

Christian Jensen

**Kommun- och riksdagspolitikerns syn
på relationen dem emellan
eller
"När krubban är tom då bits hästarna"**

**KFi-rapport
nr 35**

Inom forskningsprogrammet "Organisation under omvandling" uppmärksammas hur det omvandlingstryck som är riktat mot kommuner och landsting uppfattas och hanteras och vilken påverkan omvandlingstrycket har för den faktiska innebörden och tolkningen av fenomenet kommunal självstyrelse. KFi-rapport 35 är en delrapport inom forskningsprogrammet. Rapporten baseras på intervjuer kring nämnda frågor med riksdagspolitiker från Västsverige och kommunalråd i västsvenska kommuner. I rapporten beskrivs hur dialogen mellan den centrala och lokala politiska nivån förs och uppfattas. Centrala teman är hur den kommunala självstyrelsen och dess förändring beskrivs och bedöms av de båda grupperna och hur det omvandlingstryck som är riktat mot kommunsektorn tolkas av politikerna. Rapporten är en belysning av vad som påverkar, hindrar och utvecklar relationen mellan kommun- och riksdagspolitiker. Rapportens undertitel "när krubban är tom bits hästarna" antyder att den finansiella situationen har betydelse i sammanhanget. Rapporten är författad av Christian Jensen, KFi-serien omfattar nu följande rapporter:

1. Brorström B., 1988
"Forskning kring kommunal ekonomi och organisation - Några slutsatser och metodmässiga reflektioner"
2. Solli R., 1988
"Ekonomi för dem som gör något - Om ekonomiinformation för verksamhetsansvariga"
3. Johansson S., 1990
"Uppföljning av Kf/Lf-86 - Kommunernas och landstingens budget- och redovisningsmodell"
4. Brorström B., 1990
"Effektivitet - Synsätt, begrepp och modell"
5. Brorström B., 1990
"Redovisning - En idéskrift kring externredovisning, finansiell analys och ekonomistyrning"
6. Jönsson S., 1990
"Stadsdelschefernas förväntningar"
7. Brorström B., 1990
"Mot decentralisering och integrering - process och resultat"
8. Brorström B., 1991
"God ekonomi i kommuner och landsting"

9. Johansson I-L., Leijon S., Nilsson L., Westerlund B., 1991
"God kommunal organisation"
10. Jansson L., 1991
"Ekonomrollen i förändring. Ekonomistyrningsfunktionen i kommuner och landsting"
11. Brorström B., 1991
"Ekonomi för beslutsfattare. Den finansiella analysens uppgift, innehåll och utformning"
12. Norén L., 1991
"Mot behovsstyrning av kommunal förvaltning"
13. Bengtsson U. & Brorström B., 1992
"Redovisning av förändring och motståndskraft - resonemang kring den finansiella redovisningens uppgift"
14. Brorström B. & Solli R., 1992
"Ekonomi i en kommun - ett praktikfall om styrning och information"
15. Wise L.R., 1992
"Transitions in Local Government Pay Administration"
16. Jönsson S. & Solli R., 1992
"Stadsdelscheferna i Göteborg och reformen. Erfarenheter 1990-91"
17. Johansson I-L & Wikström E., 1992
"Engagemanget - organisationens livsande? En studie av den enskilda människans engagemang i kommunal verksamhet"
18. Brorström B. & Edlund V., 1993
"Ekonomistyrning i teori och praktik - ideal och effekter"
19. Leijon S., 1993
"Att välja kommunens organisationsform - eller att verka i det komplicerade samspelet mellan omvärld, interna förutsättningar, verksamhetsambitioner och begränsade resurser"
20. Jensen C., 1993
"Aktörers föreställningsramar om kommunal organisering stadd i förändring"
21. Brorström B., 1993
"God ekonomi - om bedömning av kommunernas och landstingens ekonomi"
22. Leijon S. m.fl., 1993
"God kommunal organisation - Lyssning, Tolkning, Handling"
23. Brorström B. & Edlund V., 1993
"Ekonomistyrningens effekter - tio ekonomichefer om sina modeller"

24. Johansson S & Solli R., 1994
"Hur kunde det bli så? En studie av ett lärorikt och misslyckat in
vesteringsprojekt i en kommun"
25. Fihn G., 1994
"Den dubbla bokföringen, dess ursprung och Luca Pacioli"
26. Brorström B. m.fl., 1994
"Effektivitet och stadsdelsnämnder. En studie av verksamhet,
organisation och ekonomi i Göteborgs stad"
27. Skottsberg B. & Leijon S., 1994
"Att utvecklas i enlighet med sina förutsättningar - en studie av
omsorgsarbetets utveckling från institution till öppna livsformer"
28. Brorström B. & Jensen C., 1994
"Decentralisering och ekonomi"
29. Fihn G., 1995
"Förändring av kommunal redovisning under 1980-talet"
30. Brorström B., Fihn G., Olsson H. & Petersson H., 1995
"Finansiell bedömning och årsredovisningsinformation - En studie i
fyra kommuner av beslutsfattarens synsätt och tillvägagångssätt"
31. Johansson S., 1995
"Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer. Om kommunala
ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på
effektivitet inom social service"
32. Cwejman M. & Edlund V., 1995
"Information och informationssystem inom sjukvården. En
användarstudie inom Bohuslandstinget"
33. Bengtsson U., Brorström B. & Petersson H., 1995
"Finansiell redovisning och pensionsåtagandets redovisningsmässiga
hantering i kommuner och landsting"
34. Brorström B., 1995
"Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer"
35. Jensen C., 1995
"Kommun- och riksdagspolitikernas syn på relationen dem emellan eller
'När krubban är tom då bits hästarna' "

Innehållsförteckning

Inledning	1
Metod	5
Rapportens disposition	6
Stat-kommunrelationen, ett politiskt perspektiv	7
Syn på politik	7
Politik som dialog	8
Olika demokratisyn?	10
Relationen mellan kommunal och statlig nivå	11
Riksdagspolitikerperspektiv	12
Kommunpolitikerperspektiv	13
Tolkning med utgångspunkt från en kommunhorisont	14
Kommunalt självstyre	15
Svårigheter nu och framöver	16
Kommunpolitik på riksnivå	17
Tolkning med utgångspunkt från statens horisont	19
Från utskottsarbete till statlig styrning	19
EU-medlemskapet och dess konsekvenser för relationen med lokal nivå	20
Att som riksdagspolitiker även representera sin hembygd	22
Göteborgsandan	23
Region	25
Regional utveckling och partiorganisationers organisering	27
Mediernas roll	28
Politikerrollen	29
Den politiska samtalskonsten	31
Sammanfattande kommentar	32
Omvandling	34
En omvandlingsmodell	36
Slutord: fenomenet avstånd	40
Referenser	42

Inledning

Nedan presenteras några aktuella bilder av det utsnitt av verkligheten som behandlar relationen mellan stat och kommun. Med presenterade bilder är det tänkt att läsaren skall förflyttas till det fält där politiker agerar. Politik och politisk verksamhet har med tänkandet, med talandet och skrivandet att göra. En politiker tänker, talar, läser, skriver, resonerar, argumenterar, föreslår och beslutar. Sedan är det andra som sätter planerna i verket.

"Under våren har ett nytt begrepp gjort sig gällande i relationen mellan stat och kommun. Den politiska agendan har berikats med tvångsförvaltning. Uttrycket 'Tvångsförvaltning' skall de kommuner bli föremål för som inte sköter sin ekonomi och exempelvis lånar till driften."

"Minskade skatteintäkter bl a på grund av de allmänna egenavgifterna kommer att minska kommunernas skatteinkomster. Ska kommunerna kompenseras?"

"Hur ser ett rättvist statsbidragssystem ut? Hur utjämnar man kommunernas ekonomiska villkor på ett rättvist sätt? Regeringens uppgörelse med centern innebär att ett nytt statsbidragssystem kommer att sjösättas. Storstadskommunerna och kommuner i södra Sverige ses som vinnarna medan förlorarna återfinns bland landsbygds-kommunerna och i norra Sverige. Hur skapar man enighet mellan norr och söder, mellan glesbygd och stad? Räcker det med att tillsätta en parlamentarisk beredning?"

"Regeringens uppgörelse med centern innebär vidare bl a sänkta ersättningsnivåer i sjuk-, arbetslöshets- och föräldraförsäkringen, sänkt matmoms och sänkta barnbidrag. Hur dessa och andra faktorer kan komma att påverka kommunernas olika bidragsnormer är osäkert."

"Rättighetslagar i form av barnomsorgslagen och enhetliga bidragsnormer är kostnadsdrivande för kommunerna."

"Turerna har varit många om de utlovade miljonerna till Göteborg, såväl hur många det blir som hur och när de kommer att betalas ut."

"Hälften av socialbidragen i Göteborg beräknas bero på arbetslöshet. Enligt några kommunpolitiker bör personer som står till arbetsmarknadens förfogande få ersättning av staten, även sedan de blivit utförsäkrade."

"Enligt beräkningar måste Göteborg betala 120 miljoner kronor per år i allmän löneavgift, den s k EU-avgiften. Statsbidragen till missbruksvård minskar med 25 miljoner kronor i år och 50 miljoner kronor 1996. Statsbidraget till sjukresor minskar med 35 miljoner kronor 1996. Till detta kommer en osäkerhet om hur sänkt A-kassenivå kommer att slå för den enskilde kommunmedborgaren."

"Göteborgs kommuns bokslut visar att ekonomin är mycket ansträngd, men ändå betygsätter Standard and Poors' Göteborgs kommun med AA-, ett tämligen gott betyg. Denna bedömning tar fasta på kommunens ekonomiska läge, men framför allt på faktorer som anses inverka på kommunens framtida ekonomi."

Verkligheten är samtidigt som den är otydlig även mångtydig. Det tror jag framgår av ovan givna bilder. Den innefattar mer än vad vi kan uppfatta. Den uppmärksamme läsaren har sett att ovanstående bilder alla behandlar ekonomiska spørsmål. Till detta kommer givetvis en större mängd bilder som bär på andra än ekonomiska förtecken. Det finns med all säkerhet ingen slutgiltig kunskap om verkligheten. Samtidigt är verkligheten fylld med krav och utmaningar som skall tolkas utifrån värderingar och ställningstaganden, och där ord skall omsättas i handling. Bilden av verkligheten är följaktligen enklare att förändra än verkligheten själv.

Svårigheten med ovanstående uttalanden och bilder är att kunna navigera mellan å ena sidan analys av enstaka faktorerers effekter utan att beakta andra faktorerers inverkan, och å andra sidan risken att försvinna upp i systemens abstraktioner där begrepp som dynamiska effekter kan mystifiera konkreta analyser av ett skeende. Navigationsproblematiken förefaller vara lika stor för forskarvärlden, vars syfte är att förstå och förklara enskilda händelser samt komplexa processer och system, som det

är för politiker att verka inom. För forskaren i betydelsen att en ytlig sanning är den vars motsats är falsk, medan en djupare sanning är en sanning vars motsats också kan vara sann. För politiker har alla budskap en innebörd och genomslagskraft som inverkar direkt på det politiska mandatet, där det dessutom finns risk att kortsiktiga överväganden tar överhanden över långsiktighet. En politiker uttryckte det så här

"Då politiker agerar kortsiktigt är steget inte långt att man enbart övertalar om det riktiga i ens egna ståndpunkt och då lyfter man gärna fram skenet av sanning, än att väga skäl för och emot."

Ett sätt att hantera ovan beskrivna svårighet är att inte stirra sig blind på enstaka händelser, utan försöka skönja eventuellt bakomliggande samband och underliggande förutsättningar som inverkar på det som sker. En vanlig föreställning är att svårigheter av olika slag kan förutses och bli föremål för rationella överväganden. På basis av dem föreslås förändringar och reformer.

Organisationer är ständigt föremål för reformplaner. Inom den offentliga sektorn har dessa reformer under hela efterkrigstiden vägletts av expansionistiska företecken, dvs det har ansetts att olika "service-reform-åtgärder" bör genomföras och att ett resursutrymme för detta föreligger. De offentliga organisationerna har av denna anledning växt i storlek, samtidigt som en insikt finns att ökad organisatorisk storlek i sig förstärker kraven om ytterligare organisatorisk tillväxt. Under de senaste tio-femton åren har denna "tillväxt-diskurs" fått sällskap av en mer restriktiv diskurs som säger att det offentliga resursutrymmet är stadigt krympande. Försämrade statsfinanser ger upphov till ett ökat behov av förändring av hur de offentliga organisationerna organiseras. Förespråkare för denna sistnämnda diskurs anser att utrymmet för tillväxt till och med avstannade drygt tjugo år tillbaka i tiden.

Olika politiska diskurser innefattar såväl problembeskrivningar som lösningsförslag. Exempelvis ökar besparingskraven överlag inom de offentliga organisationerna, transfereringssystemen ses över och vissa ersättningsnivåer sjunker, samtidigt som sysselsättningsskapande åtgärder förstärks. Delar av dessa diskurser, då som reformplaner, omsätts i organisatorisk handling. Alla är de aktiviteter initierade av politiker.

En titt i backspeglen visar att de offentliga organisationernas expansion främst skett på kommunal- och landstingsnivå (Westerståhl, 1988; Pierre och Montin, 1991; Petersson och Söderlind, 1992; Häggroth m fl, 1993; Hjelmqvist, 1994). Staten har härmed infriat sina utlovade löften om förbättrad service inom bl a barnomsorg, skola och sjukvård. Parallellt med efterkrigstidens expansion har sedan lång tid tillbaka relationen mellan central och lokal nivå vägletts av tanken om (lokalt) kommunalt självstyre. Begreppet finns redan formulerat i 1862 års kommunalförordning, men begreppets referens går ännu längre tillbaka i tiden. Denna tanke är stark, som en sedvänja, men har till dags dato inget reellt rättsligt skydd. Innebörden i begreppet har diskuterats under välfärdspolitikens utveckling, och har framför allt kommit att bli en fråga om kommunal kompetens och kommunal beskattningsrätt. Den offentliga sektorns tillväxt och föreställningen om lokalt självstyre har med andra ord inte setts som varandra uteslutande, snarare har de varit ömsesidigt förstärkande. Där emot har 1990-talets ökade besparingar inom kommun och landsting setts som ett hot mot tanken om ett kommunalt självstyre. Det är inte enbart besparingarna i sig, utan också det sätt som väglett diskussionen om ökade offentliga besparingar som uppfattas som intrång i det kommunala självstyret – en överläggning som bär tecken av ensidig statlig styrning.

Undertiteln på rapporten är hämtad från ett samtal med en riksdagspolitiker, som efter att jag beskrivit syftet med intervjun och nu föreliggande rapport – hur kommunpolitiker och riksdagspolitiker uppfattar relationen dem emellan och vad som görs för att skapa ett mer resonerande klimat kring frågor som uppfattas som angelägna, sa: "Detta är en mycket vanskelig uppgift. När krubban är tom då bits hästarna". Jag fäste mig inte vid uttalandet först. Men efter ett flertal intervjuer med såväl riksdags- som kommunpolitiker insåg jag att det ligger en sanning i ordstävets. Härmed har jag också i grova drag sammanfattat rapporten. Till denna sammanfattning som fokuserar på problemet, kan även sägas att samme politiker vid frågan om vad lösningen står att finna, sa "Det finns inga enkla lösningar".

Den som är intresserad av att läsa mer om hur samtalet om relationen och dialogen mellan lokal och central nivå föreligger nu här en rapport. Till grund för denna rapport har jag intervjuat 7 kommunalråd från Göteborg, 3 kommunalråd från andra västsvenska kommuner samt 5 västsvenska riksdagspolitiker. Vidare har även 5 representanter från riksdagens tjänstemannaorganisation och departement intervjuats, som också

har fått ge sin bild av relationen mellan stat och kommun. Vardera intervjus omfattning är knappt två timmar. Som alla vet hinner man diskutera en hel del på denna tid. Genom följdfrågor har centrala frågeställningar fördjupats. Kort sagt, tid har funnits för att lägga ut texten.

Syftet med rapporten är i huvudsak beskrivande, men också förklarande. En fråga som rapporten försöker besvara är hur politiker på kommunal- och riksdagsnivå uppfattar dialogen mellan de olika nivåerna samt vilka möjliga skäl som föreligger för denna deras syn.

Metod

Samhällsvetenskaplig forskning inom det organisationsteoretiska fältet handlar till stor del om att få ta del av en mängd berättelser. Snarare förr än senare har man en ansenlig mängd berättelser, som skall tolkas, struktureras och presenteras. Tillvägagångssättet vid gjorda tolkning har varit att lyssna till såväl vad de intervjuade politikerna säger, som vad det sagda visar. Denna distinktion mellan säga och visa kan det finnas anledning att stanna upp något inför. En som talar uttrycker medvetet ett budskap, ofta som svar på ställd fråga, men samtidigt visas andra budskap. Det finns en betydelse i det sagda, som inte går att utläsa i givna ordalydelse. Vad orden visar, dvs dess mening och betydelse, ges av ett bestämt sammanhang. Detta sammanhang är forskarens uppgift att rekonstruera, vid sidan om att visa på betydelsen i det sagda. Det övergripande sammanhanget som denna rapport behandlar berör relationen mellan olika politiska beslutsnivåer.

Fakta talar sålunda inte för sig själv, den måste visas och presenteras. Det intressanta är således inte vad politikerna säger utan vad de vill med det sagda. Vad intervjuade politiker visar med det de säger försöker jag sedan föra en diskussion kring.

Rapportens disposition

Rapporten består av tre delar. Efter detta inledningskapitel kommer en presentation av gjorda samtal med politikerna. Detta är rapportens längsta kapitel. Denna andra delen är strukturerad efter de dominerande teman som framkom i förda samtal. Först ges en övergripande presentation av politikernas syn på politik och statsförvaltning. Härmed visas den bakgrund som blir den fond eller relief mot vilken rapportens mer specifika teman kan förstås. Därefter följer berättelser om relationen mellan stat och kommun givna av politikerna på respektive nivå. De tolkas sedan var för sig. Efter denna passage som tillhör rapportens centrala delar, beskrivs tre andra uppkomna teman, Göteborgsandan, regionalisering och medias roll. På olika sätt och med olika genomslagskraft har dessa specifika teman en inverkan på hur intervjuade politiker uppfattar relationen mellan riksdag och den kommunala nivån. Del två avslutas med en övergripande diskussion om politikerrollen, varefter del två sammanfattas.

Rapportens tredje del är till sin karaktär mer abstraherande. Den har som ambition att relatera det då hittills sagda till en modell hämtad från institutionell teori. Härmed kan också andra dimensioner visas av vad politikerna sammantaget säger.

Stat-kommunrelationen, ett politiskt perspektiv

Politik skall idealt utspelas i det offentliga rummet. Politik är då synligt, det som sker när olika uppfattningar och viljor bryts mot varandra. Det är vad vi säger och vad vi gör. Politik är en problemlösande aktivitet och politiker gör vad de kan för att arbeta med sitt verktyg – språket, i tal och tryck. Med hjälp av språket framställs upplevd problematik utifrån olika synvinklar. Härigenom ska skäl vägas för och emot samt avvägningar och bedömningar göras. Detta lär oss skolböckerna.

Till politiken hör även att man skall kunna handla på basis av kunskaper, men också på basis av framtidsbedömningar som innebär ett inslag av osäkerhet. Denna osäkerhet medför sålunda att ofullständiga saker kan man bara tala ofullständigt om. Detta får dock inte hindra ställningstaganden och beslut. Utifrån gjorda ställningstaganden och politikens institutionella ramverk, i vårt fall svensk förvaltningsorganisation, försöker politiker sedan besluta om möjliga sätt att lösa samhällliga problem.

En spridd uppfattning är att företrädare för de politiska partierna möts för att under föreställningen om det fria samtalet diskutera sig fram till en möjlig ståndpunkt och därmed på så sätt komma fram till bästa möjliga beslut om hur landet övergripande skall styras. Flera intervjuade politiker, både riksdags- och kommunalpolitiker, sa även att de beslutande församlingarna också präglas av vad som redan har sagts. Det finns alltså normer som styr det politiska samtalet.

Syn på politik

En av flera förutsättningar för politik, är de olika politiska partiernas ideologier. En klassisk politisk fråga är hur mycket som skall styras av och genom politiken. Med risk för att vara tendensiös är en enkel beskrivning av de två blocken följande. Högern representerar ståndpunkten att "en bra karl reder sig själv" och följaktligen vill de minska det politiska inflytandet, medan vänstern fortfarande har uppfattningar om

”social rättvisa och den svages ställning”, och således vill vänstern stärka politikens ställning. I samtalen med såväl riksdags- som kommunpolitiker framträder dessa bilder tydligt. Dessa metaforer för politikbildning styr inte bara de olika politiska programmen, utan även synen på offentlig verksamhet.

På samma sätt som den egna politikens linje framträder i gjorda intervjuer, framträder även kritik mot meningsmotståndarna, främst de på andra sidan blockgränsen. Vänstern anser att högerens paroll om frihet från politik, inte skall ses som de styrandes frihet från de styrda och deras utmaningar och kritik. Högern däremot anser att vänstern med sin politik gjort människan bräcklig och i behov av just politiskt initierat skydd. Tanken med den här rapporten är inte att uppehålla mig vid hur man beskriver sig själv och andra utifrån olika politiska uppfattningar, utan endast konstatera att vänster/höger är repertoarer i politikernas värld som man ofta åberopar.

Politik som dialog

Flera intervjuade politiker lyfter fram att politik bygger på dialog och inte marknadsföring.¹ Den politiska dialogen speglar ambitionen att integrera olika gruppers intressen i den politiska processen för att härigenom skapa breda förankringar kring tilltänkta åtgärder. Idealbilden av denna politiska dialog kan beskrivas som en språklig mångstämmighet och ideologiernas självständighet. Det politiska idealet handlar om hur intressen, motiv och förhandlingsvilja verkar där motstridiga och öppna idékonflikter gestaltas i en förhandling. Avigsidan har varit att idealen om dialog inte så lätt realiserats, bland annat att olika (sär)intressen skor sig på att delta i denna process.²

Inåt har partiideologierna ansetts vara en starkt förenande länk mellan de olika politiska nivåerna, och att den är det fortfarande för den politiska organisationens organisering (Bäck och Möller, 1990). Sedan början av åttiotalet har dock statsvetare, som ett av många tecken, rapporterat om partisplittring mellan riksdagsval å ena sidan och kommunal- och landstingsval å den andra sidan. Detta har bland annat tolkats som främst en reaktion på de etablerade partiernas bristande förmåga att ”göra politik”

av vad folket upplever vara lokala angelägenheter. Inte bara olika syn på politik, utan även verksamheternas olika betingelser har följaktligen skapat en spänning mellan kommun- och riksdagspolitiker.

Flera politiker i gjorda intervjuer benämnde relationen mellan kommun- och riksdagsnivå i termer av att man inte helt och fullt förstår varandra. En direkt tolkning av att man inte förstår varandra kan hänföra sig till att man "talar olika språk". På basis av intervjuerna kan detta inte bekräftas.

Allmänt förekommande politiska begrepp som demokrati, ideologi, makt, politik och refomering används lika flitigt av såväl riks- som kommunpolitikerna. Detta gäller även begrepp som effektivitet, utveckling, ekonomi, investeringar, skatt och kapital – knutna till en ekonomisk sfär, debatt, förhandling överläggning, beslutsfattande – knutna till det politiska beslutsfattandet och individ, privat, offentligt och parti – rörande den samhälleliga och politiska organiseringen. Av intervjuerna att döma finns ingen anledning att tro att politikerna talar annorlunda bara för att man befinner sig på kommunal- eller riksdagsnivå.

Det är således något annat som är skillnaden som gör skillnaden mellan hur man uppfattar varandra. Kan det vara betingelser för sitt agerande som medför att man uttalar sig om att de olika nivåerna inte förstår varandras utgångspunkter och agerande? Är det en form av institutionell skillnad som kan knytas till att rikspolitiken bestämmer förutsättningarna för lokalt politiskt handlande? Både ja och nej, är de svar som gavs av de intervjuade politikerna. En riksdagspolitiker uttryckte följande:

"Det beror lite grann på. Rent konstitutionellt är det riksdagen som bestämmer vilka lagar och förordningar som skall gälla. Dessa kommer att få en inverkan på det kommunala självstyret, vilken då kan ses som centralt bestämt. Det är dock främst den finansiella makten som är centraliserad, medan det politiska ansvaret nog kan anses vara decentraliserat."

Av citatet att döma förefaller det finnas en brytpunkt mellan ansvar och befogenheter. Flera kommunpolitiker bekräftade denna bild, där man ansåg att ansvar och befogenheter inte löper parallellt. Detta är förvisso en klassisk frågeställning inom förvaltningslära och inom organisationsteorin, men är för den skull inte mindre värd att empiriskt uppmärksamma.

Till delar grundar sig frågeställningen, som också citatet visar, på rent konstitutionella fundament. Någon stiftar lagar som har en verkningskraft, och som ibland uppfattas gå stick i stäv mot andra lagutrymmen och sedvänjor. Detta ger upphov och anledning till en argumentering.

Det finns dock en relation mellan att stifta lagar och argumentering. Lagar finns för att lösa dispyter, men lagen är samtidigt skapad utifrån en dispyt, ofta på bekostnad av att man inte vill argumentera längre. I de offentliga organisationerna som till stora delar styrs via lagen kan följande slutledning ges. Om det finns lagar, så finns det politiker som instiftar dem, om det finns politiker så kommer det också att finnas en argumentering, för det är genom argumentering som samhället som helhet kan klassas som demokratiskt. Således finns det lagar så finns det också en pågående diskussion (argumentering) om dem. Detta är inte minst påtagligt mellan riksdags- och kommunalpolitiker.

Nationella intressen kommer således att vägas mot lokala när riksdagen fattar beslut. Detta kan medföra spänningar mellan ett nationellt och ett lokalt perspektiv. Exempel på sakfrågor som exemplifierar denna spänning är som vi såg i inledningskapitlet, rättighetslagar och riksnormer, kommunalt skattestopp och ändrade statsbidrag samt, senast i raden, diskussionen om tvångsförvaltning. Att hantera eventuella skillnader är sålunda en central kärna i den politiska dialogen.

Olika demokratisyn?

Kommunpolitikerna ansåg att riksdagspolitikerna med rätta fattar nationella beslut, men visade samtidigt att den lokala nivån i alltför stor utsträckning ensam får bära konsekvenserna av fattade beslut. Framst rör det sig om ekonomiskt-finansiella påföljder för kommunen. Vid beslut säger vidare intervjuade kommunalråd att det är den nationella nivån som får störst genomslagskraft i beslutsprocessen och då inte bara på bekostnad av den lokala nivån, utan ytterst kommuninvånaren. Denna spänning förefaller till och med i vissa fall gå så långt att politiker inom samma parti men på olika nivå talar om partifränden i riksdagen *som om* personen i fråga representerade ett annat politiskt parti.³

Kommunpolitikerna gav uttryck för att central instans har problemformuleringsprivilegiet, vilket bland annat är institutionaliserat genom att riksdagen är den lagstiftande församlingen.⁴ Riksdagspolitikern försöker att styra och behärska skeenden genom att patentera viss terminologi och behålla privilegiet att formulera problemen och därmed även handlingsalternativen. Politisk styrning handlar då om att de styrda (kommunpolitikerna i vårt fall) tolkar vad som de styrande (riksdagspolitikerna i vårt fall) uppfattar vara rätt, hurdan de styrande vill att verkligheten ska uppfattas, hur verkligheten bör vara men också vad som historiskt har hänt. Symboliskt ger också styrningsaktiviteten intryck av att de styrande vill och kan lösa problem.

Om man distanserar sig lite från trätan mellan lokal och central nivå, kan man se att de olika nivåerna lite slarvigt har olika demokratisyn. Riksdagsnivån omfattar en representativ demokratisyn. Kedjan är då från folket vart fjärde år över det kommunala självstyrets olika fullmäktigeförsamlingar till riksdagen och regeringen. På basis av valresultatet i senaste valet har riksdagen rätt att bland annat stifta lagar. Medan kommunala förespråkare ibland ger uttryck för en delvis annorlunda demokratisyn som inte nödvändigtvis sammanfaller med det representativa politiska systemet och de politiska institutionerna. Lokalbefolkningens egna intressen och uttryckta behov samt inträffade händelser, vilka inte inträffar med fyra år mellanrum, är enligt kommunala företrädare minst lika legitima, och i flera fall mer, även om deras valda representanter inom de politiska partierna nationellt inte delar dessa krav.

Relationen mellan kommunal och statlig nivå

Vid gjorda intervjuer ställdes en inledande fråga, där politikerna bads att beskriva relationen mellan kommunal och statlig nivå, vad som varit och hur det kommit att bli som det är idag. Det är svårt att exakt redogöra för politikernas beskrivningar, eftersom givna svar var såväl principiella som konkret exemplifierande. Ibland är därför en berättelse mer klargörande än detaljerade beskrivningar. Här återges några berättelser.

Riksdagspolitikerperspektiv

"När expansionen avtog och i vissa fall förbyttes till stagnation – i betydelsen ekonomisk tilldelning – har riskdagen beslutat om ändrade ramar och skurit ned statsbidragen samtidigt som man också bestämt om kommunalt skattestopp. Den genomlevda samhällsekonomiska krisen har tvingat offentliga organisationer och transfereringssystem till stora besparingar och omprioriteringar samtidigt som arbetslösheten nått en nivå, som ingen trodde var möjlig bara ett par år tillbaka i tiden, med ökade kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och transfereringar. Detta kan ses som övergripande faktorer till varför spänningen mellan lokal och central politisk nivå tilltagit de senaste åren. [F]örändringar av mer djupgående och långsiktig karaktär – i synnerhet om en rad impopulära beslut måste fattas – tenderar att medföra spänningar mellan å ena sidan traditionella attityder och beprövade lösningar och å andra sidan nya föreställningar om hur politik kan bedrivas och också obeprövade lösningar. En fara är att denna spänning leder till att man fastnar i att försvara åsiktsrevir med åtföljande besluts- och handlingsförlamning."

En annan riksdagspolitiker gav följande berättelse

"Samhällsutvecklingen de senaste två decennierna kan beskrivas i termer av att i början på sjuttioalet hade både kommuner och staten relativt god ekonomi. Stora satsningar inom den offentliga sektorn gjordes, vilka redan hade påbörjats under sextioalet. Slutet av sjuttioalet och början på åttiotalet befann sig kommunen i ett relativt gynnsamt ekonomiskt läge, medan rikets finanser var det sämre med. Parallellt med en sämre ekonomisk utveckling har den offentliga sektorns expansion fortsatt. Fram till den senare delen av åttiotalet har detta fortsatt. Vad som gäller under nittioalet tycks vara att både staten och merparten av svenska kommunerna har en försämrad, eller rent ut sagt dålig ekonomi. Den offentliga sektorns expansion har avstannat. [V]ad vi samtidigt kunnat iaktta är dels en förskjutning av ansvaret från stat och landsting till den kommunala nivån, dels – och som direkt följd av denna förändringen men också som konsekvens av det kommunala

skattestoppet – att diskussionen om kommunalt självstyre skapat en spänning mellan kommunal nivå och staten. Detta sker dessutom under en period i svensk efterkrigshistoria där det offentliga har som mål att genomföra stora neddragningar både resurs- och personalmässigt, och där privata näringar tyvärr inte kan absorbera alla arbetssökande.

Den svenska krisens kärna består av svårigheten att samtidigt både bromsa och gasa. Idag står Sverige med ett massivt underskott, statsskuldens ökningstakt är den största bland OECD-länderna och Sveriges räntekostnader ökar härmed. Transfererings-systemens uppläggning och utseende ifrågasätts. Skillnaden mellan vad nationen får in i skatt och dess utgifter har ökat, men kommer kanske något att minska -95 tack vare högkonjunkturen. Men den fortsatt höga arbetslösheten är ett problem för såväl landet som de individer som drabbas."

Ur dessa två berättelser kan utläsas ett övergripande, historiskt förankrat och strategiskt perspektiv, vilket i stort ligger i linje med riksdagspolitikernas mandat. Ett strategiskt perspektiv förefaller också, inte alltid, att innebära att beskrivningen görs i termer av begrepp, koncept och modeller som just fångar problematiken övergripande.

Kommunpolitikerperspektiv

Kommunföreträdarna besvarade också frågan med hjälp av begrepp, koncept och modeller, men hämtade sina exempel från en kommunal vardag. Att som frågan var ställd beskriva relationen mellan kommunal och statlig nivå riktar uppmärksamheten på det hierarkiska förhållandet de båda emellan. Detta medförde att kommunpolitikerna intog en "styrande och styrda-inställning" i givna svar. Med andra ord som man ropar i skogen får man svar. Delvis presenterades denna bild i föregående avsnitt (Syn på politik). Däremot kan vi här ta fasta på en vanligt förekommande uppfattning bland intervjuade kommunpolitiker, nämligen den om hur de ser på riksdagspolitiken i relation till det kommunspecifika. Ett kommunalråd uttryckte sig lite vagt spekulerande om relationen mellan de båda nivåerna, vad som varit och vad som kanske väntar framöver.

"Om partiernas olika ideologier varit en förenande länk under tillväxtperioden kan man nu kanske spekulera i om inte tillhörigheten till en kommun eller en viss landsända förenar de lokala politiska företrädarna – och då över partigränserna lokalt gentemot staten. Vidare kan man spekulera i om inte politiken på riksnivå i och med internationaliseringen inneburit – jag menar förstås utgången av EU-omröstningen – att rikspolitiken funnit en 'tillflykt' till mer bekväma frågeställningar i Bryssel snarare än att driva svårberämlig nationell politik. Man kan även fråga sig om inte riksdagspolitiker tycker det är mer roligt att bidra till en internationell politisk utveckling, snarare än att tampas med de egna leden och den problematik som omvandlingen av den offentliga sektorn har kommit att innebära."

Vad visar då de berättelser som ovan återgivits? De två nästföljande avsnitten är ett försök att tolka vad det sagda visar. Till min hjälp i denna tolkning använder jag mig av andra citat i intervjumaterialet och vad andra forskare har iakttagit.

Tolkning med utgångspunkt från en kommunhorisont

Kommunpolitikerna ansåg, inte överraskande, att staten behandlar kommunerna fördrande. Några kommunala företrädare gick till och med så långt att man ansåg att staten gör inskränkningar på det kommunala självstyret.

"Enligt regeringsformen har kommuner fri beskattningsrätt. Riksdagens förbud om att höja skatten inom kommuner överensstämmer inte med principen om kommunalt självstyre. Till råga på allt stiftar dessutom staten lagar utan att de ser till att finansiera för kommunerna."

Kommunalt självstyre

Principen om kommunalt självstyre råder det som bekant delade meningar om, i den bemärkelsen att man inte riktigt vet vad principen inrymmer. Jörgen Westerståhl (1987:41) skriver följande:

"Begreppet kommunalt självstyre är som ofta påpekats oklart, närmast i den meningen att det inte ger någon definitionsmässig anvisning om var gränsen för den kommunala självstyrelsen skall gå. Utgångspunkten är att denna gräns kan och bör förskjutas alltefter samhällsutvecklingen, både genom lagstiftning och genom kommunala initiativ. Själva begreppet kommunal självstyrelse kan däremot användas som en samlingsbeteckning för den kommunala verksamheten, betraktad från ansvars- eller beslutssynpunkt."

Vad det kommunala självstyrets grund egentligen består av är alltså svårt att utröna. Den kommunala kompetensen och den egna beskattningsrätten är av hävd starka principer som vägleder diskussionen, men det finns ingen rättsligt bindande definition av vad som avses med kommunalt självstyre. Bland annat står det att läsa i förarbetena till regeringsformen att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Detta faller tillbaka på statens yttersta ansvar för utvecklingen i samhället. Regeringen har till och med tillsatt en utredning som skall komma fram till vad begreppet kommunalt självstyre kan stå för (Dir 1994:87).

Den kommunala självbestämmanderätten visar sig framför allt i den initiativrätt som kommunerna har rörande den egna fria sektorn. Däremot råder en del oklarheter vad den kommunala självstyrelsen skall anses innebära för de för kommunerna specialreglerade delarna. Enligt Wallenberg (1994) har handlingsutrymmet för kommunerna beskurits och kommer framöver att ytterligare beskäras i och med att staten reglerar genom lag frågeställningar som berör vad kommunerna skall utföra. Staten har enligt Wallenberg genom sin lagstiftningsmakt med andra ord stora möjligheter att bestämma den kommunala självstyrelsens innebörd. Det är dock svårt att förutse hur relationerna mellan stat och kommun skall gestaltas i enskilda frågor. Staten har visserligen strävat efter att minska regleringen av den kommunala verksamheten, bland annat genom att bemyndiga kommunerna att i större utsträckning bestämma över statsbidra-

gens användning, men ändå vill man säkerställa nationella mål genom lagstiftning.

Begreppet kommunalt självstyre har bland flertalet intervjuade en betydlig status. Aktörer som verkar i kommunen lyfter i sin argumentering fram kommunalt självstyre som en princip som det är värt att försvara och inte inskränka. Även riksdagspolitikerna förhåller sig respekterande i sin argumentering gentemot den kommunala självstyrelsen. Ingen har för avsikt att centralstyra, i alla fall gav ingen direkt uttryck för det.

Svårigheter nu och framöver

Vid frågan om hur kommunpolitikerna uppfattade att riksdagspolitiken förhåller sig till kommunen framkom av flera att statens syn präglas av medeltal och vad man uppfattade vara enkla orsaksanalyser.

"När staten behandlar kommunerna utgår de ifrån någon slags genomsnittskommun, som vi alla vet inte finns. Inte minst gör det sig gällande när staten konstruerade det nuvarande statsbidragssystemet, som alla kommuner identifierat fel och brister i."

Svårigheten som flera lokala politiker säger att de upplever i sitt dagliga arbete och som de hela tiden brottas med är att ekonomin inte medger en verksamhet på dagens nivå. Prioriteringar måste komma till stånd. Vidare har försämrade ekonomiska förutsättningar inneburit att förutsättningarna för finansieringen av den verksamhet man idag bedriver förändrats på en rad väsentliga områden, dels av ett kommunalt skattestopp, dels av ökad arbetslöshet med påföljande minskade skatteintäkter samt ökande utgifter. I termer av kommunernas relation till staten visar det förstnämnda, skattestoppet, att kommunernas lagfästa rätt att själva bestämma över sin ekonomi inte är någon självklarhet.

Samtidigt som föreställningen om den nationella ekonomiska utvecklingens centrala roll för kommunal verksamhet vuxit sig stark bland de kommunala företrädarna, har behovet av offentliga insatser hela tiden ökat och man spår att det fortsätter att öka. Babyboomens barn har snart kom-

mit upp i skolåldern vilket medför behov av utbildningssatsningar och några år in på nästa millenium kommer ålderspuckeln att göra sig gällande med påföljande krav om värdig äldreomsorg och sjukvård. Sålunda upplevs vid sidan om att det för tillfället är svårt med den kommunala verksamhetens kostnadstäckning även inbakat i frågeställningen om omvandling, en problematik artikulera som tar sikte på framtiden. Hur bör de uppgifter och utmaningar vi idag kan förutspå lösas framöver? Vad finns det för erfarenheter av att lösa dessa problem framöver i en krympande ekonomi?

I inledningen beskrevs hur välfärdsutvecklingen främst administrerats genom att staten ålagt och givit utrymme för expansion av landstings- och kommunal verksamhet. Härigenom har staten infriat sina löften samtidigt som offentlig verksamhet vuxit på lokal nivå och därmed också stärkt sin institutionella ställning i förhållande till staten. Detta anser flera av de intervjuade kommunpolitikerna varit möjligt under förhållanden som medgivit expansion. Under rådande finansiella omständigheter däremot uppfattar kommunpolitikerna det som påtagligt att staten genom bland annat rättighetslagstiftning försöker infria sina löften till folket, men däremot inte i förhållande till den kommunala friheten. Skälet som anförs för det sistnämnda är att man inte anser sig fått full kostnadstäckning när kommunerna åläggs nya uppgifter samt att praxis blivit att förvaltningsdomstolar kan, om de finner att den överklagade blivit förfördelad, gå in och ändra kommunernas beslut till socialstyrelsens rekommenderade bidragsnormer.

Kommunpolitik på riksnivå

Kommunalpolitik bedrivs inte enbart inom kommunens gränser, utan även genom riksdagens arbete. Företrädarna för kommunen ansåg att riksdagspolitikerna, sagda att representera regionen, inte tillräckligt tydligt drev detta perspektivs frågor. Ofta hänvisade kommunalråden till Norrlandspolitikerna, och hur väl de lyckats etablera bilden av problem i de norra regionerna. Skäl till varför man ansåg att det inte är fallet med de egna riksdagspolitikerna gavs i form av att riksdagspolitiker från storstaden i större utsträckning representerar ett parti och följaktligen i mindre utsträckning ett geografiskt område. Denna förklaring ligger ock-

så i linje med ovan givna bild att storstadspolitik till stor del handlar om att på lokal nivå bedriva rikspolitik.

Vid frågan till kommunpolitikerna om hur allvarlig denna "storstadskonflikt" *egentligen* är, dvs kommunpolitikernas argumentativa räckvidd och tyngd, gavs av flera också en mer nyanserad bild. Kommunpolitiker deltar i en kontinuerlig debatt om statens inflytande över lokal nivå, där argument, ståndpunkter och budskap konfronteras mot varandra. Avvägningen mellan konflikt och samförstånd förefaller vara central. Flertalet av de intervjuade lyfte fram att i officiella sammanhang är konfliktmekanismen strukturerande, medan inom ramen för mer informella överläggningar är det angeläget med ett samförstånd. I båda fallen sker diskussionen med ekonomiska förtecken, men får beroende på situation olika mening. Ett kommunalråd uttryckte det med

"att i officiella sammanhang tar kommunpolitikerna över ideologiska spänningar från nationell nivå, medan i informella sammanhang är inte alltid politiken partiideologiskt präglad, på samma sätt är det med den hierarkiska relationen".

I vissa sammanhang förefaller alltså en institutionaliserad block- och partidisciplin samt hierarkisk tillhörighet vara fallet, medan i andra sammanhang tar andra överväganden överhand över principer.

Sammanfattningsvis visar gjorda tolkning att kommunalt självstyre är en central föreställning kring vilken mycket av argumentationen mellan central och lokal nivå kretsar. Eftersom vi förstår bakåt men handlar framåt, kommer föreställningen om kommunalt självstyre att baseras på det som varit. Utmaningen ligger då i att framöver levandegöra rådande föreställning om kommunalt självstyre och eventuellt övertygande ge begreppet ett delvis nytt innehåll efter uppkomna nya förutsättningar. Kommunalrådets uttalanden går att läsa som om att statens representanter snarare övertalar än övertygar dem om förändrade förutsättningar betydelse för det kommunala självstyret. Denna omtolkningsprocess vägleds till största delen av hur staten ser på de ekonomiska villkoren.

Tolkning med utgångspunkt från statens horisont

Vid gjorda intervjuer med riksdagspolitikerna bar undertecknad med sig ovan givna kommunala bild av hur kommunalråden ser på relationen, vilken också beskrevs för riksdagspolitikerna. I anslutning till dessa beskrivningar ställdes frågor om hur de ser på relationen. Några berättelser återgavs tidigare. Riksdagspolitikerna kände igen sig i den kommunala beskrivningen, såväl vad man erfar genom partiorganisationen som den massmediala debatten. Likaledes gjorde intervjuade tjänstemän inom statsrådsberedningen och departementen. Till vissa delar instämde man, men kompletterade bilden med vad de ansåg vara förutsättningar för riksdagens arbete.

Från utskottsarbete till statlig styrning

På den konkreta frågan hur riksdagspolitikerna betraktar sin arbetsdag, beskrev man utskottsarbetet som viktigt. Större delen av arbetstiden är knuten till det arbete som utskottet driver. Vid sidan om utskottet och vad som händer där, ansågs det även vara väsentligt att veta vad som händer i de olika partigrupperna, och i synnerhet den egna partigruppen. Partigrupperna utser utskottsledamöter och de drar upp de politiska riktlinjerna. Av den anledningen är det väsentligt att veta vad som händer där. Partigruppen beskrivs med andra ord som ett maktcentrum för såväl den enskilda politiska karriären som idéernas konkretisering.

Därmed inte sagt att detta betyder att partigruppen beslutar i alla frågor om vilken politik som skall drivas. En rad sakfrågor avgörs av de politiker som erhållit en viss senioritet i de olika utskotten. Vad är det då för kunskap som kan sägas utgöra "senioritetsskapet"? Givetvis handlar det om ämnet som sådant. Men en annan typ av kunskap som intervjuade riksdagspolitiker lyfte fram rörde inte sakfrågan som sådan, utan förmågan att leda och driva förhandlingar. Denna form av kunskap är inte knuten till de olika sakområdena, utan mera till huruvida man har en social kompetens och erfarenhet att förhandla.

Vid frågan om hur detta dagliga arbete kan kopplas till relationen med kommunerna, medgavs att allt utskottsarbete sammantaget leder fram till att staten bildar sig en uppfattning och föreslår åtgärder, oftast i form av lagar och förordningar. Staten är en fiktiv gemenskap som riksdagspolitikerna representerar. Gemenskapsformer som vi vanligtvis känner från "familj", "arbetsplats" och "grannar", ersätts då här med "central administration" och de personliga relationerna med en abstrakt förvaltningsprincip, där staten står över kommunen. Gemenskapens förutsättningar kringskärs härmed betydligt och blir snarare symbolisk, men en mycket stark sådan.

Staten har genom lagar och förordningar ålagt kommunerna att sköta vissa uppgifter som regleras av lagstiftningen. Det gäller exempelvis socialtjänstlagen, skollagen och plan- och bygglagen. Likaledes finns det för landstinget hälso- och sjukvårdslagen som säger vad landstingen skall göra. En riksdagspolitiker beskrev ambitionen med lagstiftningen i följande ordalag.

"Dessa lagar har utformats som ramlagar, dvs vi vill endast formulera allmänt hållna men ändå tillräckligt styrande politiska mål, målstyrning med andra ord. Det är ingen detaljreglering, det har vi överlåtit till förvaltningsmyndigheter eller kommunerna själva."

Dialogen mellan riksdagspolitikerna och kommunpolitikerna bör enligt en riksdagspolitiker utvecklas inom partiorganisationen, bl a genom att utöka antalet kommun- och landstingspolitiker i partistyrelsen. Detta skulle även stödja en utveckling där riksdagspolitiker inte har förmågan att ha en överblick över vad som händer på lokal nivå, i synnerhet som riksdagens detaljstyrning minskat.

EU-medlemsskapet och dess konsekvenser för relationen med lokal nivå

En vagt men ändå uttalad brist på överblick av den kommunala vardagen föranleder även att fråga om hur riksdagspolitikern ser på EU-inträdet och dess konsekvenser för relationen med lokal nivå. Blir det som den

ovan citerade kommunpolitikern spekulerade, dvs att EU är en tillflykt för mer bekväma frågeställningar.

Alla intervjuade riksdagspolitiker lyfte fram EU och Bryssel och dess betydelse för riksdagens arbete. Politikens omvärldsberoende kan ses som den politiska maktens geografiska aspekter. Internationella frågor kräver mer tid och uppmärksamhet. En riksdagspolitiker sa följande:

"EU har inneburit att fler riksdagspolitiker kanske inte oftare besöker Bryssel än sin hemort, men besöken i Bryssel blir mer betydelsefulla."

Det uppskattades att cirka 50 av kammarens 249 ledamöter är på resande fot i veckan på grund av bland annat internationellt arbete. Internationella frågor har alltid varit lockande, och nu är de också betydelsefulla för den nationella politiken. Politikerna lyfte alla fram fenomenen "marknad", "ränteoro" och "olika valutors relativa index gentemot kronan" som uttryck för den nationella politikens internationella beroende. Men detta betyder ingalunda att riksdagspolitikerna skulle vara mindre intresserade av vad som sker på det lokala politiska planet. En riksdagspolitiker beskrev det som

"att engagemanget för omvärlden i flera fall är större än för den egna kommunen. Det är först på senare år, med stora förändringar inom den offentliga sektorn, som intresset riktas mot den nationella politiken."

De båda sist nämnda citaten kan verka motsägelsefulla när de ställs mot varandra. När detta påpekades är det snarare så, enligt samme politiker, att båda tendenserna verkar samtidigt. Politiken är inte bara beroende av internationella normer, utan även av lokala opinioner. Legitimitet handlar med andra ord om att upprätthålla båda internationella och lokala relationer. Detta var ingen av de intervjuade riksdagspolitikerna sen med att påtala, vilket samtidigt säger en del om de förutsättningar som råder för riksdagspolitiskt arbete (och politikers sätt att uttrycka sig).

Att som riksdagspolitiker även representera sin hembygd

Vid frågan om inte de riksdagspolitiker som företräder Västsverige kunde organisera sitt arbete så att man i vissa frågor gjorde gemensam sak och att partierna tillsammans företrädde länen, gavs olika svar. Anledningen till varför frågan ställdes var dels att detta efterfrågades från kommunalt håll, dels därför att man i massmedia ofta hör att Norrlandspolitikerna gör gemensam sak och företräder Norrland.

Riksdagspolitikerna visade upp en kluven bild. Visserligen ansågs att mer säkerligen kan göras. Bland annat att Göteborgsbänken träffas, vilket inte nu sker, för att då diskutera gemensamma problem för Göteborg och Västsverige, och förhoppningsvis även verka gemensamt för ändringar där (politiska) förutsättningar finns. Men samtidigt som detta sades, betonades också att först och främst representerade man som politiker ett politiskt parti och inte ett diffust intresse – Västsverige.

Men riksdagspolitikerna höll inte med om all den kritik som kommunpolitiker riktar mot dem rörande deras bristande engagemang för hembygden eller Västsverige. Riksdagsledamöterna ansåg visst att de fångar upp frågor som berör den lokala samhällsutvecklingen. Men man sa även att kommunerna i vissa fall var dåliga på att förse riksdagspolitiker med relevant material. Ett exempel på detta kan återges.

"Det går inte att sända, vilket gjordes i ett fall, den kommunala räkenskapen och tro att jag som politiker ur detta digra material kan vaska fram relevanta argument, som jag sedan baserar en motion på eller på andra sätt verkar för. Jag behöver PM på tre-fyra sidor."

Sammanfattningsvis visar kommun- och riksdagspolitikernas berättelser att politikerna besvarar frågan om relationen mellan central och lokal nivå utifrån vilket mandat man har som politiker. Riksdagspolitikernas utgångspunkt är staten, vilket i deras utsagor inkluderar överväganden av såväl internationell som lokal karaktär för att på basis av dessa göra nationella helhetsbedömningar. Kommunalrådets utgångspunkt är främst kommunen, där man påtalar vad man upplever som missförhållanden i

det kommunala självstyret, bl a det olämpliga i att domstolar bakvägen etablerar riksnormer, att kommunala överväganden får stå tillbaka för hur ramlagstiftningen används samt statens starka finansiella styrning. Men det kanske även finns andra skäl till varför relationen mellan stat och kommun uppfattas vara som den är, och som är mer näraliggande?

Göteborgsandan

Till specifika förutsättningar för relationen mellan riksdagspolitiker och intervjuade kommunalråd hör i denna rapport det som benämns Göteborgsandan. Merparten av de intervjuade kommunpolitikerna är som inledningsvis nämndes från Göteborg. Av intervjuuttalandena är det inte alldeles lätt att distinkt säga vad Göteborgsandan representerar. Begreppet anger flera olika innebörder, beroende på vad man vill framföra. Göteborgsandan gavs å ena sidan innebörden av att vara ett uttryck för en samförståndsanda såväl olika personer emellan som mellan olika politiska inriktningar. Å andra sidan beskrevs med hjälp av Göteborgsandan även både en gnällighet gentemot utomstående och att Göteborg (som kommun och stad) var sig själv nock. Det är alltså inte helt lätt att säga att Göteborgsandan representerar "x" och inte "y", eller tvärtom.

Anledningen till varför Göteborgsandan tas upp i denna rapport är att begreppet flitigt används av både kommunal- och riksdagspolitiker i deras beskrivningar av relationen. Eller annorlunda uttryckt, relationen mellan staten och Göteborgs kommun förefaller inte kunna beskrivas utan att göra hänvisningar till Göteborgsandan. I just denna mening visar begreppet på sin användning. Göteborgsandan är inte en variabel, det vill säga att "andan" utgör en av flera subsystem i kommunen, vid sidan om organisationsstruktur, strategier, etc, utan det utgör med andra ord ett grundläggande perspektiv som möjligtvis kan befrukta förståelsen av olika fenomen – inte minst fenomen som inte självklart uppfattas som socialt betingade och kulturella.

Om inte undertecknad kan uttala sig om vad Göteborgsandan står för, vad säger då andra? Björn Elmbrant (1995) ger följande beskrivning.

"Göteborgsandan, lokalt politiskt samförståndstänkande av det slag som brukar finnas i mycket små orter, med den skillnaden att Göteborg är rikets andra stad till storleken.

Göteborgsandan innebar länge en strävan att de avgörande besluten skulle fattas av lekmän, inte av heltidsanställda politiker, att partierna var överens till 97 procent (den formulering som moderaten Stig Gunne använde när han avslutade sina inlägg i den årliga budgetdebatten) och att partierna var särskilt överens om att hålla distans till de partipolitiska överdrifterna i Stockholm.

Detta betydde också att stadens socialdemokrater är de minst socialiseringsbenägna i landet men också att Sveriges mest reformvänliga högermän brukar finnas i Göteborg (Lars Tobisson bor numera i Stocksund). En viktig pusselbit är att folkpartiet i denna stad haft ett av sina starkast fästen (göteborgsliberalismen). Folkpartipolitikern och redaktören för Göteborgs-Posten Harry Hjärne (1883-1969) och socialdemokratins starke man Torsten Henriksson (1906-1983) anses historiskt ha varit ett radarpar som starkt bidrog till att skapa ett samarbetsklimat.

Samtidigt har Göteborg alltid varit tydligt klasskiktat, historiskt sett med en stark industriarbetarklass (numera decimerad av nedläggningen av varven) och en liten, tydlig gräddhylla av handels- och industrikapitalister, familjer som Dickson, Carnegie och Hall. Trots detta, eller kanske just därför har göteborgsandan uppkommit; möjligtvis som ett oskrivet, ömsesidigt avtal för att slippa ofruktbara klasstrider. Sannolikt som en reaktion mot göteborgsandan har extrempartier haft ovanlig framgång i Göteborg. Nazisterna hade före andra världskriget ett av sina starkaste fästen här. Staden rymmer idag landets mesta stalinistfraktioner, KPML(r). Göteborgs politiskt-geografiska särställning visar sig också i att staden inte sällan har haft motsatt valvind mot riket som helhet.

Göteborgsandan kan också uppfattas som kväljande, som i den replik som tillskrivs skådespelaren och göteborgaren Kent Andersson: Ibland är Göteborg inte ens en ankdamm utan ett fågelbad."

Björn Elmbrants beskrivning ger inte heller någon distinkt betydelse av göteborgsandan, utan snarare visar han, liksom jag, på något som genomsyrar den styrande elitens tankesätt.⁵

Avslutningsvis kan en språklig koppling framvisas mellan hur (en) göteborgspolitiker ser på riksdagspolitiker från Göteborg, där Göteborgsandan utgör så att säga kittet. Säkerligen är den uttryckta andan ett av många skäl till varför relationen uppfattas som den gör. Ett f d kommunalråd uttryckte relationen till Stockholm i bryska termer, men menade säkerligen åtminstone hälften av vad han sa.

"I Göteborg är vi kända för att vi skickar B-laget på politikersidan till Stockholm. Det ses som inget vidare att komma dit. Vi reser aldrig dit upp för att resonera kring sakfrågor för att därigenom försöka lösa dem, utan vi åker upp och kräver. Det är inte bra. Detta återverkar på vår relation med staten."

Flera liknande språkliga kopplingar finns i intervjumaterialet. Ett annat tema vid sidan om den s k Göteborgsandan, som kom till uttryck i samtalet med politikerna och som gavs en betydelse för relationen mellan central och lokal nivå, är diskussionen om den framtida Västsvenska regionala indelningen.

Region

Om spänningen mellan lokal och riksnivå tilltagit, samt att den börjar få genomslagskraft på partiernas och politikernas arbetssätt, så finns det även anledning att uppmärksamma en annan (underliggande) spänning som under ekonomiskt ansträngda tider gjort sig mer gällande mellan kommuner och andra offentliga institutioner. Frågan är om inte denna utveckling möter ett utvecklingsspår som inom svensk statsförvaltning utretts under de senaste decennierna utan märkbart resultat, nämligen den om den regionala indelningens problem och lösningar.

Sedan några år tillbaka pågår en diskussion mellan olika institutionella aktörer om huruvida förutsättningar finns för att skapa en ny indelning av den offentliga verksamhetens organisation. Diskussionen är ingalunda ny men har den senaste tiden åter fått ny aktualitet, inte minst genom olika utredningar och bakomliggande krav om nya nationella besparingar, men också föreställningar om nya sätt att utveckla välfärden i

samband med Sveriges inträde i EU. Principiellt är merparten av aktörerna överens om problemet, nämligen bristande samordning mellan olika offentliga aktörer.

Ställer man sig frågan vem som gör vad inom svensk förvaltningsorganisation kommer svaret att visa att stat, landsting och kommuner i flera avseenden ansvarar för likartade verksamhetsuppgifter. Exempel på verksamheter är kommunikation, hälso- och sjukvård, undervisning, fysisk planering och näringspolitik. Vad gäller uppgifter som kan hänföras till en regional nivå uppvisas idag en splittrad bild vad gäller ansvarsförhållanden. Hur man skall komma tillrätta med detta problem är aktörerna dock inte lika ense om. Trots detta framträder alltmer tydligt i samtalet om framtidens strukturer ett fokus på den regionala nivån. En möjlig lösning är en ändrad länsindelning och/eller ett regionalt parlament för att härigenom göra regionen långsiktigt mer attraktiv för utomstående samt konkurrenskraftig och effektiv för de privata och offentliga organisationerna innanför.

Frågan om ökad samordning har härmed blivit föremål för organiserande ansträngningar bland annat av de inblandade aktörerna själva. Bilden som intervjuade politiker gav av att jämkna och foga in dagens institutioner till tilltänkta förslag – att ur det som är se hur det bör vara – samt att skapa nya förutsättningar, förefaller vara en grannlaga politisk och organisatorisk uppgift. När undertecknad bad politikerna att teckna en bild av hur de ser på diskussionen om en regional indelning och hur denna har tett sig, lyfte flera fram argumentens betydelse i utredningen. Politikerna ansåg att situationen har ändrats och ändras på nytt när förfrågningar följs av direktiv som följs av förslag som följs av olika remissyttranden, osv. Argumentation är med andra ord betydelsefull i denna politiska process.

Kommer regiondiskussionen att verka förlösande på hur regionala spörsmål får sin lösning, alltifrån huruvida vi skall inrätta ett nytt organ eller ej, över övergripande strategier om hur regionen skall samordnas till hur konkreta frågeställningar skall se ut? Inte minst verkar det som EU-medlemskapet ytterligare ställer dessa frågor på sin spets – i alla fall är det lätt att uppmärksamma att argumentet för samordningssatsningar hämtar sin näring från ett europeiskt håll, oavsett om det är regionparlament eller andra lösningar som föreslås.

Regional utveckling och partiorganisationers organisering

Hur kan politiker som företrädare för folket hantera denna komplexitet, där invanda mönster möter utvecklingstendenser på flera olika plan – internationella, nationella och lokala – och där dessa tendenser kan vara resultatet av att parallella och välkända spår i historien möts runt nya frågeställningar? Vilka blir de frågeställningar och perspektiv som kan bringa reda i ett redan genomorganiserat samhälle?

Olika utredningar har berört och tangerat utifrån sina olika aspekter denna frågeställning. Maktutredningen (SOU 1990:44) anknöt till den utifrån vem/vilka som har problemformuleringsprivilegiet för vad som har varit samt vad som kommer. Produktivitetsberedningen (SOU 1991: 81) beskrev utifrån behovet av att organisera en långsiktig bärkraftig ekonomisk utveckling, där både den offentliga och privata sfären måste utveckla och förändra sina arbetssätt. Lindbeckkommissionen (SOU 1993: 16) slutligen, som blixtkallad utredning finans- och regeringskrisens år 1992, fann det för gått att föreslå förändringar inom en rad områden, alltifrån regeringens interna arbete, över ledarskapets betydelse till grundskoleelevernas skolplaner. Vad alla utredningar samfällt pekar på är kopplingen mellan den ekonomiska utvecklingens möjligheter och det politiska beslutsfattandet. Som övergripande lösning efterfrågas kompetens för att hantera förändring och inte minst att kunna ifrågasätta egna förgivettagna politiska uppfattningar.

Ett delsvar på frågan är att omorganisera. Det räcker således inte med goda intentioner, utan det krävs också förändrade strukturer och institutionella arrangemang. Ett försök är att politikerna ändrar partiorganisationernas arbetssätt.⁶ Socialdemokraterna håller för närvarande på med att organisera om sin lokala partiorganisation i Västsverige. Tanken är att de sex västsvenska partidistrikten skall organiseras på ett regionalt plan, där regionens partidistrikt bildar ett gemensamt representantskap. Att resonera i regionala frågor har tidigare gjorts i de olika partidistrikten och även över gränserna i olika möteskonstellationer, men det är först nu som man beslutat att även omstrukturera partiorganisationen efter regionala frågeställningar. Skälet som anges är att partiet anser att det är angeläget att ett forum skapas för att diskutera och besluta om an-

gelägenheter som har betydelse för flera län. Socialdemokratiska politiker exemplifierar med sjukvården, kommunikationerna och näringslivet. Den nya regionala indelningens församling kommer att sammanträda två gånger per år. Men en riksdagspolitiker ansåg att

"utmaningen är att få Västsveriges cirka femtiotalet kommuners representanter, drygt 200 stycken, delaktiga så att alla känner att de får utrymme och möjlighet att påverka."

Citatet visar att upplevt problem med delaktighet och "avstånd" härigenom inte behöver få sin lösning, snarare att "avståndet" får en lite annorlunda beskaffenhet. Men tydligt är att vissa frågeställningar får en mer regional än kommunal karaktär.

Mediernas roll

Vid sidan om Göteborgsanda och regionaliseringstendenser kom gjorda diskussioner med politikerna att även beröra andra teman. Merparten av politikerna kom förr eller senare in på mediernas roll och deras betydelse för relationen mellan stat och kommun. Medias roll i samhällsutvecklingen är enligt intervjuade politiker att kommentera de beslut som politiker och andra beslutsfattare fattar. Media skall spegla verkligheten som om de är utanför den. Detta förutsätter antagandet att den politiska verkligheten är fast och given och att den går att fånga i en spegel.

Men medias kommentarer blir, enligt politikerna, i ett flertal fall en debatt i sig, som med tiden kan utgöra indirekta beslutsunderlag i det att föreställningar om vad som är lämpligt eller ej till viss del även formas på den massmediala arenan. Massmedia skapar med andra ord bilden av ett skeende och låtsas som om det inte är en bild, utan själva verkligheten.

Media och beslutsfattare lever i en viss samlevnad, ansåg en politiker. Politiker bevakas av media, men politiker för också fram sina budskap till media och därmed upprätthåller politikern ett förhållande till media. Mina direkta frågor om detta bekräftades av politikerna samtidigt som

man också sa att mellan politiker och journalister är det viktigt att visa på en viss distans – den som vi som åskådare möter i nyhetsreportage – men där man även som sagt under politikerbanans gång upprättar långvariga kontakter och ömsesidiga relationer med vissa journalister.

Politik och journalistik tangerar därmed varandra. Men samtidigt som kraven på att det politiska samtalet mellan kommun och riksnivå har ökat, ansåg några att media ibland förvärrar en situation som redan är svår som den är genom att media söker en säljande vinkling.⁷

"Men att hantera långsiktiga frågeställningar, som vi vet inte har sin lösning idag eller i morgon, fordrar andra förhållningssätt än medias direkta dag till dag rapportering väglett av att finna spetsfundiga vinklingar."

Den massmediala produkten skall enligt "säljande-vinkel-konceptet" således vara lättillgänglig, igenkännbar och väcka köplust. Har då det politiska samtalet som traditionellt grundat sig på förnuftsbaserat resonande minskat i betydelse till förmån för att i massmedia demonstrera färdiga åsikter? Används i politiska budskap en mindre försåtlig ton framför mer slagordskraftiga formuleringar? Har medias stärkta roll som samhällskommentator, med dess vinklingslogik om att nyheter går före beskrivningar och analys, förstärkt denna tendens? En politiker talade om att han upplevde sig som en 'one-liner'. Med detta menade han att i samtalet med media fanns varken tid eller utrymme för längre analyser, utan för att synas och höras behövs korta och slagkraftiga budskap. Leder detta till att en resonerande logik ersätts av en utspelslogik? Har media en betydelse för hur relationen mellan politiker på olika nivåer ser på varandra? Det är många frågor som väcks i samtalet med politiker om medias betydelse.

Politikerrollen

I förändringsprocesser lyfts ofta ledarskapets betydelse fram, så gjorde även intervjuade politiker. Ofta gjordes detta i betydelsen att man ansåg att ledarskapet saknades, genom att just referera till vad som skrivits i

media. Problembilder och ideal om ett (nytt) politiskt ledarskap var många, och kan övergripande sammanfattas i följande avsnitt.

Det politiska ledarskapets uppgift är att skapa och sprida mening till det som händer i och omkring samhället. Politikernas tankesätt ska därmed dominera över aktuella omvärldssituationer och dess relation till samhällsutvecklingen och dess organisationer. Härigenom kan politikerna initiera nya handlingsmönster. Enligt politikerna är det här det brister. Ett kommunalråd använde följande ordalag:

"Politisk styrning, i en konfliktpräglad organisation som denna är svår, dessutom skall vi styra en sluten förvaltning. Länken mellan politik och handling är följaktligen svår. Som jag sa tidigare kommer politiker att engageras i processen att välja bland lösningar, men vi har sällan tid till en fördjupning i den egentliga problemanalysen. Analysen tas om hand av tjänstemannaorganisationen och deras prioriteringar kan avvika från våra helhetsperspektiv. Detta medför att en alltför ringa del av inflytande kan hamna hos politikerna, men att vi samtidigt får bära en alltför stor del av ansvaret."

Riksdagspolitikerna ger liknande berättelser om relationen riksdag och regering å ena sidan och regeringskansliet å den andra sidan. En riksdagspolitiker hänvisade med anledning av varför en diskussion överhuvud taget förekommer om en ny politikerroll till inledningsorden i den så kallade Lindbeck-kommissionen. "Det kommer en tid då varje nation stannar upp och reflekterar över sin framtid. Sådana ögonblick infaller oftast i perioder av nedgång och kris".

I denna krisdiskussion lyfts särintressens starka betydelse och hämmande kraft för förändring fram samt en kortsiktighet i det partipolitiska spelet. Svårigheter för det politiska ledarskapet är med andra ord att man inte är "herre över" denna situation, utan att institutioner och regler har format nuvarande samhällsutveckling och därmed även skapat identifierade problem. En annan riksdagspolitiker beskrev samma sak i lite annorlunda termer.

"Ökade offentliga utgifter har alltid av politiker beskrivits som välfärdsförbättring. När vi nu ställs inför att de offentliga utgifterna

skall minskas kommer vi, med samma logik, anklagas för att vi vill minska välfärden."

Om det finns en sanning i citatet är det den att ingen politiker vinner anhängare på att lova försämringar. Ledarskapets förmåga och möjligheter ligger med andra ord inte enbart i att ändra beteendet, utan även i att göra övertygande beskrivningar om sakernas tillstånd samtidigt som vidtagna åtgärder görs meningsfulla för dem som deltar i dem. Men vad en övertygande beskrivning är råder det delade meningar om. Redan den gamle greken Protagoras sa att om varje sak finns det två varandra motsägande meningar, det vill säga vad som är sant för den ena kan vara falskt för den andra och tvärtom.

Den politiska samtalskonsten

I politiska sammanhang har uppmärksammats hur politiker pratar om det de pratar (Fredriksson, 1974). Det har sagt att politiker försöker ta åt sig äran, att skylla ifrån sig för allt det negativa som inträffat samt att anklaga och belasta sina motståndare för detta. Det råder en ömsesidighet mellan medias vinklings- och sensationslogik och politikernas "behov" att plocka poäng och diskreditera sina meningsmotståndare. Detta gäller inte enbart mellan olika politiska schatteringar. Mellan kommun- och riksdagspolitiker är dessa tre framställningsstrategier också vanliga. Kommunpolitikerna försvarar sig själva och anklagar riksdagspolitikerna och vice versa. I gjorda intervjuer finns dessutom tecken som tyder på att detta gäller även inom samma parti. I stället för att föra frågan framåt försöker man plocka poäng och diskreditera den andre. Kanske kan man i dylika fall efterfråga en mer verklighetsnära retorik från båda sidorna?

Sammanfattningsvis har ett ökat krav på samverkan mellan aktörer och politiker i den nära omgivningen och gentemot mer geografiskt avlägsna aktörer och regioner – som internationalisering och EU diffust medför – även en inverkan på hur politiker ser på sin roll. Flera tror att politikerrollen kommer att ändras, eftersom regionalisering på lokal nivå samt internationalisering på nationell nivå i mångt och mycket utgår från hur man tolkar de förändringskrafter som verkar inom näringslivet och samhällsutvecklingen i vid mening. Vad detta konkret skulle vara, är det svå-

rare för politikerna att uttala sig om. Utomstående kan identifiera trätan de olika nivåerna emellan. Givna svar förefaller ligga i de processer som nu är igång inom olika sfärer – gentemot grannkommuner och region, i relationen till centralmakten och för centralmakten gentemot EU. Legitimitet finns alltså inte enbart inom ramen för det egna mandatets gränser – kommunen eller nationen, utan står även att finna inom ett vidare område, där såväl ett politiskt som ekonomiskt omvärldsberoende är centrala ingredienser.

Sammanfattande kommentar

Att se relationen mellan politiker på olika nivåer som en social konstruktion innebär från ett politiskt perspektiv en intressekamp mellan olika grupperingar. Det mest grundläggande i denna intressekamp gäller hur situationen skall definieras och uppfattas, dvs hur den sociala verkligheten rörande visst utsnitt skall beskrivas och förstärkas eller förändras. En förutsättning för vidmakthållande av en verklighetsuppfattning är att den omfattas av en grupp och att den därmed har vad man kan kalla en social legitimitet. Verklighetsuppfattning har i denna rapport setts som en uppsättning berättelser givna av politiska företrädare på lokal och central nivå om relationen mellan stat och kommun.

En verklighetskonstruktion som starkt framträder i denna rapport är att det statsfinansiella läget har försämrats. Handlingskraftig politik kräver enligt de intervjuade politikerna resurser. Som en funktion av statsskuld och budgetunderskott menade såväl riksdags- som kommunalpolitiker att det är svårt att göra medvetna val och överväganden. Tiden går åt till att reagera på en mängd förändringar som inträffar, exemplifierat ett flertal gånger med den 500%-iga räntan. Det (kan) gör(a) att befintliga relationer mellan statliga och kommunala företrädare kommer i en delvis annan dager. Att skifta verklighetsuppfattning innebär en ny socialisationsprocess där andra legitimeringsstrukturer blir mer framträdande. Lokala traditioner har sin givna plats i denna process. Likaledes framträder andra verklighetskonstruktioner, exempelvis att nya administrativa gränsdragningar gör sig gällande på såväl nationell som lokal nivå.

Till politikens fundamentala förutsättningar, oavsett central eller lokal nivå, hör med andra ord att kunna hantera oklara och ofta förhållandevis förutsättningslösa relationer med både enskilda personer och institutioner, där alla delar en uppsättning verklighetskonstruktioner eller föreställningar men man delar dem bristfälligt eller ofullständigt. Politik i denna handfasta mening rör sig om förmågan att hantera osäkerhet, vilket innefattar ett växelspel med olika aktörer som alla ordnar, fogar in och översätter utgångsskillnader inom ett sammanhang av delvis delade antaganden. Vi har sett att politiker på kommunal och riksdagsnivå bara delvis delar vissa antaganden. Att hantera och styra innebörder som tilldelats en viss situation innebär att man påverkar hur människor uppfattar situationen och även i förlängningen vilka olika handlingsalternativ som föreligger.

Relationen mellan riksdagspolitiker och kommunalpolitiker gör sig gällande inom främst två utvecklingsfält, vardera med lite olika genomslagskraft. Det ena fältet rör hur uppkomna förslag och sakfrågor mottas samt massmediers bevakning, och därmed även indirekt de normer och förutsättningar på vilka relationen är baserad. Hur tas sakfrågor emot och förstås samt hur förhandlas de till någon form av lösning? Till detta fältet hör även den mängd oförutsägbara företeelser som när de uppstår blir en förutsättning som måste beaktas. Exempel på oförutsägbara förutsättningar är den just nämnda 500 %-iga räntan. När den väl uppstår blir det en premis att ta hänsyn till i det fortsatta samtalet.

Det andra fältet skulle kunna karakteriseras som de förutsättningar som överhuvudtaget möjliggör en relation. Detta rör frågor som syn på politik, det politiska systemets förutsättningar, vilka allmänna strukturer och enskilda traditioner som gör sig påminda mellan central och lokal nivå. Det sistnämnda fältet kan ses som djupstrukturen vilken är långsiktig och svår att förändra, medan det förstnämnda kan ses som ytstrukturen, det synliga, massmediala och övergående. Följande bild kan på basis av ovan sagda målas upp.

Förutsättningar	Relation	Sakfrågor
Politiska organisationer Politikerrollen Syn på politik Medialisering Div. traditioner Grundlagen	mellan stat och kommun som uttryck för kommunalt självstyre	Rättighetslagar Nytt statsbidrag Tvångsförvaltning Minskade skatteintäkter 500 milj till Gbg Västsvensk region Riksnormer Arbetslöshetsfrågor Oförutsägbara förutsättningar

Omvandling

Utgångspunkterna för projektet "Kommunernas situation och politikers tolkningar och strategier" och föreliggande studie om hur kommun- och riksdagspolitiker ser på relationen mellan central och lokal nivå baseras på ett teoretiskt perspektiv där olika normbildningar är i fokus. Normer är det sammanhållande och stabiliserande system som delas av det stora flertalet, och som möjliggör handling. Normer finns i olika skepnader; de upprätthålls i lagar och regler, finns i traditionen och lever i de förväntningar vi har. De finns med andra ord i olika grader och styrka.

North (1993) lär oss att institutioner har en stor betydelse för samhällets utveckling. Institution är i Norths tappning annat än rena organisationer, det är också lagar och den normbildning som samhället i stort säger sig representera. Dessa institutionella arrangemang anger bland annat vad som skall anses vara riktigt och befrämjande för utvecklingen. Institutioner skapar en handlingskapacitet genom att reducera osäkerhet för vad som anses vara bra och lämpligt. Samtidigt som institutionerna skapar handlingskapacitet skapar de även friktion (Etzioni, 1993), som beroende på intention benämns ömsom mobiliserade erfarenheter ömsom motstånd mot att förändra etablerade tanke- och förhållningssätt.

I föreliggande rapport har detta förändringsmotstånd identifierats av de intervjuade politikerna som de intressen som över tid har utvecklats och blivit till en viktig del i den institutionella ordningen. Såväl kommuner som staten har intressen, en normbildning, som skall försvaras. Samtliga politikerna anser att svårigheter föreligger att finna fungerande arbetsformer, i betydelsen ett ändamålsenligt och ömsesidigt ansvarsutkrävande. Till stor del står orsaken att finna i en omställning från expansion till besparingar, "när krubban är tom då bits hästarna".

Att vi tar vår utgångspunkt i en uppfattning om att ett omvandlingstryck föreligger, innebär att vi ser att förgivettagna normer är under ifrågasättande. Sättet på vilket samhället, kommunen och näringslivet övergripande har organiserats och de betingelser som möjliggjort detta, konfronteras då med delvis andra uppfattningar. Vad dessa nya uppfattningar och normer konkret innebär är svårt att sja om, eftersom riktningen i dem inte är tydlig. Den innehåller ingredienser som är centralistiska till sin karaktär, exemplifierade i denna rapport genom en hårdare finansiell styrning och centralt dirigerade besparingskrav. Även motsatta tendenser är att skönja, exempelvis decentralisering som norm, i form av att lokalt ansvar och inflytande premieras. Sammantaget innebär detta att pågående omvandling är komplex till sin natur, där olika mål och olika medel verkar i olika sammanhang och ibland i motsatta riktningar.

Genom att se omvandlingen som ett uttryck för normförändring uppnår vi möjligheten att förklara två komponenter i omvandlingen. För det första att förklara den övergripande förändringsprocessen genom att identifiera när trycket är som "svagast" för att bevara status quo. Eller med andra ord, beskriva när förgivettagna normer inte klarar av att upprätthålla kontinuitet och konformitet. Vid sidan om en föreställning om kris, vilket ett flertal samhällsdebattörer identifierat har gjorda studie lyft fram även andra förutsättningar. Till andra förutsättningar hör föreställningen om regional samordning med dess politiska betydelse och konsekvenser (se vidare Jensen och Leijon, 1995), näringspolitiska beslut och deras betydelse för kommunpolitikens handlingsutrymme (Jensen, 1994) och föreställningen om vad ny informationsteknologi kan ha för innebörd för en kommun (Leijon, 1994).

För det andra möjliggör normförändringsperspektivet att lyfta fram den politiska processen (ej nödvändigtvis partipolitisk) som alltid figurerar i samband med att ambitioner och intressen manifesteras. I föreliggande

rapport kommer dessa intressen till uttryck i de olika berättelserna som de olika nivåernas företrädare berättar. Berättelserna visar alltså på ett spänningsfält där olika intressen manifesteras. Omvandlingstrycket innebär med andra ord att olika menings- och tolkningsscheman figurerar i en given situation. För att förklara dessa skillnader är det först viktigt att förstå vad som föregår dessa olikheter. Vilka är de förutsättningar och betingelser som gör att berättelserna blir förståeliga som just berättelser om en relation under förändring?

Rapporten har bland annat behandlat politikernas uppfattning om en starkare finansiell styrning och dess inverkan på föreställningen om kommunalt självstyre. Ofta sägs det att kris är alla uppfinningars moder. Flera av de intervjuade politikerna såg även något positivt i rådande statsfinansiella kris. Härigenom ansågs att man lättare kan åstadkomma förändringar av delar av vad man kallade en institutionell ordning. En riksdagspolitiker ger följande problembeskrivning.

"en ordning som enbart kan skilja problem åt som egentligen hänger samman, och hur man legitimerar lösningar såsom varande i allmänhetens intresse, fast flera i själva verket gynnar en part."

Intressekris kan uttalandet tolkas som. Vad politikerna överlag efterfrågade var en analys av de mekanismer som möjliggör förändring, det gäller sedvänjor och lagar men även de institutionaliserade relationsmönster som existerar mellan stat och kommun. Flera talade då inte om förändring som expansion, utan om förändring under omständigheter som inte möjliggör nya resurser. En kommunpolitiker sa

"Vad gör vi när vi går bakåt? Det har vi inte byggt in i dialogen mellan staten och kommunerna, den har alltid präglats av uppsving."

En omvandlingsmodell

I (Brorström, Jensen och Leijon, 1993) används en modell hämtad från Oliver 1992. Hon lyfter fram tre faktorer som påverkar omvandlingen, eller deinstitutionaliseringen som Oliver talar om; politiska, funktionella

och sociala faktorer. Om det hittills sagda sätts in i denna modell kan följande analys göras av relationen mellan central och lokal nivå.

De politiska är de olika intressen som konfronteras rörande vad som skall räknas som norm. Politisk oenighet kan råda såväl i organisationen, det vill säga olika politiska företrädare har olika uppfattningar om vad som bör göras, som mellan organisatoriska nivåer, det vill säga olika nivåer i Svensk statsförvaltning har även de olika syn på vad som bör göras. På basis av varifrån man ser problemen kommer de att framträda olika. Det är alltså inte enbart frågan om att den politiska ideologin är styrande utan även vad om man som politiker har mandat över, nationen eller kommunen.

Den traditionella bilden av kommunpolitikern som värnar om den egna kommunens förehavanden utsätts för prövningar inte bara i samband med att relationen till staten diskuteras. Så är även fallet i diskussion om en ny regional indelning eller ökad kommunal samverkan. Regionen/samverkan har framställts som att utåt stärka bilden av den enskilda kommunen. Men kommer därmed den enskilda kommunens handlingsfrihet att minska, är det flera politiker som uppvisar en tveksamhet mot reformen. Kommungränsen fungerar med andra ord som en institutionaliserad norm, som kan vara svår att lösa upp.

En likartad geografisk förskjutning kan iakttas på nationell nivå. Frågeställningar som diskuteras och beslutas inom EU kommer enligt riksdagsmännens egna utsagor att inverka på riksdagsarbetet i allt högre grad, och följaktligen, får man förmoda, även påverka relationen till de lokala politiska företrädarna. Frågan är då var gränsen går. Att Sverige som nation skall uppfylla EUs konvergenskrav kommer säkerligen medföra ändrade betingelser och argument i nämnda relation.

Olika lagändringar är också uttryck för politiska faktorer som starkt påverkar hur kommunen kan agera såväl inåt som utåt. Rapporten har visat att i debatten förekommer en rad förslag, såsom riksnorm för socialbidrag och nu senast förslag om tvångsförvaltning. Här anser flertalet kommunpolitiker att staten agerar som om man inte har förtroende för hur den kommunala politiken sköts. Bland annat befarades att rättighetslagstiftningen kommer att medföra att domstolars domslut i större utsträckning kommer att styra kommunernas utformning. Flera företrädare ansåg att en diskussion om större variationer mellan kommunerna måste

föras, i synnerhet som inte staten finansierar vad man stiftar lagar om. En centralt dirigerad rättvisenorm möter med andra ord lokala förutsättningar och tolkningar.

En större konkurrens om begränsade resurser och nya strukturella förutsättningar har en inverkan på relationen mellan lokal och central nivå i andra avseenden än en ren intressekonflikt. Det skapas en funktionell press på olika nivåer i samhället.

Ett av flera svar på varför det uppstår institutioner, är att institutionens förtätade normbildning fungerar som ett svar på det tvivel som råder om huruvida målen med verksamheten går att mäta. Vi skapar då normer som säkerställer vårt agerande. I situationer där konkurrensen om resurserna blir mer tydliga anser Oliver (1992) att

"increasing pressures.... to make efficient use of...resources will tend to replace normatively constructed definitions of success with organizational efforts to provide technically defined and concrete indicators of effectiveness" (s. 573)

vilket medför att

"any institutional activities that begin to have significant implications for the economic success of the organization are likely to be re-evaluated" (s. 572).

Två vanligt förekommande normföreteelser som politikerna lyfter fram i denna rapport är dels en strävan att decentralisera och öppna upp för möjligheten att lokalt ta ett större ansvar, dels en ökad ekonomisering med påföljande stark finansiell styrning av kommunerna. Båda tendenserna legitimeras genom att de befrämjar effektiviteten. Således befrämjas effektiviteten av både en ökad decentralisering och en ökad centralisering. Dessa motverkande tendenser kan skönjas i minskad detaljstyrning från statens sida samtidigt som resursutrymmet har minskat med påföljd att den finansiella styrningen från statens sida samtidigt har skärpts.⁸ Motsägelsefulla företeelser brukar skapa förvirring.

För Oliver innebär social press övergripande en ökad förändringsbenägenhet samt att traditionen får en minskad betydelse, vilket i Olivers tappning leder till att kontinuiteten minskar, som i sin tur ökar en normativ fragmentisering. Socialt tryck är inte synligt i empiriska iakttagelser. Snarare är social press det osynliga som gör det synliga möjligt. Det är

alltså de bakomliggande betingelserna för synliga uttrycks möjlighet. Sociala faktorer framträder i de berättelser som olika företrädare för central och lokal nivå berättar. Vi kan där finna de typifieringarna med vilka olika aktörer varseblir världen.

Riksdagspolitikerna beskriver sina gärningar utifrån att de måste beakta nationella och internationella krav och perspektiv där man önskar ett grepp om statsfinanserna. Kommunpolitikerna däremot har sitt huvudsakliga fokus i kommunen och delvis i ett något större geografiskt rum, nämligen regionen. När relationen mellan statlig och kommunal nivå diskuteras återopas ofta det kommunala självstyret som vägledande princip. Vad som inryms i denna princip är oklart. En illvillig tolkning kan vara att kommunalt självstyre används som argument för snart sagt alla uppfattade intrång på den kommunala nivån. Att det är ett honnörsord utan klart innehåll. Det är dock inte svårt att se att kommunpolitiker uppfattar skattestopp, rättighetslagar, förslag om riksnormer i socialbidraget som intrång i den kommunala självstyret. Flera kommunalråd ansåg att statens tilltro till hur kommunerna handhar sitt fögderi har minskat. Detta har i sin tur skapat osäkerhet och skapar allt efter nya påbud än mer osäkerhet bland kommunala företrädare. Den offentliga debatten bokstavligen vimlar av uttryck för denna osäkerhet.

Men även det ovan givna citatet ("Vad gör vi när vi går bakåt? Det har vi inte byggt in i dialogen mellan staten och kommunerna, den har alltid präglats av uppsving.") kan ses som ett uttryck för ett ökat socialt tryck. Om man inte vet hur man skall förhålla sig till frågeställningar som inte vägleds av expansion skapas en press. Hur får man till stånd en förändring av dialogens fundamentala betingelser? I stället för att måla upp relationen mellan central och lokal nivå som "vi och dom", kan det finnas anledning att identifiera samvaron, i betydelsen att vi gemensamt måste lösa uppgiften. Likaledes pekar ordstävets i rapportens undertitel "När krubban är tom då bits hästarna" på att en samvaro kring bekymmersamma frågor bör anläggas. Rothstein, med flera (1995) har visat att politiker i politiken har allt svårare att komma överens, att skapa samförstånd och kompromisser till förfång för problemlösning, realisering av visioner och konstruktiva handlingar.

Politikerna har i gjorda intervjuer lyft fram medias betydelse i samhällsdebatten. Det är inte bara allmänheten som blir informerad om politiken, utan även politiker såväl informerar sig som för en dialog via massme-

dia. Denna ömsesidighet till trots mellan politiker och journalister, efterlyser politikerna en mer eftertänksam bevakning, ty medias bevakning tenderar att bli en debatt i sig som kan föra diskussionen vilse. Som uttryck för social press kan också inflikas massmedias allt mer stärkta roll i samhällsdebatten.

Slutord: fenomenet avstånd

Det är säkert så att det offentliga samtalet i längden präglar relationen mellan riksdagspolitikerna och kommunpolitikerna. Sällan är politikerna personligt främmande inför varandra, men flera gav uttryck för att den andre var främmande inför ens eget synsätt och arbetssätt. Ett fenomen som ständigt återkommer i intervjuerna med kommunalråden och riksdagspolitikerna är att relationen dem emellan kännetecknas av ett avstånd. Fenomenet avstånd kan ges en dubbel betydelse. Dels att politikerna befinner sig såpass långt ifrån varandra att man inte helt och fullt förstår varför man argumenterar som man gör, det vill säga något negativt. Dels att politikerna tack vare ett avstånd faktiskt kan distinkt argumentera för sin sak, alltså något positivt. Ofta ges den förstnämnda betydelsen när avståndet mellan folket och folkrepresentanterna beskrivs, vilket då sägs borga för ett tilltagande politikerförakt. Men rörande avståndet inom politiken kan även positiva tolkningar ges.

Om man till ovan redovisade erfarenheter om relationen mellan politiker på olika nivåer tar med erfarenheter gjorda i samband med utvärderingen av Stadsdelsnämndsreformen i Göteborg (Brorström och Jensen, 1995), kan betydande likheter skönjas mellan hur politiker på olika nivåer, stadsdelsnämnds nivå, kommunfullmäktigenivå och riksdagsnivå resonerar om relationen till varandra. Ur ett nerifrån-perspektiv låter det sålunda att politiker på stadsdelsnämnds nivå säger att kommunalråden befinner sig alltför långt ifrån verkligheten och att kommunalråden inte tar tillräckligt ansvar för den ekonomiska styrningen. Detsamma säger kommunalråden om riksdagspolitikerna. Riksdagspolitiker i sin tur brukar ibland anklaga "marknaden" och EU för likartade saker. Utifrån ett ovanifrån-perspektiv talar kommunalråden i förhållande till stadsdelsnämndspolitikerna om att de måste beakta helheten och att det finns andra faktorer som måste övervägas i denna helhetsbedömning. På ett

liknande sätt resonerar riksdagspolitikerna i förhållande till kommunråden. Avstånd (och hierarkier) brukar i organisationssammanhang överbryggas med regler. Reglerna har dock ansetts oklara under rådande besvärliga ekonomiska situation. Vad man som utomstående kan efterlysa är kanske inte konfliktfrihet, utan en viss form av tolerans i betydelsen att man måste erkänna att det finns en likhet mellan en själv och ens meningsmotståndare.

Denna oklarhet om regler och normer kan härmed skapa en klyfta mellan ord som genererar handlingar och ord som enbart är vackra, inte minst förmedlade genom massmedia. Vi kan se att politiker oavsett nivå gör en skillnad mellan hemma- och bortaplan. På hemmaplan är man försiktig och foglig, men på bortaplan är man grovkornig och reformivrare. I det senare fallet leder idéerna och radikaliteten inte till någonting, eftersom man inte har mandat. Men i det förra fallet kunde ett annorlunda agerande leda till besvärande och kostsamma konsekvenser.

Referenser

- Brorström, B., Jensen, C., och Leijon, S., Kommuners situation och politikernas tolkningar och strategier. Projektansökan till Svenska Kommunförbundet, Göteborg, 1993.
- Brorström, B., och Jensen, C., Decentralisering och ekonomi. I Jönsson, Rubenowitz och Westerståhl (red.) Decentraliserad Kommun, exemplet Göteborg. SNS Förlag, Stockholm, 1995.
- Bäck, M., och Möller, T., Partier och organisationer. Allmänna Förlaget, Stockholm, 1990.
- Dir 1994:87, Översyn av den rättsliga regleringen av den kommunala självstyrelsen.
- Elmbrant, B., Politikens A B C. Fischer, Stockholm, 1995.
- Etzioni, A., A Socio-Economic Perspective on Friction. I Sjöstrand, S.-E., (ed.) Institutional Change Theory and Empirical Findings. Sharpe, Armonk, N. Y., 1993.
- Fredriksson, G., Det politiska språket. Bo Cavefors Förlag, Uddevalla, 1974.
- Gustafsson, L., Problemformuleringsprivilegiet. Norstedts, Stockholm, 1989.
- Hjelmqvist, I., Relationer mellan stat och kommun. Stockholms Universitet, Statvetenskapliga Institutionen, 1994.
- Häggroth, S., m fl, Kommuner och landsting. Norstedts Juridik, Stockholm, 1993.
- Jensen, C., Kommunpolitikens beskrivningar av samband man delvis råder över. KFi U-rapport, Göteborg, 1994.
- Jensen, C., och Leijon, S., The West Sweden region – an idea searching for a (re)form. Paper presented at the conference Regional Futures: Past, Present, East and West, Gothenburg, Sweden, May 6-10, 1995. To be published in

Alden och Boland (eds.) *Regional Development Strategies – A European Perspective*. Jessica Kingsley Publishers, London, 1995.

Leijon, S., *Falköping – då, nu och framöver*. KFi U-rapport, 1994, Göteborg.

North, D., *Institutional Change: A Framework of Analysis*. I Sjöstrand, S.-E., (ed.) *Institutional Change Theory and Empirical Findings*. Sharpe, Armonk, N. Y., 1993.

Oliver, C *The Antecedent of Deinstitutionalization*. I *Organization Studies*, 13/4: 563-588, 1992.

Petersson, O., och Söderlind, D., *Förvaltningspolitik*. Publica, Allmänna Förlaget, Stockholm, 1992.

Rothstein, B., (red.), *Demokrati som dialog*, SNS förlag, Stockholm, 1995.

Pierre, J. och Montin, S., *Kommunernas självstyrelse och omvärldsberoende: Inledning*. I Pierre, J. (red.) *Självstyrelse och omvärldsberoende – studier i lokal politik*. Studentlitteratur, Lund, sid 11- 31, 1991.

SOU 1990:44 *Maktutredningen*, Allmänna förlaget, 1990.

SOU 1991:82 *Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande*. Norstedts 1991.

SOU 1993:16 *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommisionens förslag. Finansdepartementet. 1993.

Wallander, J., *Kommunernas framtid*. Fritzes, Stockholm, 1994.

Westerståhl, J., *Staten kommunerna och den statliga styrningen, några principfrågor*. Fritzes, Stockholm, 1988.

1. Under senare år har det i debatten skönjts tendenser att detta delvis (bör) förändras. Bland annat talas om personval som ett sätt att identifiera politikern och därmed fokusera på ett ansvar som idag sägs saknas. Fastän erfarenheterna i Sverige är få av personval har kritikerna ansett att steget från politisk dialog till marknadsföring av politiska budskap då kommer att minska. Oavsett personval eller ej har andra ansett att valkampanjer snarare liknar marknadsföring än ett samtal där olika viljor bryts. Det har i debatten vidare framförts en kritik att politiska löften är mångtydiga och vaga och att politiker därför inte kan ställas till svars för dem på måndagen efter valet. Tydligt exempel på marknadsföring är om huruvida marknaden tagit över politiken eller ej. Detta tema har återkommit i ett flertal valrörelser. Vissa befarar att marknadens ekonomisering enbart visade på nödvändigheter och att faran då är att det inte finns något utrymme för politik, dvs åsiktsbrytning. Symbolen marknad har då blivit styrande. Den har lösgjort sig från det betecknade och får stå för sig själv. Önskade åtgärder görs sedan med hänvisning till symbolen, och inte till 'verkligheten'. Andra exempel på ord och begrepp som samlar övertygelser, är 'statsskuld', 'skarpa paket' och 'blockgräns'. Detta visar att i valet av ord finns en enorm kraft, där namngivning kan objektivisera handling. Att något exempelvis benämns som en kostnad innebär samtidigt att handlingar mobiliseras för att minska det man benämnt som en kostnad. Varje substantiv i singular bestämd form har alltså en potential att vara en 'gud i vardande'.

2. Ett övergripande exempel på särintressen är det manliga könet. Stark, Boethius och Bratt-Wittström anser att medelålders män vårdas av ekonomiska, politiska och fackliga intressen, inte kvinnorna. Denna åsikt har haft stor genomslagskraft, med stor inverkan på hur partierna fördelade sina riksdagsplatser det senaste valet (varannan damernas). Detta visar hur stor genomslagskraft enskilda frågor kan få. De blir till oförutsägbara förutsättningar.

3. Vid flera av intervjuerna uttrycktes detta. Huruvida detta har att göra med den s k Göteborgsandan eller ej, dvs att göteborgspolitiker vill markera gentemot Stockholm, låter jag vara osagt. Undertecknad har nämligen stött på liknande uppfattningar i samtal med kommunpolitiker i andra kommuner.

4. Lars Gustafsson myntade begreppet problemformuleringsprivilegiet i en artikel i början av 80-talet. Med språkets hjälp försöker makthavarna styra och behärska skeenden. Språkets räckvidd och kraft utgör således ett väsentligt styrinstrument.

5. Läsaren ställer sig säkerligen frågan om inte liknande beskrivningar kan göras på stort sätt vilken stad/kommun som helst. Så är säkerligen fallet. Men det intressanta med iakttagelsen är då inte hur vanlig den är och hur ofta den förekommer, utan vad den betyder för dem som ger uttryck för den. Här konstateras att Göteborgsandan används flitigt av politikerna främst för att förklara och ge mening till varför relationerna är som de är, och av den anledning är det i denna rapport intressant att uppmärksamma.

6. Om partiernas sätt att organisera sin verksamhet finns att läsa i Bäck och Möller 1990.

7. Både kommun- och riksdagspolitiker gav exempel på tillfällen då de märkt att sättet på vilket journalisterna refererade deras åsikt blev föremål för mer diskussion än åsikten i sig. Visserligen var politikernas givna exempel ofta sådana där de uppfattade sig blivit missförstådda. Inga exempel gavs när politikerna uppenbart fått fördelar av att de massmedialt framträtt. Detta tyder även på den symbios som förefaller finnas mellan media och politik.

8. Bland annat har man flyttat över kommunavdelningen från civildepartementet till finansdepartementet, vilket är ett tecken så gott som något på detta.

Kommunforskning i Västsverige är en forskningsorganisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting. Organisationen och verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting i Västsverige och Göteborgs universitet. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därigenom bidra till att skapa en stark forskningsmiljö vid Göteborgs universitet. KFi bedriver idag en omfattande forskningsverksamhet framför allt inom områdena ekonomistyrning, finansiell analys, organisationsförändring och effektivitetsbedömning.

The logo for Kommunforskning i Västsverige (KFi) is displayed in white, stylized, serif capital letters on a solid red horizontal background bar.

Kommunforskning i Västsverige

**Övre Fogelbergsgatan 3
411 28 GÖTEBORG**

**tel. 031 - 13 46 08
fax. 031 - 13 65 12**