

Politisk demokrati – klientdemokrati

Politisk demokrati och klientdemokrati – några synpunkter

Bengt Owe Birgersson

Bengt Owe Birgersson analyserar i denna artikel förhållandet mellan politisk demokrati och klientdemokrati. Han konstaterar att även om klientinflytandet har en legitim plats i ett modernt samhälle saknas det ännu bra lösningar på hur detta kan ordnas på ett praktiskt sätt. Om klientintresset berör det allmänna samhällsintresset måste klientintresset underordnas samhällsintresset. Resultatet blir eljest ett korporativt samhälle.

Birgersson anför barnomsorgen som ett exempel på ett område där konflikter kan uppstå mellan särintressen och allmänintresset. En minskning av barnantalet per institution med i övrigt oförändrade resurser skulle medföra bättre arbetsmiljö för de anställda och bättre miljö för barnen. Samtidigt skulle det emellertid kunna medföra att färre föräldrar finge sina barn placerade i barnomsorg.

Bengt Owe Birgersson är docent i statskunskap vid Stockholms universitet samt föredragande i riksdagens konstitutionsutskott.

Inledning

När man vill diskutera olika strävanden att förena klientdemokrati med den politiska demokratin är det nödvändigt att göra klart vad som avses med de olika begreppen. Jag kommer därför först att något beröra hur jag anser att man i dag bör se på den politiska demokratins funktion

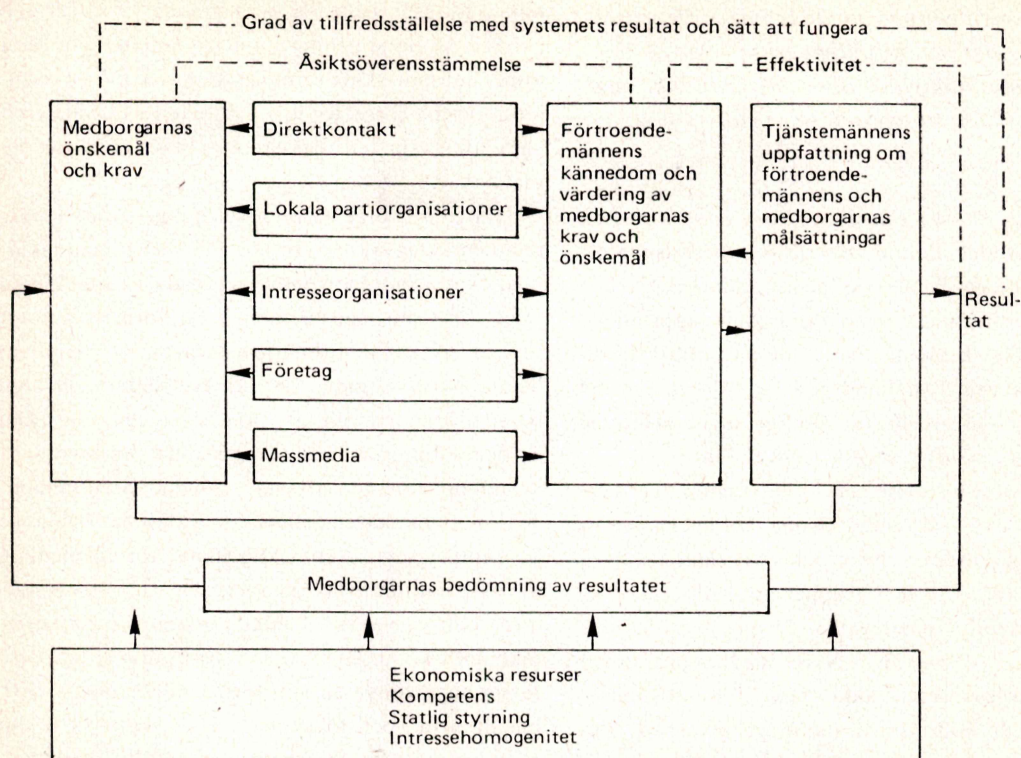
i samhället. Därefter tas upp frågan om vad som avses med klientdemokrati samt något om de principiella problem som anmäler sig vid försök med en mer utvecklad klientmedverkan inom den offentliga sektorn. Som kommer att framgå har jag inga färdiga lösningar att rekommendera. Det finns anledning att föra debatten vidare på detta område längre än vad som skett hittills.

Det politiska systemet allmänt

Hur skall då dagens svenska politiska system karaktäriseras? I regeringsformen stadgas redan i första kapitlet (1 §) att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Det sägs vidare att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Redan i regeringsformens inledande paragraf markeras alltså två förhållanden som är av vikt att beakta vid ett studium av hur den svenska demokratin fungerar. Det är för det första dess representativa karaktär. Snart sagt alla politiska beslut av någon vikt fattas av förtroendevalda representanter för övriga medborgare. För det andra klarläggs att den politiska styrelsen utövas på flera olika nivåer. Vissa övergripande frågor handläggs på riksnivå, medan en stor del av de för medborgarna vardagsnära frågorna omfattas av den kommunala eller landstingskommunala kompetensen. För att konkretisera den fortsatta diskussionen av det po-

Fig 1. Det kommunala politiska systemet.



litiska systemet kommer jag att ta fasta på vad som sker på kommunal nivå. Den enkla begreppsapparat som jag utnyttjar är emellertid generellt användbar och kan appliceras även på den statliga nivån. Resonemanget illustreras av figur 1.

Bakom hela den svenska debatten om folkstyret såväl på lokal, regional som central nivå ligger — i allmänhet implicit eftersom det, åtminstone numera, av de flesta torde betraktas som en självklarhet — att samhällets och samhällsorganens existens motiveras av medborgarnas bästa. Samhället är till för medborgarna. Det är för att tillhandahålla vissa nyttigheter som medborgarna är i behov av — tex att upprätthålla inre ordning och försvar mot yttre fiender, svara för trygghet på hälso- och socialvårdens områden, svara för viss utbildning osv — som samhället bygger upp sin förvaltningsorganisation. Denna grundläggande — men alltså samtidigt sällan explicit anförda målsättning för samhällsverksamheten — kan formuleras så att folkets vilja avseende denna skall

förverkligas genom de politiska besluten och den därpå följande verkställigheten av dessa. Eftersom det i det stora flertalet frågor inte finns någon "folkvilja" innebär ett realistiskt synsätt beträffande möjligheten att förverkliga denna målsättning att det sammanvägda resultatet av myndigheternas verksamhet skall uppskattas av så många som möjligt inom olika medborgargrupper. Detta markeras i figuren av den övre klammern "Grad av tillfredsställelse med systemets resultat och sätt att fungera".

Denna grundläggande målsättning för samhällsverksamheten kan sägas vara förknippad med den demokratiska beslutstekniken. Genom att endast demokratin förutsätts ge alla medborgare möjlighet att direkt eller indirekt påverka de politiska besluten kan det antas att förutsättningarna för att alla medborgares intressen skall ingå i avvägningarna vid dessa beslut är större i ett demokratiskt politiskt system än vid tillämpningen av alternativa styrelseformer.

.....
*Som partimedlemmar, medlemmar i intresse-
organisationer och tillfälliga grupper av olika
slag kommer många medborgare i kontakt med
den politiska beslutsprocessen i vid mening.*
.....

Hur vägs då dessa medborgarnas olika intressen samman under den demokratiska beslutsprocessen? Något generellt svar på en sådan fråga kan inte ges eftersom demokratin kan uppträda i många olika skepnader beroende på politisk tradition och andra förhållanden. I ett system som det svenska är det emellertid möjligt att i anslutning till figuren resonera ungefär som följer.

I det politiska systemet — på kommunal eller annan nivå — går enligt denna teoretiska ansats ett ständigt flöde av krav och önskemål från enskilda medborgare och grupper av medborgare till de politiskt förtroendevalda. Denna kommunikation sker via olika vägar. Vissa medborgare deltar själva som förtroendevalda i t ex kommunfullmäktiges och de kommunala nämndernas arbete. För andra blir deltagandet i den politiska beslutsprocessen mer indirekt. Som partimedlemmar, medlemmar i intresseorganisationer och tillfälliga grupper av olika slag kommer många medborgare i kontakt med den politiska beslutsprocessen i vid mening. Ett antal olika "kommunikationskanaler" mellan medborgare och förtroendevalda markeras till vänster i figuren.

I dag är det dock även i mindre kommuner endast en mindre andel av medborgarna som deltar aktivt i politiskt arbete på olika nivåer. I avgörande omfattning fattas besluten av ett mindre antal förtroendevalda politiker. För att den representativa demokratin skall fungera tillfredsställande krävs att dessa förtroendemän är välinformerade om de krav och önskemål som finns inom olika medborgargrupper och att de värderingar som finns bland medborgarna rättvisande återspeglas inom förtroendemannakåren. Detta markeras i figuren av klammern "Åsiktsöverensstämmelse". Förutsättningen för att uppnå en hög grad av åsiktsöverensstämmelse är sannolikt beroende av ett flertal olika förhållanden. Som exempel kan nämnas parti-

medlemmarnas intresse för och aktivitet under nomineringsproceduren samt graden av social och ekonomisk homogenitet inom kommunen. Ju flera intressen som skall sammanjämkas och representeras desto större torde i praktiken svårigheterna vara att skapa en åsiktsrepresentativ förtroendemannakår.

Särskilt i större kommuner omges förtroendemännen i dag av en omfattande tjänstemannakår, men även i mindre kommuner hade verksamheten redan före den senaste indelningsreformen förlorat mycket av sin ursprungliga karaktär av renodlad lekmanaförvaltning. Det är tjänstemännen som bereder ärenden och tar fram beslutsunderlag. Det är också tjänstemän som verkställer besluten och sköter det löpande arbetet på olika förvaltningar. Tjänstemannakåren måste i praktiken i många kommuner utgöra en viktig kanal för förmedling av information från medborgarna till beslutsfattarna och vice versa. I vilken utsträckning tjänstemännen i kommunerna, som förutsätts i figuren, i första hand fungerar som förtroendemännens "förlängda arm" och lojalt verkställer politiska beslut eller genom sina egna attityder präglar den kommunala verksamheten har varit en omstridd fråga i den svenska debatten kring den kommunala demokratin.

Beslutsprocessen i kommunerna leder tillsammans med den fortlöpande förvaltningen till en kontinuerlig produktion av kommunal service i vid mening. I figuren har med en klammer markerats att denna service via en återföringsmekanism förutsätts påverka medborgarnas krav och önskemål. Vissa behov tillfredsställs för vissa grupper, andra upplever nya önskemål vilka kanaliseras in i systemet osv. Kravflödet sinar aldrig och den politiska processen fungerar kontinuerligt. Vart tredje år förutsätts en avläsning av resultaten ske. Medborgarna kan då vid de allmänna valen uttala sin

.....
*Ju flera intressen som skall sammanjämkas
och representeras desto större torde i praktiken
svårigheterna vara att skapa en åsiktsrepresentativ
förtroendemannakår.*
.....

För att valet skall fylla denna demokratiska kontrollfunktion krävs att medborgarna är välinformerade om politikens och partiernas ställningstaganden under den gångna mandatperioden, samt att partierna presenterar program för framtiden.

dom över de politiker och partier som haft förtroendet att under den gångna mandatperioden sätta sin prägel på politiken. De kan också avgöra vilka personer som skall ha förtroendeuppdrag för den kommande mandatperioden. För att valet skall fylla denna demokratiska kontrollfunktion krävs att medborgarna är välinformerade om politikens och partiernas ställningstaganden under den gångna mandatperioden, samt att partierna presenterar program för framtiden; kort sagt, en aktiv valrörelse med inriktning på såväl rikspolitiska som kommunala frågor.

Mot ett fördjupat folkstyre — en begrepps-anmärkning

Resonemanget ovan utgår från en syn på den politiska demokratin som kan sägas präglade den nya svenska författningen. Denna markerar i sin tur slutet på en lång utveckling i Sverige från mitten av 1800-talet. Den politiska demokratin har successivt genomförts över rösträttsreformen 1909—11 och 1918—21 samt sloandet av olika "rösträttsstreck" därefter. Utvecklingen har också inneburit att det maktindelningssystem som präglade 1809 års författning ersatts av ett parlamentariskt system. Den nya författningen kodifierar i mångt och mycket endast en praxis som vuxit fram och som inte på allvar är ifrågasatt längre.

Samtidigt som den politiska demokratin har en sådan förankring i folkopinionen och bland aktiva politiker att den inte längre ifrågasätts på allvar har debatten om demokratin ur en annan synpunkt bara börjat. En fördjupning av folkstyret kräver större möjligheter för de enskilda medborgarna att i andra sammanhang vid sidan av det traditionellt politiska området påverka sin situation. Mest påtagligt är detta på det ekonomiska området. Ett

En fördjupning av folkstyret kräver större möjligheter för de enskilda medborgarna att i andra sammanhang vid sidan av det traditionellt politiska området påverka sin situation.

ökat löntagarinflytande på verksamheten inom enskilda företag är en angelägen reform som kommer att ta ny fart när den nya lagen om medbestämmande på arbetsplatserna skall omsättas i praktiken. De föreslagna löntagarfonderna har delvis samma syfte. Även på andra områden talar vi i dag om boendedemokrati, universitetsdemokrati, närdemokrati, konsumentdemokrati och klientdemokrati. Detta språkbruk är naturligt. Demokrati är ju ett positivt värdeord. Vi är alla demokrater och en fördjupning av medborgarinflytandet leder naturligtvis till att samhället som sådant blir mer demokratiskt.

Ur en viktig synvinkel är emellertid detta språkbruk bekymmersamt. På vissa områden t.ex. när företagsdemokratin eller klientdemokratin förstärks inom den offentliga sektorn aktualiseras principiellt viktiga och intressanta gränsdragningsproblem som vi måste ta ställning till. Det finns en risk för att dessa undanskymms om vi inte reserverar ordet demokrati till att avse samhället i sin helhet. Med politisk demokrati skulle jag vilja avse det politiska systemet i ett samhälle i stort. På samma sätt bör begreppet ekonomisk demokrati reserveras för medborgarnas möjligheter att påverka maktförhållandena i det ekonomiska livet i stort. Genom att i stället tala om t.ex. boendeinflytande, medbestämmanderätt för de offentligt anställda och för studenter samt klienter blir det möjligt att föra en debatt där skillnaderna mellan sårntressen och det politiska allmänintresset bättre

På vissa områden t.ex. när företagsdemokratin eller klientdemokratin förstärks inom den offentliga sektorn aktualiseras principiellt viktiga och intressanta gränsdragningsproblem som vi måste ta ställning till.

uppmärksammas. Vad vi i allmänhet avser är ju just olika gruppers möjligheter att påverka sin arbetssituation, studiesituation osv.

Olika intresseavvägningar vid politiskt beslutsfattande

Låt oss nu gå in på frågan om vilka intresseavvägningar som måste göras i det praktiska politiska arbetet i t ex en kommunal förvaltning. Med utgångspunkt från resonemanget ovan kan vi då slå fast att verksamheten bedrivs på uppdrag av samtliga medborgare inom kommunen. Det avgörande skälet till att en viss verksamhet över huvud taget bedrivs är att medborgarna anser att den fyller ett behov. Då all offentlig makt skall utgå från folket är det detta eller dess förtroendevalda som i sista hand har att prioritera hur samhällets resurser skall allokteras. Vi kan här tala om ett *politiskt allmänintresse*. På t ex skolans område representeras detta av skolstyrelsens ledamöter.

Om vi fortsätter med skolan som exempel är det dock klart att vi kan urskilja även andra intressenter. Eleverna ska när de slutat sin skolgång ut i arbetslivet och i samhället i övrigt. Här anmäler sig olika *avnämaringintressen*. Särskilt för den högre utbildningen gäller att olika verksamheter i samhället ställer krav på utbildningens innehåll.

Utbildningen sker inom skolor, universitet, högskolor osv. Alla dessa institutioner är arbetsplatser för lärare, ekonomipersonal och administrativ personal. Inom skolan som arbetsplats har dessa grupper legitima intressen att bevaka rörande sin egen arbetssituation. De anställdas *personalintresse* måste beaktas vid utformning av lokaler, ordningsregler och utbildningsinnehåll.

Slutligen kan vi också tala om ett *klientintresse* i skolan. Hela livssituationen för eleverna i skolan påverkas i avgörande omfattning av hur skolans arbete utformas. Det är rimligt att dessa inte bara av utbildningsskäl utan också av rättviseskäl får möjlighet att så långt möjligt påverka det dagliga arbetet. Ett liknande resonemang kan, åtminstone för de mindre barnen, föras beträffande föräldrarna. Det kan naturligtvis diskuteras om det inte är både barnen och föräldrarna som är skolans klienter.

Av denna kortfattade exemplifiering från skolans område bör ha framgått att det är ett flertal olika intressen som måste beaktas i det praktiska arbetet inom ett förvaltningsområde. I många fall är avvägningarna lätta att göra därför att intressena sammanfaller eller i varje fall inte står emot varandra. I andra sammanhang kan konflikter uppstå och frågan är då hur dessa ska lösas. Jag återkommer avslutningsvis till detta problem.

Vad är en klient?

Nu skulle temat här vara klientdemokrati. Det finns därför anledning att något närmare granska detta begrepp. Med klienter har ovan avsetts de närmast berörda dvs i skolan främst eleverna. Ett problem när man skall diskutera hur dessa, de närmast berörda, möjligheter att göra sitt inflytande gällande skall tillgodoses är att begreppet klient kan täcka så olika företeelser.

Vi kan börja med att studera *omfattningen av klientgrupperna*. Om vi ser till posten och televerket är det uppenbart att alla samhällsmedborgare i någon mening är klienter. På andra områden däremot är klientgrupperna små. Inom långvården och på våra fängelser finns endast en mycket liten andel av medborgarna som klienter. Mellan dessa exempel finns en mängd områden där en större eller mindre del av medborgarna direkt utnyttjar samhällsservicen. Klientgruppernas storlek varierar alltså.

En annan aspekt på klientsituationen är tillståndets *permanens*. Posten och televerkets tjänster utnyttjar flertalet av oss under en mycket lång tid av vårt liv. Fångvårdens klienter tillbringar olika lång tid på fängelser och i öppen vård. I skolan är eleverna klienter under åtminstone nio år även om den enskilde eleven kanske är medveten om klientförhållanden under endast en del av denna tid.

Vi bör också uppmärksamma skillnaderna i

.....
För de personer som är intagna på våra fångvårdsanstalter präglas hela tillvaron av det faktum att de är dömda till vistelse där.
.....

klientskapets *intensitet*. För de personer som är in- tagna på våra fångvårdsanstalter präglas hela till- varon av det faktum att de är dömda till vistelse där. När det gäller televerkets verksamhet så kan vi konstatera att den är väsentligt mindre ingri- pande i klienternas livssituation.

Klienternas *valfrihet* varierar högst avsevärt. För skolans elever och för de socialt utslagna läke- medelsmissbrukarna inom socialvården finns många gånger ingen reell valfrihet. Detta gäller naturligtvis även inom fångvården. I andra sam- manhang kan jag protestera genom att lämna sy- stemet. Jag kan sluta min vuxenutbildning, jag kan skriva brev i stället för att använda telefon osv.

Slutligen vill jag uppmärksamma klienternas *förmåga* att själva bedöma och påverka sin situa- tion. En sjuåring i skolans första klass har små möjligheter att medverka i den allmänna plane- ringen av arbetet i skolan. En elev i nionde klass i grundskolan har däremot goda möjligheter att bidra till en god arbetssituation i skolan genom att delta i den allmänna planeringen. På motsvarande sätt finns naturligtvis i detta avseende stora skill- nader mellan en trafikskadad på intensivvårds- avdelningen på ett akutsjukhus och en långvårds- patient på ett långvårdssjukhus.

Av det sagda bör ha framgått att det är svårt att konkret peka ut hur ett klientinflytande skall or- ganiseras. Både behovet av klientmedverkan och utformningen av denna måste variera mellan olika samhällsområden. Därvid måste förhållanden av det slag som exemplifierats ovan tillmätas avgö- rande betydelse.

Att avväga klientintresset mot allmänintresset

Låt oss avslutningsvis återvända till problemet hur de olika särintressena bl a klientintresset skall av- vägas mot det allmänintresse som kanaliseras via de politiska organen. Vi kan då först konstatera med utgångspunkt från vår figur att det är de po- litiskt förtroendevalda som har ansvaret för de övergripande prioriteringarna i samhället. De har övriga medborgares uppdrag att se till att våra gemensamma resurser utnyttjas på ett sådant sätt att det så långt möjligt stämmer överens med våra värderingar. Tyvärr kan här uppkomma konflik-

ter med de övriga intressen som vi uppmärksam- mat.

Som ett exempel på att konflikter kan uppstå mellan olika särintressen och allmänintresset kan vi välja barntillsynen inom en kommun. Perso- nalen på ett daghem där överinskrivning tilläm- pas kan av arbetsmiljöskalet vara motståndare mot överinskrivningen. Genom att minska barngrup- pernas storlek kan personalen ge barnen en bättre omvårdnad, visa mera omsorg om var och en av dem osv. På detta sätt skulle de anställda vin- na en bättre arbetstillfredsställelse och därmed daghemmet bli en bättre miljö för barnen. På detta område kan lätt uppstå en allians mellan personalintresset och klientintresset. Även barnens föräldrar måste rimligen uppleva de skisserade för- delarna med mindre grupper som något positivt. Det är klart att finge personalen och föräldrarna bestämma skulle överinskrivningen upphöra. Detta skulle emellertid vara osolidariskt mot alla de för- äldrar som inte fått sin barntillsyn ordnad på detta sätt. Om vi utgår ifrån att politikerna inte kan skaka fram fler resurser kommer ett mindre antal barn att få en daghemsplats. Ett nytt dag- hem å andra sidan skulle kanske gå ut över en utbyggd dagcenterverksamhet för kommunens pensionärer. Här aktualiseras alltså övergripande prioriteringar som måste lösas på politisk nivå.

Ett annat exempel på att det lätt kan bildas en allians mellan de anställda inom en förvaltning och klienterna eller att de anställda kan komma att uppleva sig själva som advokater för olika klientgrupper har vi inom socialsektorn. Det är inte ovanligt att socialarbetare på fältet har en annan syn på problemen om hur behandlingsar- bete skall bedrivas än de som arbetar på förvalt- ningen eller politikerna i socialnämnden. I den allmänna debatten framställs därvid politikerna

~~~~~  
*Det är inte ovanligt att socialarbetare på fältet har en annan syn på problemen om hur be- handlingsarbete skall bedrivas än de som arbetar på förvaltningen eller politikerna i socialnämnden.*  
~~~~~

.....
Många konflikter av detta slag har dock sin grund i att politikerna har ett ansvar inte bara för en begränsad sektor av samhällsverksamheten utan skall representera de värden som präglar samhället i dess helhet.
.....

ofta som reaktionära och oförstående. De vill inte satsa de resurser som fältarbetarna anser nödvändiga. Ofta framhålls också att det är just fältarbetarna som bäst kan bedöma vad som krävs.

Många konflikter av detta slag har dock sin grund i att politikerna har ett ansvar inte bara för en begränsad sektor av samhällsverksamheten utan skall representera de värden som präglar samhället i dess helhet. Även om de krav som ställs från dem som för tillfället utnyttjar en samhällsservice måste tillmätas stor betydelse i det dagliga arbetet så måste dessa önskemål underordnas det politiska allmänintresset.

Sistnämnda synpunkt framstår lättare som rimlig i de långt vanligare fallen då konflikt mellan särintressena inbördes kan uppstå. Inom sjukvården t ex kan personalens krav på mänskligare arbetstider lätt komma i konflikt med patienternas krav på en god omvårdnad under kvällar och helger. Konflikter av detta slag måste rimligen föras upp på en politisk nivå och avgöras mot bakgrund av den bedömning som finns i samhället som helhet om den önskvärda sjukvårdsstandarden på olika områden. På område efter område kan besvärliga gränsdragningsproblem av detta slag komma att anmäla sig under strävandena att ge de s k klienterna ett ökat inflytande på sin klientsituation.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de olika särintressena alltså måste underordnas det politiska allmänintresset. En annan slutsats skulle

.....
Inom sjukvården t ex kan personalens krav på mänskliga arbetstider lätt komma i konflikt med patienternas krav på en god omvårdnad under kvällar och helger.
.....

medföra att vi, som Agne Gustavsson i en tidningsartikel framhållit, återinför den graderade rösträtten bakvägen. Detta innebär bl a att representation för de anställda eller för klienterna i sådana politiskt sammansatta organ som de kommunala nämnderna inte kan accepteras. Då skulle vi ge de anställda eller de som för tillfället utnyttjar en viss samhällsservice en röst extra vid de politiska prioriteringar som görs i dessa organ. Det är viktigt att vi inte tappar perspektivet på den politiska demokratin när vi nu går vidare i våra strävanden att öka inflytandet för de anställda och de av samhällsservicen på olika områden närmast berörda.

Även om vi är överens om att klientinflytandet har en legitim plats i ett modernt samhälle måste vi konstatera att bra lösningar på hur det skall ordnas praktiskt fortfarande saknas på flertalet områden. Den försöksverksamhet som finns t ex inom skolan och universitetsområdet är intressant och kan ge uppslag för den fortsatta debatten. Sannolikt måste dock olika lösningar övervägas i olika sammanhang.

Det naturliga enligt min mening är dock att klientintresset liksom i princip alla andra särintressen i samhället i betydande utsträckning kanaliseras via de politiska partierna. På de områden där det finns många klienter och en någorlunda fast klientstruktur finns uppgifter för klientorganisationer vilka på samma sätt som andra intresseorganisationer kan bearbeta de politiskt valda beslutsförsamlingarna. Som jag framhöll tidigare utmärks demokratin som beslutsform av att alla medborgares intressen skall ingå i de avgöringar som föregår de politiska besluten. Kan olika intressen inte komma till tals genom de politiska kanalerna då måste vi sätta in resurser för att vitalisera det politiska livet. Sådana ansträngningar görs f n på olika håll. Det räcker kanske med att erinra om de förslag som utredningen om den kommunala demokratin lagt fram. Dessa har nu presenterats i en proposition som riksdagen för närvarande behandlar.