

Vem bestämmer i kommunerna?

Primär- och landstingskommunerna i Sverige ansvarar för så viktiga saker som barnomsorg, skola, äldreomsorg, social omsorg och vård. Upp mot 30 procent av alla anställda i Sverige är anställda av kommunerna och kommunernas utgifter uppgår till ca 30 procent av BNP. Samtidigt utgörs ledningen för denna Sveriges största arbetsgivare till 97 procent av fritidspolitiker.

Det är nämligen så att de kommunpolitiker som leder och ansvarar för kommunernas arbete typiskt har andra jobb vid sidan av sina förtroendeuppdrag. En rapport från SCB visar att det år 2007 fanns totalt ca 39 000 politiker i primärkommunerna. Av dessa var 526 heltidsarvoderade och 586 deltidisarvoderade (dvs förtroendevalda vars politiska uppdrag motsvarar minst 40 procents, men mindre än 100 procents, tjänstgöring); över 97 procent av alla förtroendevalda i primärkommunerna är alltså fritidspolitiker i den meningen att deras politiska tjänstgöring utgör mindre än 40 procent. Heltidsarvoderade politiker finns inte alls i 16 av kommunerna och i över 81 procent av kommunerna finns det max två heltidspolitiker. Mönstret är detsamma i landstingskommunerna.

Klarar de folkvalda kommunpolitikerna att på sin fritid fatta välgrundade och genomtänkta beslut som rör en stor andel av Sveriges BNP och ca 30 procent av de sysselsatta i landet?

Jag har inga skäl att tro att kommunpolitiker är inkompetenta. Tvärtom tror jag att majoriteten av alla kommunalt förtroendevalda är ambitiösa och hårt jobbande politiker. Jag tror dock inte att de är övermänniskor; det måste vara mycket svårt för vem som helst att vid sidan av ett normalt heltidsjobb hinna med att sätta sig in i och fatta genomtänkta beslut i frågor som rör så omfattande och tekniska saker som vård, skola och omsorg.

Att de kommunala politikerna har så lite tid att sköta sina uppdrag gör dem också sårbara gentemot de högre tjänstemännen i kommunen. Tjänstemännens uppgift är att komma med budgetförslag och genomföra de politiska besluten, men i kraft av sin kompetens och den tid de har till sitt förfogande kan det vara så att de alltmer styr innehållet i politiken och därmed knaprar åt sig mer av makten. Utvecklingen under de senaste decennierna tyder också på att styrkeförhållandet kantrat över till tjänstemännens fördel.

Under det senaste halvsekle har den kommunala sektorn vuxit dramatiskt. 1965 var den kommunala konsumtionen ungefär lika stor som den statliga; i dag är den mer än dubbelt så stor. Under samma tidsperiod har antalet kommunpolitiker minskat dramatiskt. En rapport från SCB visar att

det år 1951 fanns 200 000 förtroendevalda i kommunerna, 1962 125 000. Även efter att de stora kommunsammanslagningarna var klara år 1974 har det varit en kraftig minskning av folkvalda politiker i kommunerna; från 50 000 då till 39 000 år 2007. Parallellt har antalet kommunala tjänstemän ökat markant.

Att denna maktförskjutning verkar ha en reell betydelse visas av en enkätundersökning genomförd av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bland 3 188 kommunpolitiker i 17 kommuner. I enkäten uppgav 30 procent av de kommunala politikerna att fördelningen av uppgifter mellan politiker och tjänstemän var oklar och över hälften angav att de upplevde att deras roll främst var att godkänna de förslag som lades fram av tjänstemännen.

Är det möjligt att *inte* urholka den lokala demokratin legitimitet om de folkvalda sitter i knäna på tjänstemän vars politiska agenda väljarna inte vet något om?

De kommunala politikerna är valda för att de ska sköta skola, vård och omsorg på det sätt som väljarna önskar. Om det i själva verket är kommunala tjänstemän som leder arbetet kan den lokala demokratin ifrågasättas. För vad har tjänstemännen för intressen? Hur ser deras politiska agenda ut?

Nu finns dessutom forskningsresultat som tyder på att tjänstemännen gynnas i den primärkommunala beslutsprocessen. I en nyligen presenterad rapport studerar jag, Heléne Lundqvist och Eva Mörk hur antalet anställda i kommunerna förändras då de generella statsbidragen ökar. Vi finner att kommunerna använder ökade statsbidrag för att anställa fler inom den centrala kommunala administrationen, men att personalen inom barnomsorg, skola och äldreomsorg inte påverkas.

Liknande mönster finns i en tidigare forskningsrapport där jag och Eva Mörk studerar hur löneökningar påverkar antalet anställda i olika kommunala sektorer. Våra resultat tyder på att antalet anställda inom den kommunala administrationen inte minskar när deras löner stiger. Men för övriga grupper av kommunalt anställda leder en procents löneökning till att efterfrågan på arbetskraft minskar med 0,3–1,3 procent, vilket ligger i linje med vad nationalekonomisk teori förutsäger. Denna skillnad kan bero på tjänstemännens dubbla roll; som anställda och som deltagare i den kommunala beslutsprocessen anställer de i viss mån sig själva.

Dessa forskningsresultat stödjer alltså hypotesen, som framkommer inom både nationalekonomisk och statsvetenskaplig teoribildning, att de politiska besluten i hög grad påverkas av de högre tjänstemännen. Om så är fallet är det tjänstemännen som styr den kommunala politiken och inte de folkvalda politikerna, med implikationen att den lokala demokratin är satt ur spel.

Matz Dahlberg