainflytande eftersom politikerna oftast varken har tid och resurser att tränga in i sådant material. Politikerna måste ha mod och kunskap att kräva beslutsunderlag som gör det möjligt för dem att klara sitt arbete.

Dessa tendenser till ökat tjänstemannainflytande kan vara större ju större kommunen är befolkningsmässigt. I en liten kommun har politikerna ofta goda kunskaper om de lokala förhållandena vilket då kan fungera som en motvikt till tjänstemännens mer tekniska kunskaper. Detta gäller all planering.

I en stor kommun (såväl befolknings- som ytmässigt) får tjänstemännen/planerarna en mera central roll, dels genom att allt blir mer storskaligt och mångfacetterat och dels genom att politikernas lokalkännedom är mindre (avståndet till väljarna/medborgarna är större). Detta gäller kanske framförallt den fysiska planeringen som oftast upplevs som alltför abstrakt medan politi-

kerna när det gäller den ekonomiska planeringen känner sig mera hemma och därför har större möjligheter att dels komma med egna förslag och dels ha synpunkter på förslagen från förvaltningen.

Idag är det t ex inte ovanligt att de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen görs helt av tjänstemän, utifrån de krav på redovisning som staten ställer. Några direktiv från politikerna förekommer sällan. Programmen går inte ut på remiss och diskuteras bara i ett fåtal kommuner i de politiska partierna. Sedan de arbetats fram av tjänstemännen går de i många kommuner direkt till fullmäktige, via kommunstyrelsen och dess arbetsutskott.

Den ekonomiska flerårsplanen följer många gånger samma mönster. Målsättningarna formuleras i hög grad av tjänstemännen. Politikerna ger få direktiv för arbetet och får sedan vid beredningen bara möjlighet att finputs (pruta e t c). Planen diskuteras vanligen ute i partierna men under mycket kort tid.

Också fysiska översiktsplaner initieras oftast av tjänstemän. Det förekommer mycket sällan att program för arbetet utarbetas. Ännu ovanligare är det att program för arbetet går ut på remiss till förvaltningar, myndigheter, intresseorganisationer och partier. De fysiska planerna är i ännu högre grad än de ekonomiska i första hand tjänstemannaprodukter. Anledningen till detta är den tekniska och lagstiftningsmässiga komplexitet som utmärker fysisk planering.¹⁾

3.3.2 Tendenser till ökad makt hos fackföreningar

De kommunalanställdas fackliga organisationer har bl a genom lagen om medbestämmande (MBL) kommit att spela en allt större roll i den kommunala beslutsprocessen. Förslag finns också om att överflytta viss beslutanderätt från de kommunala nämnderna och styrelserna till sk partssammansatta organ (SOU 1977:39) samt att ge de kommunalt anställdas representanter permanent närvarorätt vid nämnds- och styrelsesammanträden.

I arbetet med den långsiktiga ekonomiska planeringen i kommunen får idag t ex fackföreningarna information och möjlighet att lägga synpunkter, dels när respektive nämnd lägger fram sina äskanden och dels när budgetberedningen lägger fram det totala budget- eller planförslaget, medan flertalet politiker får den första informationen först när budgetberedningens förslag föreligger.

För att ytterligare belysa denna tendens till korporativism kan följande exempel ges:

1) Mer om de olika planformerna finns i våra rapporter "Ekonomisk flerårsplanering i kommuner", "Kommunala bostadsbyggnadsprogram" och "Kommunal fysisk översiktsplanering".

I en kommun antog fullmäktige en barnomsorgsplan som bl a innebar att barnomsorgen skulle omorganiseras så att barn i olika åldrar skulle få vistas på samma avdelning (i samma grupp). Beslutet innebar bl a att gamla daghem med separata avdelningar för 2-åringar skulle byggas om och 1-2 årsavdelningar inrättas i ett första steg. När beslutet skulle verkställas kallade personalen på ett av daghemmen till föräldramöte. Personalen, stödd av sin fackförening, vädjade om stöd för motstånd mot verkställigheten av beslutet. Man ville behålla sin 2-årsavdelning bl a på grund av att den personal som arbetade där valt arbetet på grund av sitt stora intresse för just 2-åringar. Föräldrarna till de barn som fanns på 2-årsavdelningen hade av "naturliga" skäl inga 1-åringar. De trodde också att kvalitén på just deras barntillsyn skulle sjunka om beslutet om integrerad barnverksamhet genomfördes. Fackföreningen, föräldrar och personal lyckades på detta daghem stoppa verkställigheten av det demokratiskt fattade beslutet om integrerad barntillsyn. Ett-åringarnas föräldrar som var de närmast berörda tillfrågades aldrig. Detsamma gäller givetvis medborgarna/skattebetalarna.

Exemplet visar att det är mycket viktigt att fackliga organisationer, olika intressegrupper e t c erbjuds att uttrycka sina åsikter innan politiska beslut fattas men absolut inte efteråt, eftersom det demokratiska fattade beslutet då kan sättas ur spel.

Planerings- och beslutsprocessen måste också vara så uppbyggd att det finns möjlighet för förtroendemännen/partierna att hantera synpunkter som kommer i ett sent skede, t ex just innan beslut ska fattas. Annars kan förtroendet för den partibaserade representativa demokratin komma att sjunka och andra kanaler utnyttjas.

3.3.3 Tendenser till ökad makt hos heltidspolitiker och till fåtalsvälde inom partierna

Som nämnts medförde den senaste kommunreformen (1965-1973) att antalet förtroendevalda minskade kraftigt. Detta trots att nämndstorlekarna ökade och att en betydande spridning av uppdragen ägde rum. Samtidigt ökade antalet hel- och deltidspolitiker starkt. Allt större makt har efter reformen koncentrerats hos dem som ägnar all sin tid åt kommunalpolitiken. Detta beror bl a på att de står i daglig kontakt med tjänstemännen och därför i någon mån deltar i beredning, planering och verkställighet (jmf avsnitt 3.3.1). Eftersom både experter, fackföreningar och intressegrupper stärkt sin maktställning är det, åtminstone på kort sikt, nödvändigt att partierna har representanter som har tid, kunskaper liksom andra egenskaper som krävs för att kunna hävda medborgarnas intressen i gemen. Vi har fått en minskning av antalet förtroendeuppdrag i parti och kommun samtidigt som dessa uppdrag blivit mer tids- och arbetskrävande. Detta har lett till en ändrad rekrytering, där elit- eller säregenskaper, av typ stort kunnande, självsäkerhet, hög status, relativt

gott om tid, relativt hög ålder, manligt kön e t c, blivit mer framträdande än likhetsegenskaper. Kraven på dem som väljer att bli politiker har alltså ökat kraftigt vilket medfört att uppdragen har blivit allt svårare att förena med familjeliv, hobbies och yrkesarbete.

Med undantag av det socialdemokratiska partiet (som tillämpar kollektivanslutning) är andelen medlemmar i partierna mellan 5 och 15% av deras respektive väljarunderlag. Andelen varierar mellan partierna, men även mellan olika lokalorganisationer av samma parti. Den låga organisationsandelen är naturligtvis ett problem, eftersom stora grupper av befolkningen därmed har små möjligheter att påverka den kommunala politiken annat än vid valtillfällena.

De ökade kraven på politikerna med bl a betoningen på sär- eller elitegenskaper innebär att det finns risk för att de förtroendevalda bildar en grupp med speciella intressen. Även om de inte själva upplever detta som ett problem så blir det dock allt vanligare att medborgarna pratar om "dom" och inte om partier eller enskilda politiker.

Mot den tecknade bakgrunden blir det förstäeligt att ord som medborgarinflytande, brukardemokrati, medborgardeltagande, pampvälde, byråkratisering, tjänstemannastyre har blivit allt flitigare använda i den allmänna debatten.

Kraven på högre medborgardeltagande är en internationell företeelse. Till viss del kan de härledas ur mer allmänna krav på omformuleringar av välfärdsbegreppet. Participation ses mycket ofta som ett värde i sig, som en icke-materiell del av välfärden (Allard 1975, Ingelhart 1971 och Nelkin 1977). Ibland föranleds emellertid kraven på deltagande av föreställning om att deltagandet har ett "mål". Ofta är målet av mer konventionellt slag och gäller omfördelningen av materiell välfärd mellan grupper och regioner.

De försök som under senare år gjorts med ökat medborgardeltagande i den kommunala planeringen har varit ett svar på den kritik som ansett att planeringsprocessen varit alltför sluten och begränsad till ett fåtal.

Syftet med försöken har varit att planeringen bättre ska uppfylla medborgarnas önskemål. De metoder som valts har varit informationsmöten, utvidgat remissförfarande, mer omfattande utställningar, referensgrupper, studiecirklar, enkäter m fl.

Problemen med dessa försök är ur demokratisynpunkt flera:

För det första är det en begränsad grupp av medborgare som utnyttjat eller kunnat utnyttja möjligheterna till vidgad medverkan.

För det andra har det sällan klargjorts vad det egentligen är som medborgarna fått ökat inflytande över, d v s om det är fråga om reellt inflytande eller bara en fråga om att bredda beslutsunderlaget.

För det tredje har deltagandet och inflytandet oftast kanaliserats till planerarna/tjänstemännen och deras arbete. Enskilda medborgare har därmed fått större inflytande än vad flertalet politiker haft.

För det fjärde har denna kontakt oftast stärkt planerarnas inflytande över planeringen på bekostnad av de förtroendevalda politikerna.

För att fullständigt ansvar ska kunna utkrävas i det representativa systemet är det nödvändigt att de valda både formellt och reellt har det direkta inflytandet och ansvaret för fattade beslut. Detta betyder att de kommunala tjänstemännen/planerarna, intresseorganisationer, grupper eller enskilda medborgare varken kan eller bör ha något direkt inflytande i planeringen (planeringsprocessen) eftersom dessa grupper inte kan avkrävas något ansvar (de kan inte väljas, avsättas e t c).

Felet med många försök till vidgat deltagande i planeringen är alltså att de oftast inriktats på att fler enskilda medborgare och fler tjänstemän ska delta medan politikernas/partiernas möjligheter till ökat inflytande ej förbättrats.

3.4 Åtgärder för att ändra utvecklingen

3.4.1 Inledning

Utifrån det som beskrivits i föregående avsnitt framgår hur viktigt det idag är att, på alla sätt, stärka partiernas och de förtroendevaldas ställning i planeringen.

De åtgärdsförslag som här kortfattat redogörs för är avsedda att vara ett bidrag till en debatt om inflytande i den kommunala planeringen som vi anser nödvändig. De ska därför inte betraktas som någon heltäckande eller fullständig lista. Vidare tar vi inte upp sådana nödvändiga förändringar av de allmänna levnadsvillkoren (exempelvis ordnad barntillsyn såväl dag- som kvällstid, kortare arbetsdag, jämställdhet mellan könen e t c) som kan underlätta för alla medborgare att delta i det politiska livet.

3.4.2 Annan uppläggning av planprocessen

Planeringen måste läggas upp på ett sådant sätt att utrymme ges för partiaktivitet i olika skeden av planerings- och beslutsprocessen. Framförallt gäller detta möjligheten att formulera olika alternativa planprogram i inledningsskedet.

Andra åtgärder som behöver vidtas är att ha informationsmöten vid flera tillfällen under planarbetets gång, såväl innan som under och efter. Vid dessa informationsmöten bör alla partier vara representerade för att ge sin syn på saken. Det är därför lämpligt att sådana möten initieras av partierna, och inte av kommunen.

3.4.3 Ökade resurser till de lokala partiorganisationerna

De politiska partierna intar en särställning i den representativa demokratin. De ska bl a samla medborgare omkring politiska mål och idéer, kanalisera medborgarnas önskemål och synpunkter till de förtroendevalda samt i beslutsfattandet medverka till en sammanvägning av olika intressen och önskemål. Dessa, mycket betydelsefulla, funktioner motiverar att partierna ges förstärkta ekonomiska resurser, bl a för att ge dem möjlighet att ha egna utredningsresurser.

De förslag, så som annan uppläggning av planeringsprocessen, som tidigare beskrivits, motiverar också att partierna ges förstärkta resurser.

3.4.4 Fler förtroendevalda

Avståndet mellan de förtroendevalda och allmänheten har ökat avsevärt bl a genom kommunsammanläggningarna. Att vara politiker har numera blivit något exklusivt och främmande för flertalet. Genom att utöka och sprida antalet uppdrag i kommunen kan denna trend brytas.

En spridning av de kommunala uppdragen har redan skett i stor utsträckning. Flertalet politiker har inte mer än ett uppdrag och de gamla kommunalpamparna med många tunga uppdrag har i stort sett försvunnit. En ytterligare spridning kan alltså inte ge så mycket och kan dessutom vara av ondo eftersom ett visst mått av "mångsyssleri" är bra ur den synpunkten att det ger respektive politiker flera informationskällor.

Återstår då att utöka antalet uppdrag. Detta kan i princip ske på två sätt. Dels kan man utöka antalet platser i de befintliga nämnderna och styrelserna och dels kan man tillskapa nya organ, t ex kommundelsråd, institutionsstyrelser och lokala nämnder.

En utökning av de befintliga nämnderna kan ske men arbetseffektiviteten sätter gränser som gör att även denna åtgärd får en begränsad effekt.

Det som ger den största effekten är alltså att införa s k lokala organ. Förutom att detta medför en utökning av antalet förtroendevalda kan effekten också bli att allmänheten på detta sätt lättare får kontakt med beslutsfattarna samtidigt som dessa får lättare att förklara de värderingar och överväganden som ligger bakom olika åtgärder och beslut.

Detta sätt att utöka antalet förtroendeuppdrag skulle också kunna få till följd att rekryteringen till det politiska arbetet underlättas.

3.4.5 Fler arvodestjänster

För att stärka de förtroendevaldas ställning i planeringen krävs bl a att fler politiker får mer tid och resurser för detta. Det är därför helt otillräckligt att heltidsengagera en eller ett par politiker som kommunalråd. Detta har prövats av flertalet kommuner i landet och följderna av detta har snarare blivit att, medan de heltidsanställda politikerna stärkt sitt inflytande, så har övriga politiker förlorat det de hade tidigare. Tjänstemannainflytandet har visserligen minskat, men kommunalråden har blivit en ny kategori, ett slags övertjänstemän.

Arvodestjänsterna bör alltså bli betydligt fler men vi tror att det är olyckligt att det blir i form av heltidstjänster. Riskerna med att ha yrkespolitiker är uppenbara. Ingen naturlig kontakt med arbetslivet och allmänheten m m. Därför bör dessa politiska tjänster inte omfatta mer än halvtid. Idag finns det dock en rad praktiska problem med deltidstjänster.

Denna utökning av de förtroendevaldas tid bör användas till utökade kontakter med allmänheten, partikamrater med flera samt till att formulera mål och direktiv för tjänstemännens arbete utifrån dessa kontakter.

3.4.6 Begränsade mandatperioder

Ett sätt att stimulera till att fler engagerar sig aktivt i politiken är att begränsa politikernas valbarhet i tiden. Framförallt gäller detta arvodestjänsterna men även för övriga uppdrag kan det vara befogat.

Begränsning skulle t ex kunna innebära att en person inte får vara arvoderad politiker under mer än t ex två mandatperioder (f n = 6 år) i följd.

Det som uppnås med detta är bl a:

- att ingen får känsla av att han eller hon är outhärlig
- att rekryteringen av nya politiker underlättas
- att politiska uppdrag blir en naturlig del i fler människors liv
- att ingen hämmas alltför mycket i sin yrkesroll.

3.4.7 Ökad delegering

För att ge de förtroendevalda större inflytande över planeringen krävs att de avlastas från mindre viktiga ärenden. Kommunstyrelsen som har det huvudsakliga ansvaret för den översiktliga och långsiktiga planeringen, måste t ex få mer tid för just dessa spörsmål.

Rutinärenden av mer kortsiktigt slag måste därför i ökad utsträckning delegeras till facknämnder och i vissa fall tjänstemän.

Genom att införa s k lokala organ kan man också åstadkomma en delegering av framförallt lokala förvaltnings- och verkställighetsbeslut, vilket ger de centrala facknämnderna ökat utrymme för de översiktliga frågorna.

3.4.8 Förbättrat beslutsunderlag

Beslutsunderlaget behöver förbättras i bl a följande avseenden:

- Begriplighet: enklare språk, figurer och dylikt samt klarare angivelser av vad ett visst dokument är.
- Ordentliga konsekvensbedömningar: hur påverkas olika grupper av invånare av de åtgärder som vidtas och hur skulle de påverkas av andra tänkbara åtgärder.

I de beslut som fattas ska motiven bakom förslag och åtgärder redovisas så klart som möjligt.

3.4.9 Fler och förbättrade kontakt- och informationsvägar mellan politiker och medborgare

Förutom de mer övergripande åtgärder som tagits upp tidigare är följande exempel på åtgärder värda att fundera vidare på:

- Allmänheten får möjlighet att komma med frågor i anslutning till kommunfullmäktigemöten.
- Regelbundet återkommande tider - på kvällen - då representanter för olika partier kan uppsökas.
- I de informationstidningar som ges ut borde material från partierna vara huvudinnehållet och inte artiklar av tjänstemän.
- Politiker, och ej tjänstemän, ska stå som kontaktpersoner i samband med utställningar och information om t ex fysiska planer.

I rapporten "Människan i kommunala planer", som handlar om social planering i olika former, diskuteras också hur politikernas/partiernas roll kan stärkas i samband med s k sociala beskrivningar av människors levnadsförhållanden i olika kommundelar.

4. OMRÖVBARHET/FLEXIBILITET

4.1 Det kommunala beslutsfattandet blir alltmer planerat

Ett vanligt påstående i både den allmänna och vetenskapliga debatten är att vi lever i ett alltmer planerat samhälle (Friend & Jessop 1977, Norrving 1979, Nørgaard Madsen 1978, Ståhlberg 1975 samt SOU 1974:50). Planeringsmomentet innebär, som framgått, att kommunalpolitiska beslut ofta föregås av minst två beslutsprocesser. Den första resulterar i en plan, t ex en åldringsvårdsplan eller ett kommunalt bostadsförsörjningsprogram. För att kunna förverkliga den krävs att en ny beslutsprocess startar. Under den nya processen tas initiativ till att exempelvis anskaffa pengar, frågan bereds sedan och beslutas på vanligt sätt varefter den verkställs. Det tar därför lång tid innan ett initiativ till att bygga exempelvis ett ålderdomshem resulterar i att ålderdomshemmet byggs och ännu längre tid innan den sociala verklighet man ville förbättra faktiskt förändras.

Kommunalt beslutsfattande och kommunal planering rör olika förhållanden som t ex ekonomiska, fysiska och sociala. Några av de planformer som förekommer i dagens svenska kommuner är följande: flerårsbudget (ibland kallad verksamhetsplan), generalplan, områdesplan, miljövårdsprogram, åldringsvårds- och barnomsorgsplaner o s v. Därtill kommer vanligen ett stort antal utredningar. När det gäller utredningarna finns en klar tendens att antalet ökar med ökande kommunstorlek. Vad beträffar det verksamhetsområde som berörs i utredningarna finns stora variationer mellan kommunerna. De större kommunerna som också ofta har högre förändringstakt, t ex Örebro och Ängelholm bland våra undersökningskommuner, gör både mer omfattande utredningar och reviderar dem i snabbare takt än vad som är fallet i mindre kommuner med relativt låg förändringstakt, t ex Robertsfors och Grums.

Vissa av planformerna är frivilliga, d v s kommunerna får själva avgöra om planerna ska upprättas eller ej. Andra planer är obligatoriska, d v s överordnade organ ålägger kommunerna att upprätta planerna. Vilka sanktionsmöjligheter som finns om kommunen ändå inte skulle upprätta planerna är emellertid, när det t ex gäller KBP, inte helt klart. Andra planer är som nämnts nödvändiga att upprätta om kommunen vill vidta vissa åtgärder respektive erhålla lån eller bidrag. Även de frivilliga planerna tycks ha stor benägenhet att förekomma på ett relativt enhetligt vis.

Att förekomsten av nedtecknade planer på kommunal nivå ökat starkt under 1970-talet är ett obestriktligt faktum (Ahlberg 1979, Holm 1977 och Lagheim 1978). Detta var också avsikten när kommunreformen genomfördes. Fortfarande gäller dock att det finns stora variationer mellan kommunerna. I de cirka tio procent av

Sveriges kommuner, som 1980 inte uppnått det invånarantal om 8000, som när kommunreformen genomfördes ansågs vara ett minimum, får fortfarande en stor del av de reella "planerna" sökas i huvudet på politiker och tjänstemän snarare än i nedskrivna rapporter.

4.2 Flexibilitet är viktigt men i dagens samhälle problematiskt ur kommunaldemokratisynpunkt

Inom ramen för ett demokratiskt system har varje medborgare/väljare rätt att få krav på förbättringar och förändringar prövade och om så bedöms lämpligt tillgodosedda. Beslutsfattandet måste vara flexibelt i den meningen att det kan anpassas till nya krav och ändras. Å andra sidan får flexibilitetskravet inte drivas alltför långt. De väljare som röstat på ett visst parti i valet måste nämligen kunna lita på att partiet arbetar på att fullfölja sina löften. De ur demokratisynpunkt motiverade kraven på omprövbarhet av kommunalpolitiken måste därför avstämmas mot de ur demokratisynpunkt lika legitima kraven på att fattade beslut liksom "löften" om framtida handlande ska vara bindande. 1)

All planering aktualiserar för det demokratiska styrelseskicket principiellt viktiga spörsmål. Tidsåtgången från initiativ till färdig plan är lång. Detsamma gäller den tid som förflyter från det att en plan antagits till en tidpunkt då den tidigast kan börja förverkligas. När det gäller att förverkliga t ex fysiska miljöförändringar är det inte ovanligt att tiden från det att en fråga väcks till dess att miljöförändringen är ett faktum uppgår till 15 år eller mer (Fog 1965). Detta har samband med den resursknapphet och de praktiska och tekniska förhållanden som präglar det moderna samhället.

Kravet på långsiktigt bindande beslut kan bl a på grund av genomförandetidernas längd motiveras på starka sakliga grunder. Till bilden hör emellertid, som framgått, också att det med hänsyn till folkviljans genomslagskraft är väsentligt att beslut kan omprövas med relativt korta tidsintervall. Vissa författare menar att möjligheten att förena planering och demokrati är fundamentalt problematiskt (Catanese 1974 och Tingsten 1969). Även en diskussion om hurvida det är möjligt att förena en långt driven teknisk utveckling med demokrati pågår (Nelkin 1977).

1) Det förhåller sig så att huvudargumenten för omprövning är politiska och demokratiska medan huvudargumenten för att beslut om planer ska vara bindande för längre tidsperioder är ekonomiska och tekniska. Ändå innebär resonemanget en viss förenkling. Man kan nämligen också hävda att omprövningsmöjligheterna ytterst motiveras av den stora osäkerhet om framtiden som är en realitet för alla oberoende av social roll eller produktionsroll.

4.3 Ett klargörande av ompröybarhets-/flexibilitetsidealet

Det finns, som framgått, idag tre typer av dokument i våra kommuner. Den första typen utgörs av utredningar som kännetecknas av att någon genomförandeavsikt inte föreligger. En andra grupp är de reella planerna, d v s sådana planer där en avsikt att förverkliga finns hos kommunledningen eller det organ som ska tillämpa planen respektive kontrollera efterlevnaden av tillämpningen. Den tredje gruppen är de s k skenbara planerna. De kännetecknas av att det finns en slags institutionaliserad avsikt att förverkliga planen men det är inte nödvändigt att någon aktör avser att arbeta för ett förverkligande. Om de skenbara planerna blir många utgör detta ett hot mot demokratin eftersom det då blir svårt för både politiker och medborgare m fl att veta när en plan får konsekvenser för framtiden. Problemet består i att det är oklart vad som händer om planen inte omprövas och det är nödvändigt att ompröva för att de synpunkter man har på det framtida samhällets utformning ska kunna beaktas.

Av det förda resonemanget följer att en första förutsättning för ompröybarhet är att kategorin skenbara planer försvinner. De planer eller delar av planer som idag är skenbara måste föras antingen till gruppen utredningar eller reella planer genom att det klargörs vilken status de egentligen har.

En andra förutsättning för ompröybarhet är att det för de verkliga eller reella planerna klargörs när och under vilka förutsättningar (villkor) t ex vad gäller statsbidrag, befolkningsutveckling eller projekteringsförutsättningar planen kan eller måste förverkligas. Observera att förverkligandet kan innebära antingen att något faktiskt ska eller inte ska genomföras eller att något får eller inte får genomföras. Planen ska alltså vara rullande och villkoren för förverkligandet klart angivna.

Lika viktigt som att villkoren för förverkligandet är angivna är emellertid att det i planen klart sägs ut när och av vem den kan respektive måste omprövas. Detta skapar garantier för att planen inte successivt sätts ur spel genom ett antal delbeslut som sammantaget anger en annan färdriktning, t ex för markpolitiken än den som anges i en antagen plan. Principen bör som regel vara den att planer som antagits ska vara bindande så länge de inte omprövats av det organ som antog planen. Undantag från denna huvudprincip kan dock göras om det uttryckligen står i planen att den under vissa förutsättningar får omprövas liksom av vem och i vilka delar den får ändras. Det är t ex tänkbart att den entreprenör som bygger ett bostadsområde tillåts göra smärre lokaliseringsförändringar och dylikt om projekteringsförutsättningarna kräver detta eller om stora besparingar på så sätt kan göras.

Vissa kommunalpolitiska frågor diskuteras i anslutning till valet och partierna redovisar sina ståndpunkter i kommunala handlingsprogram. De planer som diskuteras i kommunala valrörelser bör liksom övriga planer vara utformade så att det klart framgår vad planen innehåller liksom när och under vilka förutsättningar den ska genomföras respektive omprövas. När utfästelser om eller i form av kommunala planer givits i en valrörelse gör detta det olämpligt att planen ändras på något genomgripande sätt under pågående mandatperiod. I annat fall kan inte väljarna lita på att de får det partiprogram förverkligat som de lagt sin röst för i valet. Kravet får dock givetvis inte drivas för långt och innebär t ex inte att ett parti ska hålla fast vid en gammal ståndpunkt även om nya och avgörande fakta kommer i dagen. Det finns stora svårigheter att i ett sammanhang som detta göra en klar distinktion mellan förändrade fakta och förändrade värderingar (Hermerén 1980). Trots detta torde det vara möjligt att avgöra när mer grundläggande nya fakta av betydelse för planeringen kommit fram.

Av de villkor som är förknippade med planen bör framgå att den måste omprövas om man t ex vid projektering av ett bostadsområde finner att grundförhållandena gör det olämpligt att bygga på det planerade stället. Inte heller innebär kravet på fasthållande vid planen att ett parti måste inta samma ståndpunkt vid olika valtillfällen. Förskjutningar bör tvärtom ske med hänsyn till väljaropinionen (jfr kravet på interndemokrati).

Även om vi under senare år kunnat notera en viss ökning av antalet frågor där partierna markerar olika ståndpunkter (Johansson och Schmidt 1979) är det ändå ett fåtal frågor som väljarna direkt tar ställning till under de kommunala valrörelserna. Medborgarna måste ha en realistisk möjlighet till överblick i de lägen då de ska utkräva ansvar av sina representanter. I annat fall blir det svårt att åstadkomma omprövning genom att stödja ett annat parti eller en annan kandidat och på så sätt ändra utvecklingsriktning eller bromsa förändringstakten. Det är lämpligt att i anslutning till kommunalvalet ge tillfälle till mer principiell omprövning av de reella planer som finns och i regel låta planerna i bestämda avseenden bli bindande på tre års sikt. Givetvis måste smärre förändringar kunna göras årligen. Längre tidsperioder än tre år bör kunna diskuteras i utredningar som gärna får vara kopplade till de reella planerna. Villkoren för omprövbarhet kan nu specificeras och sammanfattas på följande sätt:

- 1 Skilj mellan två typer av kommunala "planer", reella planer och utredningar.
- 2 Gör planerna villkorliga i den meningen att det klart anges när och under vilka förutsättningar de reella planerna ska förverkligas.
- 3 Ange av vem, när och under vilka förutsättningar reella planer ska respektive få omprövas.

- 4 Låt planerna vara rullande med tillfälle till mer principiell omprövning i anslutning till kommunalvalen.

4.4 Hur långt ifrån idealet ligger verkligheten?

När det gäller de planer som finns i de åtta undersökningskommunerna är det mycket ofta oklart om de är reella eller skenbara. Medvetenheten i t ex massmedia är beträffande detta mycket låg.

Missförstånd kan också uppstå rörande vad som är antagna planer, planförslag eller vad som är utredningar. Det är därför lätt att få intryck av att mycket redan är låst och ej möjligt att ompröva.

Dessa oklarheter visar sig emellertid ofta leda till en alltför stor lätthet att ompröva delar av planer utan att denna omprövning föregås av debatt och demokratiska beslutsformer i övrigt. Det är t ex inte ovanligt att fysiska översiktsplaner efter utställning, remissbehandling, intern partidebatt och beslut i fullmäktige sätts ur spel genom beslut som successivt summerar till en annan utveckling än den som anges i planen. Det är ett faktum att flertalet kommunala planer av beslutsfattare, tjänstemän och medborgare uppfattas ha en oprecis status. Det är med andra ord vanligt att planerna är vad vi här kallar skenbara. Den första förutsättningen för att nå flexibilitet - d v s en lämplig avvägning mellan omprövbarhet och fasthållande vid beslut - är därför mycket dåligt uppfyllt.

Ett vanligt sätt att göra avvägningen mellan omprövning och fasthållande vid beslut har varit att göra de långsiktiga planerna rullande. KELP och flerårsplan omprövas t ex årligen. Detsamma gäller barnomsorgsplanerna och de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen. Fysiska översiktsplaner, åldringsvårdsplaner och vägplaner liksom GPF och miljövårdsprogram (där sådana finns) omprövas i regel vart tredje till femte år. Ofta finns ambitionen att "planerna" till vissa delar ska omprövas även mellan dessa tidpunkter. Byggnads- och stadsplaner revideras och utökas vid behov. Också de ekonomiska sektors"planerna" och skol"planerna" har, i samband med att den ekonomiska flerårsplaneringen kommit igång, börjat revideras med relativt jämna mellanrum.

Skapar då de rullande planerna förutsättningar för flexibilitet? En analys av hur fysiska översiktsplaner, ekonomiska planer, vägplaner, bostadsförsörjningsprogram och GPF används i åtta kommuner visar entydigt att rullande planer inte är en tillräcklig förutsättning för flexibilitet. Två förhållanden, som hänger samman med att planerna har oklar status, är speciellt problematiska. Det första består i att villkoren för förverkligandet inte är klart angivna. Argument för att uppskjuta genomförandet av t ex ett visst projekt kan därför formuleras när de behövs. Det andra förhållandet består i att det ofta är oklart vilket kom-

munalt organ som får ompröva "planer" eller delar av planer.

Olika kommuner och aktörer har därför kunnat använda planer på olika sätt. När det passerat har vissa kommunalpolitiker kunnat använda inslag i "planen" som underlag för argumentering inför något beslut. Det förekommer t ex att delar av KELP och KBP åberopas när årsbudgeten fastställs. I verkligheten kan skenbara planerna bli argument för reella beslut när det politiska läget motiverat en sådan användning.

Sammanfattningsvis är flexibilitetskraven åtminstone "formellt" mycket dåligt uppfyllda. Det är ytterst ovanligt att "planerna" innehåller uppgifter om när och under vilka förutsättningar förverkligandet ska ske.

4.5 Orsaker till att planering leder till alltför låg eller alltför hög flexibilitet

Det är planeringstekniskt sett inte omöjligt och i vissa fall inte ens särskilt svårt att förbättra den långsiktiga planeringen genom att på det sätt som föreslagits knyta villkor till förverkligande och omprövning. Varför sker då inte detta? Ett svar kan vara att behovet av samordning och överblick varit starkt men att plantyperna ännu är nya och därför inte funnit sina former.

En annan och långt betydelsefullare förklaring är att planeringen inte enbart fyller en sakfunktion, d v s anger driftskonsekvenser för projekt, förberedelser där genomförandetiderna är långa e t c. Planeringen har också en övergripande politisk funktion. Verkligheten är sådan att kommunledningen ständigt befinner sig i en slags förhandlingssituation särskilt gentemot staten och företagen. Om kommunen ska kunna "styra" utvecklingen måste den ge sken av medvetenhet, samordning och överblick över långtidsutvecklingen. Den målinriktning och rationalitet som präglar tänkandet i vårt samhälle gör att kommunen med hjälp av "planerna" kan förbättra sitt förhandlingsläge. Man blir mer jämbördig med stat och företag, som också de åberopar planer som grund för krav och handlande. (I verkligheten är måhända deras planer varken bättre utformade eller klarare än kommunens.) Till en del är det kanske planernas funktion att markera att man talar samma språk som den omgivning man är beroende av. Detta innebär inte alls att beslutsfattarna behöver vara medvetna om att de planer de åberopar är skenbara snarare än reella. Det är tvärtom vår iakttagelse att rationalitetstänkandet och den därav föranledda utformningen av planerna snarast är en del av beslutsmiljön och att knappast någon är riktigt medveten om planeringens "förhandlingsfunktion".

Det är inte bara gentemot stat och företag som planeringen fyller en funktion. Den är också betydelsefull för att kommunledningen utan alltför stora svårigheter

ska kunna medla mellan de sektorskrav som finns och som ofta står i konflikt med varandra. Eftersom staten funnit det praktiskt att decentralisera beslutsfattandet när konflikterna ökar, måste kommunen skaffa sig smidiga mekanismer för att "medla" mellan sektorsintressen. Ekonomisk och fysisk planering är medel som är användbara i sammanhanget. Varken politiker eller tjänstemän verksamma inom en viss sektor känner sig i regel kompetenta och tidsmässigt kapabla att ifrågasätta program som presenteras från andra sektorers sida.

Givetvis är det också ur demokratisynpunkt legitimt att använda planeringen på det sätt som beskrivits. Kommunerna behöver i regel för att kunna fortleva och producera service stärka sin förhandlingsposition gentemot näringslivet och staten. Kommunledningen måste också på det sätt som står till buds kunna få skaffa sig möjligheter både vad gäller tid och handlingsutrymme (makt) att medla i de konfliktfrågor som staten överlåtit åt kommunen att lösa. Kommunplaneringen fyller därmed en viktig och helt legitim politisk funktion förutom att den även i vissa fall fyller en angelägen sakfunktion.

Den politiska kulturen i allmänhet och kunskapssektoriseringen i synnerhet leder till att kommunledningen, d v s formellt kommunfullmäktige men reellt i regel kommunstyrelsens arbetsutskott, själv måste göra avvägningar mellan olika sektorer. Om alla kommunala planer gjordes på det sätt som angavs när flexibilitetsidealet ovan preciserades finns risker för kommunal handlingsförlamning.

Kvar står emellertid den inledningsvis ställda frågan: Hur ska det kommunala beslutssystemet utformas för att medborgarnas rätt att få krav på förbättringar prövade och, om så bedöms lämpligt, tillgodosedda? Om inte de starka inslagen av planering i det kommunala beslutsfattandet ska leda till en urholkning av demokratin särskilt på kommunal nivå, återstår bara en väg att pröva. Det är nödvändigt att de långsiktiga prioriteringarna mellan olika sektorsintressen ges en framskjuten plats i de kommunala valrörelserna. Väljarna måste, sedan statens krav på minimiserviceutbud tillgodosetts, få ta ställning till hur avvägningen mellan olika krav och önskemål ska göras. I de program som de politiska partierna går ut med bör vissa grovt beskrivna villkor (t ex vad gäller näringslivsutveckling och statsbidrag) knytas till förverkligandet av planerna. Kommunledningen bör sedan få använda sin mandatperiod till att arbeta på att förverkliga planerna.

En invändning mot förslaget att öppet och principiellt diskutera flerårsplaneringen i valrörelsen är att kommunens förhandlingsposition utåt mot stat och näringsliv därmed kunde försämrats. Risker finns men torde kunna uppvägas av att kommunledningen kan använda argumentet att den långsiktiga planen är politiskt förankrad.

Ett svårare problem i sammanhanget är hur ökningen av den kommunala valrörelseaktiviteten, som här föreslås, ska kunna åstadkommas. Kanske bör debatten om separata valtillfällen till kommun och riksdag diskuteras även utifrån de här redovisade utgångspunkterna.

5. AVSLUTNING

Framställningen har visat att det finns betydande svårigheter för kommunerna att finna lämpliga och demokratiska beslutsformer för de ständigt växande kommunala uppgifterna. Svårigheterna att närma sig de tre här diskuterade demokratiidealerna, klarhet om makt- och ansvarsfördelningen (1), medborgarrepresentativitet (2) samt flexibilitet (3) hör samman dels med att demokratiidealerna i sig kan vara svåra att uppnå och föräna och dels med att dessa ideal måste avvägas mot andra mål i samhället, t ex mot effektivitet vid produktion av varor, tjänster och välfärd i stort liksom mot kortsiktig kostnadsminimering.

En första förutsättning för att den kommunala demokratin ska kunna fungera är att frågan om kommunernas självständighet blir öppet genomdiskuterad. Som en röd tråd genom hela denna rapport har gått ett konstaterande av att gapet mellan formella beslutsregler och reella beslutsgångar är stort. Den kommunala demokratin förutsätter åtminstone i viss mån självständiga kommuner. Samtidigt vet vi att centraliseringstendenserna är starka både inom det privata och inom det offentliga livet.

Samtidigt med centraliseringstendensen har statsmakterna, som nämnts, officiellt gett allt starkare uttryck för en decentraliseringsideologi. Tendensen har varit att man försökt kommunalisera större delar av den offentliga sektorns verksamhet samtidigt som man bl a med hjälp av olika sorters planering försökt styra den för att ändå inte släppa kravet på att standarden ska vara något så när lika överallt i landet. Ett av de bärande argumenten för decentralisering har varit att kommunerna har större möjligheter än staten att samordna planeringen och beslutsfattandet.

Allt fler planformer har utvecklats av kommuner, statliga myndigheter, konsulter och kommunförbundet. Många av dessa planformer är egentligen inte planer utan snarare utredningar eller redovisningar till statlig myndighet. Dessutom kan de ha skiftande status i olika kommuner. Detta har bidragit till oklarhet om makt- och ansvarsfördelningen mellan kommunen och samhället i övrigt.

Under hand har allt större reella och i många fall även formella maktbefogenheter kommit att samlas hos heltidspolitiker och cheftjänstemän. Arbetsutskottens (särskilt kommunstyrelsens arbetsutskotts) ställning har stärkts. I den nya plan- och bygglagen föreslås för övrigt direkt i lagen en ytterligare ökning av kommunstyrelsens befogenheter. Denna koncentration av makt och ansvar kan ses som önskvärd om man vill uppnå viss typ av samordning. Den leder emellertid naturligt nog till vissa svårigheter när det gäller att tillfredsställa kraven på medborgardeltagande.

Tendenser finns, särskilt inom området fysisk planering att förstärka deltagandet på mycket tidiga beslutsstadier. Kraven på bättre när demokrati tycks emellertid, kanske delvis som en följd härav, snarare öka än minska. Aktionsgrupper, lokala partier och brukargrupper ställer allt högljuddare krav, som uppmärksammas av massmednerna tendera att "lösa" sitt dilemma ifråga om avvägningen mellan samordning och participation enligt samma princip som staten tidigare gjort. Frågorna skjuts nedåt i systemet och subkommunala organ av typ kommunaldelsråd och distriktsnämnder får försöka finna smidigare lösningar på samordnings- och deltagarproblemen.

Ur demokratisynpunkt är det otillfredsställande om försök från medborgarna att påverka, riktas mot eller äger rum inom organ med starkt begränsad handlingsfrihet. Än värre är det när handlingsutrymmets storlek och karaktär dessutom är oklar. Lika otillfredsställande är det om participationen begränsas till sådana stadier av beslutsprocessen som kännetecknas av att beslut redan är fattade eller att de beslut som senare fattas kan omprövas utan att medborgarna (och kanske inte ens de lokala politikerna) på nytt har möjlighet att göra sina synpunkter hörda.

Ett ställningstagande till de kommunala självständighetsfrågorna är nödvändigt om inte skillnaden mellan formellt och reellt när det gäller kommunalt beslutsfattande ska fortsätta att växa. Ett alternativ är att vi accepterar starka begränsningar i den kommunala självstyrelsen och ett starkt centraliserat samhälle där välfärd i meningen varor och tjänster produceras effektivt. Den kommunala demokratin blir då begränsad till verkställighetsstadiet. Demokratifrågorna på riksplanet blir det centrala.

Ett andra alternativ är att kommunernas självständighet i fråga om makt och ansvar tillåts öka på bekostnad (åtminstone kortsiktigt) av sänkt materiell standard. Även långsiktigt måste stora variationer tillåtas i både levnadsnivå och livsstil. I vissa kommuner kanske t ex daghemmen är avgiftsfria, medan man i andra har kommunalt vårdnadsbidrag till småbarnsföräldrar. På vissa håll är kanske privatbilism förbjuden medan man på andra (t ex i glesbygden) ger gratis bil till grupper om minst 5 personer e t c.

Kanske är det dock möjligt att finna en fördelning av beslutanderätt som både möjliggör kommunalt självstyre av betydligt större omfattning än idag och rättvisa mellan regioner och mellan kommuner inom en region. Att närmare utreda detta har vi inte kunnat göra i detta projekt om kommunal planering. Vi ser det dock som en central uppgift för bl a forskare att fundera på hur en sådan kompetensfördelning skulle se ut.

LITTERATURLISTA

- Ahlberg C F, Om kommunal planering, Plan 2:1979.
- Allardt E, Att Ha, Att Älska, Att Vara, Lund 1975.
- Back P-E & Gustavsson A, Modern Demokrati, Lund 1976.
- Back P-E, Politiskt beslutsfattande och regional välfärd. Att forma regional framtid, Stockholm 1978.
- Back P-E & Berglund S, Det svenska partiväsendet, Stockholm 1978.
- Catanese A J, Planners and Local Politics. Impossible Dreams, London 1974.
- Eulau H & Wahlke J, The Politics of Representation, London 1978.
- Fog H, Den fysiska samhällsplaneringens administrativa struktur. Synpunkter på samspelet mellan stat och kommun. Särtryck ur SOU 1965:54 "Författningsfrågan och det kommunala sambandet".
- Friend J K & Jessop W N, Local Government & Strategic Choice, 2nd edition, Oxford 1977.
- Gustafsson G, Kommunreformen och den kommunala demokratin, Umeå, statsvetenskapliga institutionen 1978.
- Gustafsson G & Kolam K, Kommundelsråd i Sverige, ingår i Ankar D & Berglund S, Planerad demokrati, Meddelanden från Stiftelsen för Åbo Akademi, Forskningsinstitut nr 35 1980.
- Hamilton I, Kan man ha demokrati utan folkmakt? i Filosofi och samhälle, Stockholm 1978.
- Hermerén G, Värde och värdering. Att värdera byggd miljö. Byggforskningen Rapport R 39:1980.
- Holm P, Det långa perspektivet, Plan 4:1977.
- Inglehart R, The Silent Revolution in Europe: Inter-generational Change in Post-Industrial Societies, American Political Science Review 65 (dec 1971) sid 991-1017.
- Johansson L & Schmidt S, Konflikter i kommunalpolitiken, Statsvetenskaplig Tidskrift 1979.
- Lagheim P, Resurser för planering på kommun- och länsnivå. Byggforskningen Rapport R 68:1978.
- Lewin L, Hur styra facket? Stockholm 1977.
- Nelkin D, Technological Decisions and Democracy. London 1977.
- Norrving B, Some Research Projects on Public Planning in Sweden. Research into Local Planning Processes, Stockholm 1979.
- Nørgaard-Madsen O, Planlægning i offentlig forvaltning. Århus 1978.
- Ross A, Varför demokrati? Stockholm 1965.
- Runström L, Kommunalbesvär. Göteborg, statsvetenskapliga institutionen 1971.

- SOU 1968:47 Förvaltning och folkstyre.
- SOU 1974:50 Information och medverkan i kommunal planering.
- SOU 1976:40 Kommunal utveckling - Kostnader 1974-1985 vid oförändrad service.
- SOU 1977:40 Socialtjänst och socialförsäkringstillägg.
- SOU 1978:44 Kommunalt hälsoskydd.
- SOU 1978:80 Bättre miljöskydd I.
- SOU 1978:84 Instansordningen i kommunalbesvärsmål.
- SOU 1979:65-66 Ny Plan och Bygglag, Del I och II.
- Strömberg L, Väljare och valda. En studie av den representativa demokratin i kommunerna. Göteborg 1974.
- Ståhlberg K, Teori och praxis i kommunal planering, Åbo Akademi 1975.
- Sundkvist P-A, Kommunsammanläggningarnas inverkan på partiorganisationer och partiliv i f d Bureå och Byske. Umeå, statsvetenskapliga institutionen 1968.
- Tarschys D, Den offentliga revolutionen. Stockholm 1978.
- Tingsten H, Demokratins problem. Stockholm 1969.
- Westerståhl J, Ett forskningsprogram, Stockholm 1970.

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 770485-8 från Statens råd för byggnadsforskning till Regional planering, KTH, Stockholm, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Helsingborgs, Karlstads, Ljusdals och Örebro kommuner samt Göteborgsregionens kommunalförbund.

Författare:

Forskningsprojektet den kommunala planläggningen och planeringsprocessen, KPP-projektet, redovisas i 11 rapporter. Forskargruppen står gemensamt för innehållet i rapporterna 1—10. Göran Hermerén svarar för innehållet i rapport 11, på KPP-projektets uppdrag.

Forskargrupp:

Hans Bylund, Martin Edman, Hans Fog, Gunnel Gustafsson, Ingrid Holfelt, Gunilla Larborn-Friberg, Hans Lind, Rolf H Reimers, Christina Skantze-Carlsund och Håkan Westberg.

Rapporter:

- Rapport 1:1981 Kommunal planering — en introduktion
Rapport 2:1981 Ekonomisk flerårsplanering i kommuner
Rapport 3:1981 Kommunala bostadsbyggnadsprogram
Rapport 4:1981 Kommunal fysisk översiktsplanering
Rapport 5:1981 Kommunal demokrati och planering
Rapport 6:1981 Samordning i kommuner
Rapport 7:1981 Människan i kommunala planer
Rapport 8:1981 Planerande människor i kommunen — om attityder, atmosfär, tröghet och föränderlighet i den kommunala planeringen
Rapport 9:1981 Planeringsvetenskap — om grundläggande begrepp och frågeställningar i en vetenskap om kommunal planering
Rapport 10:1981 Planering i en kommun — om Alingsås
Rapport 11:1981 Göran Hermerén: KPP-projektets metodik. Utvärdering av ett experiment i tvärvetenskap.

Art.nr: 6700305

Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering

Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm

R5: 1981

ISBN 91-540-3444-2

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Cirkapris: 20 kr exkl moms