

---

## VAR TAR DEMOKRATIN VÄGEN?

LARS LUNDIN

*Förtroendet för de demokratiska institutionerna sjunker. Delaktigheten minskar och inslagen av elitism ökar. De offentliga förvaltningarna har blivit teknokratier styrda av självutnämnda experter och byråkrater. Under de senaste åren har en mängd försök gjorts för att hejda denna utveckling; kommunalnämnder, brukarinflytande och beställar- och utförarmodeller är politikernas försök att återupprätta demokratin. Problemet är att inte heller detta visat sig fungera.*

**I** en debattartikel Dagens Nyheter (940514) skriver Nic Grönvall, Sveriges representant i Eftas övervakningsorgan ESA att "vår representativa demokrati är sjuk", den lider mer eller mindre av kraftlöshet. För att bota sjukdomen föreslår han att den representativa demokratin ges mindre utrymme för att lämna plats för ett nytt styrelseskick. Dessa slutsatser bygger på en insikt hos Grönvall som han förvärvat under sin tid i Bryssel. Han konstaterar att folkviljan inte längre går att kanalisera med hjälp av vårt representativa styrelseskick: "Regeringsmaktens förslagsrätt har ersatts av byråkratins exklusiva förslagsmakt". Uppmärksamma att Grönvall använder ordet "förslagsrätt" när han beskriver folkviljan och "förslagsmakt" om byråkratins inflytande. Det sistnämnda brukar också kallas för problem-

formuleringsmakt eller monopol på rätten att beskriva och förklara livet och verkligheten.

### *Sista spiken*

Skälet till att jag inleder en artikel som ska handla om Sandlerstiftelsen med att citera Nic Grönvall är att jag delar hans uppfattning om att det praktiska utövan- det av demokrati för att kanalisera folk- viljan inte längre fungerar. Våra demo- kratiska institutioner som levande orga- nismer är på väg att mumifieras och ing- enting har vi att sätta i dess ställe. Det är detta som Grönvall försöker bota med att erbjuda folken i Europa att i efterhand kontrollera om forskare, experter och byråkrater har skött sig. Vi är med andra ord på väg att slå i den sista spiken i kistan genom att övergå från folkvilja till folk- kontroll av vad alla de gör (forskare, ex- perter, byråkrater) som gömmer sig i nya strukturer oåtkomliga för all slags folk- vilja.

---

LARSLUNDIN är samhällsvetare, författare och ledamot i den nystartade Sandlerstiftelsen.

Nic Grönvall utgår ifrån ett EU-perspektiv när han gör sin analys. Jag tänker göra min analys utifrån ett kommunperspektiv för att visa att demokratins kris börjar redan hos individen. De problem Grönvall tar upp berör alla nivåer i samhället såväl i Sverige som ute i Europa.

#### *Aktivt medborgarskap*

Låt oss för ett ögonblick blicka bakåt och påminna oss om att vår tids tänkande i huvudsak bygger på de idéer som hänger samman med reformationen då bland annat de nordiska länderna bröt kyrkans universella makt och ställde kyrkan under staten. Men det är först under upplysningstiden som ett aktivt medborgarskap och rätten att tänka fritt började diskuteras. Franska revolutionen förlöser fransmännen och gör dem i ett slag till medborgare. Samhället framstod som en angelägenhet att befatta sig med. Demokratien som samhällsmodell föddes.

Med övertygandets och den förnuftiga överenskommelsens metod skulle samhällen byggas. Det skulle också, menade man, vara omöjligt att förtrycka folk som satt inne med kunskap och medborgerlig bildning. Kommunen, det lilla samhället där vi kan se varandra och ingen kan smita undan sitt ansvar, var den organisatoriska lösning man valde.

#### *Lekmannaförvaltare*

I vårt eget land är det 1862 års kommunreform som markerar systemskiftet. Medborgarna i 2800 kommuner skulle själva börja förvalta sina gemensamma

angelägenheter. Att förvalta sina gemensamma angelägenheter var grundtanken i reformen och skälet var att människorna i samhället skulle skolas/bildas till demokratiska ansvarstagande medborgare. Det fanns med andra ord en klar strategi om vad man ville uppnå. I de lokala arenor som byggdes upp fungerade de förtroendevalda både som belutsfattare och förvaltare. Vi kallade dessa personer för lekmannaförvaltare.

#### *Rationalismens intåg*

Det dröjde en bit in på 1900-talet innan en annan tankeström dök upp. Tilliten till förnuftet och demokratin fick konkurrens från de som förespråkade värdenetrala faktorer för samhällsbyggandet. Vi kallar denna tankeinriktning för rationalism. Samhällen ska med andra ord byggas med hjälp av fakta och fakta framställs genom tillämpning av det vetenskapliga hantverket. Med detta synsätt var det planerarna som skulle fatta besluten och inte politikerna. Speciellt tränade experter skulle bli en förmedlande länk mellan kunskap och handling. Begreppet planerare dyker upp under 20-talet som beteckning på dessa experter. Sedan dess har planerarna hävdat att valet mellan olika tillvägagångssätt är en teknisk fråga som ska beslutas enbart på effektivitetsgrunder.

Att bygga samhällen med hjälp av vetenskapligt framställda kunskaper blev en metod som i arkitekten Uno Åhrens tappning blev till verklighet. I ett brev till Alva Myrdal från 1940-talet skriver



Åhren: "Genom en utvidning av den sociala ingenjörstekniken blir behovet av teknikens redskap, det vill säga vetenskap, större eftersom en utvidgad planering för skapandet av bättre människor kräver mer kunskap".

#### *Förskjutna maktpositioner*

Det saknades inte kritiker till rationalisternas synsätt. Många hävdade att det i avancerade industrisamhällen finns en risk att den politiska makten förskjuts från de demokratiska församlingarna till olika expertorgan, därför att experter och vetenskapsmän strävar efter att eliminera tyckande, värderingar och ideologier. Omvandlingen till ett modernt samhälle skulle leda till att vetenskapen tar makten över självförståelsen och tränger undan förmågan att fundera över meningen med både stora och små frågor. Förmågan att bruka sitt eget förstånd skulle minska i betydelse.

#### *Ökad expertmakt*

Rationalisternas tankegångar blev, trots kritikerna, det som vägledde oss när vi beslutade om 1952 års kommunreform. Huvudargumentet för att genomföra reformen var att det behövdes starka kommuner som kunde planera, organisera och förverkliga välfärdsbygget. De första egentliga experterna som anställdes var kommunalingenjören och kommunalkamreraren. Det dröjer inte många år förrän den första diskussionen såg dagens ljus. I slutet på 1950-talet började man fundera om ett kommunalkamrerare-

Sverige höll på att utvecklas. Ingen tog då speciellt allvarligt på att experter och byråkrater fick ökad makt. Det är först i slutet på 60-talet som problemet experter och byråkrater leder till att man började forska om problemet. Sedan dess har ett antal kommunalforskningsprojekt sjösatts.

#### *Mångdubblade byråkrater*

Trots massiva forskningsinsatser är resultatet magert. Vi har fått färre fritidspolitiker men fler heltidspolitiker i takt med att antalet kommuner minskat. Experiment med institutionsstyrelser, kommundelsnämnder, brukarinflytande, beställar- utförarmodeller eller vad de nu kallas, har prövats med varierande framgång under de senaste 20 åren. Ingen av de prövade lösningarna har förbättrat demokratin. Under samma period har istället antalet experter/byråkrater mångdubblats. Beslut och befogenheter har decentraliserats och medborgare är inte längre medborgare utan kunder.

#### *Ansvarbefriad behovsborgare*

Författaren och journalisten Martin Hedén har beskrivit det här fenomenet på sitt speciella sätt. Han filosoferar om behovsborgaren på följande sätt: "Behovsborgaren Persson lever i ett samhälle där allt är behovsorienterat. Han är resultatet av alla de seminarier där planerare, forskare, byråkrater och politiker mötts och talat om hur allt måste behovsorienteras. En behovsborgare är som du nog vet, en människa som behöver lite

spänning, lite trygghet, lite avslöjanden, lite underhållning, lite ditten och lite daten. Och kanske lite protest också. Men framför allt behöver en Behovsborgare ansvarsbefrielse. Man kan mata Behovsborgaren med hur mycket ansvarsfrihet som helst och han är ändå hungrig.”

Martin Hedén pekar på problemet med den av teknokratier ansvarsbefriade behovsborgaren. Det finns många andra som varnat för riskerna med att förvandla medborgaren till en åskådare och samtidigt beröva honom/henne möjligheten att påverka. Varningsropen har inte hjälpt. Följderna har blivit ett samhälle som skenbart är fritt eftersom det inte lönar sig att ta ansvar längre. Att försöka skapa ett demokratisk samhälle med hjälp av konsumtionsmagi är också dömt att misslyckas.

Bristen på förtroende för de demokratiska institutionerna leder nu till att samhället organiseras om i regioner och lokala gemenskaper. Idén om självförvaltning prövas på nytt, samtidigt som kommunerna omvandlas till produktionssystem för tjänster. Parallellt med att medborgarna söker gemenskaper i sitt grannland flyr ledande politiker den lokala parlamentariska arenan (kommunerna).

### *Självutnämnda eliter*

Byutvecklingsprojekt och regionsarbeten har blivit en ny religion som alla ledande politiker dyrkar. Vad man inte diskuterar är hur dessa nya strukturer ska inordnas i det demokratiska samhället med val, offentlighet, insyn, pluralism,

maktindelning e t c. Istället finner vi självutnämnda eliter som driver stadsdels- och byutvecklingsprojekt, samtidigt som ledande byråkrater/experter och heltidspolitiker söker sig till de regionala teknokratierna. Vissa försöker också få en roll i ett framtida Europa. Resultatet blir att de lokala parlamenten utarmas. Kvar blir ett B-lag av förtroendevalda som i växande grad kommer att föraktas för sin inkompetens.

Vad som kommer att hända med självförvaltningsexperimenten är svårt att sja om. Organiserandet i regioner pågår däremot för fullt. Hur dessa regioner ska organiseras finns det två uppfattningar om. En falang vill ha regionparlament och en annan samverkan mellan kommuner.

### *Nya nätverk*

I Mälardalen pågår ett regionorganiserande sedan några år tillbaka som bygger på samverkan mellan ett femtiotal kommuner. Den nya organisationen "Mälardalsrådet" är ett bra exempel på hur man bygger upp en teknokrati. Grunden är ett nätverk av självutnämnda experter/byråkrater som bildar ett skelett kring vilket medlemskommunernas heltidspolitiker (kommunråden) får delta i olika utskott för att legitimera vad skelettet föreslår. Att organisera nätverk är det nya sättet att samordna kompetenser istället för i heirarkier. Till nätverkstanken hör också idén om projektorganisation. Det bör påpekas att ingen ännu har kommit med



någon idé om hur det nya sättet att organisera kompetenser och arbete på ska inlemmas i ett demokratiskt samhälle.

#### *Odemokratiska kommuner*

När Mälardalsrådet kritiseras för att vara en odemokratisk organisation påpekar man att det är ett samarbete mellan demokratiskt uppbyggda kommuner. Men som jag tidigare påpekat är även kommunerna teknokratier. Professor Abdul Khakee i Umeå har undersökt planeringsprocessen kring 254 kommunala översiktsplaner. Den nya översiktsplaneringen som drogs igång för ett antal år sedan skulle göra medborgarna delaktiga i planeringsprocessen. Planeringsprocessen skulle med andra ord vara demokratisk. Med det demokratiska inslaget blev det lite si och så. 70 procent av planerna blev rena tjänstemanna- eller konsultprodukter. Även merparten av de förtroendevalda tvingades bli åskådare när den egna kommunens framtid planerades. Medborgarna blev inte ens åskådare, de hade ingen aning om att det pågick ett planeringsarbete. Så frågan är hur demokratiska kommunerna är?

Ovan beskrivna problem berör demokratins kärnfrågor. Å ena sidan måste det i en demokrati finnas sätt att göra sig av med företrädare/ledare som drogats av makt eller är odugliga och hindra dem från att ställa till med alltför stor skada. Å andra sidan måste demokratin omorganiseras så att det finns plats för sannings- och meningsökande, självförståelse och dialog.

#### *Demokrati måste praktiseras*

Då kan vi fråga oss på vilket sätt vi gör oss av med odugliga ledare och var någonstans i samhället den demokratiska skolningen sker? Ledarna/företrädarna prövar vi i återkommande allmänna val, men detta är bara delvis sant. Vilka är det som prövas i de allmänna valen? Det är de som träder fram och säger sig företräda någon sorts ideologi. Men vad gör vi med alla de som inte träder fram och som gömmer sig i teknostrukturer, vetenskapsmän, experter, byråkrater med flera. Det finns inte mycket man ännu kan göra, tyvärr. Nic Grönvall vill till och med överlåta makten till dem. Han skriver: "Det unika med Europaunionens konstruktion är en byråkrati som kan agera utifrån stor integritet, stor sakkunskap och visioner som inte är tyngda av gammaldags ideologier". Grönvall tycker att det behövs en ny kraft som alternativ till den politiska kraften som är matt och flack. Samma resonemang ligger bakom idéerna om organiserandet i regioner.

Demokrati måste praktiseras, det insåg de som på 1800-talet skapade ritningarna till 1862 års kommunreform. Att lösa konflikter och problem med hjälp av ett kollektivt beslutsfattande, att i ordnade former sätta sig ned kring ett bord, blev en praktisk metod som många fick utbildning och träning i. Var och hur sker denna träning idag?

#### *Politisk teater*

Bortser vi från de fåtal formella möten som finns kvar i kommunerna är det

---

tunnsått. Troligtvis har de också tjänat ut, de är mumifierade strukturer. Den politiska teater som utspelats i kommunernas fullmäktigeförsamlingar är också en tragedi. Men i skolan får väl unga människor sin demokratiska skolning? Så är det tyvärr inte av det enkla skälet att demokrati måste praktiseras. Ett samhälle blir inte demokratiskt genom studier.

#### *Vinnas i ögonblicket*

I en broschyr från Sandlerstiftelsen har vi påstått att: "Demokratin måste erövrats om och om igen. Med förtryck är det anorlunda; tyranni kan upprättas och byggas starkare och starkare ändå. Folkstyre kan bara vinnas i ögonblicket. Ett ögonblick går inte att hålla fast. Inget försvar är tillräckligt. Inte lagar. Inte parlament. Inte trycksvärta". Demokratin måste därför ständigt erövrats. Vad vi idag kan se finns inga arenor för att praktisera och eröva demokrati på. Vi har fått tekno-

kratier på alla nivåer i samhället med en fasad av demokrati och som får sin legitimitet genom röstningsförfarande. Dagens demokratiska styrinstrument är lika funktionella som seldon på en jumbojet.

#### *Kunskapsalstrande*

Sandlerstiftelsen är därför en motkraft. En reaktion mot de krafter som från vänster och höger för oss allt längre in i elitism. Och allt längre bort från samhällsdialogen. Detta betyder inte att stiftelsen vill försvara nuvarande demokratiska institutioner. Inte heller är den politiskt bunden till någon rörelse. Däremot ser vi kunskapsaltrandet som en gemensam samhällelig angelägenhet och av central betydelse för folkmakten.

Sandlerstiftelsen har en önskan att stimulera sådant arbete vars syfte är att forma verktyg för morgondagens folkstyre. Människor i ett samhälle måste kunna ta sig rätt; detta är vår övertygelse.