

# Dolda experter med makt i kommunen

*Vilken roll har experter i kommunalpolitiken? Vilka implikationer har expertmakt för idén om representativ demokrati? Linnéa Henriksson försvarar tjänstemännens inflytande i det kommunala beslutsfattandet.*

**D**iskussionen om experternas roll i samhället och vad det betyder för demokratin löper i flera riktningar. En riktning av mer högljutt slag handlar om experternas minskade roll och känslornas ökade övertag på bekostnad av fakta i denna *post truth era*, där diskussionen också inkluderar mediavärldens omvälvningar och förändringar i den politiska kulturen. En annan, möjligen mer lågmäld, riktning utgår från en motsatt rörelse, där experternas (politiska) betydelse ökar i takt med att samhällets komplexitet ökar. Eftersom dessa tendenser delvis rör sig på olika nivåer går det varken teoretiskt eller praktiskt att utesluta att inte båda riktningarna kan pågå simultant, på olika håll, i samma samhällsbygge. I denna text är den sistnämnda riktningen mer relevant.

Sociologen **Mikael Carleheden** konstaterar i ett resonemang om demokrati och expertstyre att politisk komplexitet handlar om 'vetandets politiska roll'. Han lyfter fram två huvudsakliga skäl till att komplexitet leder till att expertis får ökad politisk betydelse. Det ena av dessa handlar om det moderna samhällets ökande funktionella differentiering, att olika uppgifter i samhället i ökande utsträckning hanteras av relativt självstyrande subsystem. Desto mer differentierat ett samhälle är, desto mer komplicerat blir det att styra politiskt, från centralt håll. För att kunna påverka dessa subsystem, måste man komma åt att påverka de specifika styrmedel som råder inom respektive subsystem.

Det andra huvudskälet till att komplexitet leder till att expertis får ökad politisk betydelse är att dessa subsystem ofta är 'expertsystem', där det är kunskapen som är styrmedlet (Carleheden 2009:11). Den ökade kunskapen på olika områden (medicin, teknik etc.) gör att allt fler områden styrs av kunskap som de flesta vanliga medborgare inte har. I expertsystem formuleras, orsakas och löses problemen av experter och denna expertmakt vilar på 'vetande'.

Vem är då expert och hur blir man det? Expertis kan i all korthet definieras som sakkunskap, områdeskännedom eller kompetens. Experters makt ligger alltså i de speciella kunskaper eller förmågor som experten har. Diskussionerna om experters roll i samhället tar däremot förvånansvärt sällan upp frågan om hur expertisen uppstår. Grovt taget kan man dock påstå att sakkunskap i de flesta fall uppkommer genom att

systematiskt ägna tid åt det man småningom blir expert på.

Och det är här någonstans, i skärningspunkten mellan konstaterandet att det komplexa samhället handlar om den roll 'vetandet' spelar i politiken och insikten om att vetandet tar tid, som frågan om experternas inflytande över demokratin blir intressant på kommunal nivå.

I vårt hörn av världen sker det mesta av demokratiskt beslutsfattande på lokal nivå. Därmed är det otänkbart att inte diskussionen om experternas inflytande i samhället skulle spela en roll också på kommunalt plan. Varken den kommunala demokratin eller experternas roll i denna betraktas i allmänhet som särskilt upphetsande, kanske eftersom frågorna som avgörs är konkreta och vardagliga. Det jordnära gör dock inte alls det kommunala livet mindre komplext, snarare tvärtom.

I teorin är det enkelt. Den representativa demokratiteorin utgår från att politiker fattar beslut som avspeglar invånarnas vilja. Beslutsfattandet beskrivs i sin tur närmare genom *policyprocessen*, som utgår från att besluten fattas på tjänstemännens beredning och därefter verkställs av anställda.

**När man skrapar lite på ytan visar det sig således att den kommunala verkligheten inte riktigt motsvarar förväntningarna om att politikerna styr och tjänstemännen verkställer.**

*Policyprocessen* utgår också från att tjänstemännens beredning baseras på politikerns styrning och initiativ. Så är ibland också fallet, men i det kommunala beslutsfattandet avhandlas också en uppsjö av frågor som inte initierats av den egna kommunens politiker, utan som aktualiserats av till exempel statsförvaltningen eller andra aktörer, med vilka kommunen idkar samarbete. När man skrapar lite på ytan visar det sig således att den kommunala verkligheten inte riktigt motsvarar förväntningarna om att politikerna styr och tjänstemännen verkställer. En förklaring till det är att det i kommunerna är tjänstemännen som är experterna.

Den klassiska uppfattning om experters inflytande över politik brukar utgå från att (externa) experter agerar rådgivare till politikerna. Här bygger resonemanget på att experterna på kommunal nivå inte kommer utifrån, utan att det är tjänstemännen som är experterna, politikernas rådgivare (även om varken de själva eller andra nödvändigtvis skulle definiera dem så). I takt med samhällets allt ökande komplexitet har tjänstemännen uttryckligen blivit den grupp som – i kommunala sammanhang - innehar den kunskap som behövs för att styra det självstyrande subsystem en kommun innebär.

De ledande tjänstemännens inflytande inom de finländska kommunerna är nämligen stort. Upprepade undersökningar av hur politiker och ledande tjänstemän i ett representativt urval av finländska kommuner ser på frågan om inflytande visar med all önskvärd tydlighet att tjänstemännens inflytande ses som större än politikernas. Politikerna i finländska kommuner anser i högre utsträckning än tjänstemännen att det är tjänstemännen som innehar den verkliga beslutanderätten i kommunen. Tjänstemännen, igen, försöker påverka fler frågor än politiker och uppfattar sina insat-

att styra, eftersom just lekmanmomentet tycks ge tjänstemännen det stora försprånget. Över ett längre tidsperspektiv är utvecklingsriktningen dock inte lika entydigt expertbetonad. Politikernas bedömning av sina möjligheter att påverka kommunens angelägenheter har överlag förändrats i positivt riktning under de senaste två decennierna. De ledande tjänstemännen bedömer fortfarande sina möjligheter att påverka som större än politikerna, men tjänstemännens bedömning har närmast hållits konstant under samma tid. Därmed har maktförhållandena mellan politikerna och tjänsteinnehavarna jämnat ut sig under de senaste femton åren. Därtill är avståndet mellan politiker och tjänstemän mindre i större kommuner. Utvecklingen mot allt större kommuner har således stärkt politikernas situation.

Ur kommunens synvinkel är tjänstemännens större inflytande inte nödvändigtvis problematiskt. Tjänstemännen uppfattar att kommunen presterar bättre än vad politiker uppfattar att den gör; tjänstemännen anser i högre utsträckning att kommunens ekonomi är välskött, att balansen i den kommunala ekonomin och kostnadseffektiviteten förbät-

## Ur demokratiteoretisk synvinkel är läget givetvis en anomali.

ser för att påverka frågorna som mer framgångsrika än politikerna. Tjänstemännen uppfattar sig i högre grad än politiker ha inflytande över kommunens budget, över planeringen av markärenden, över kommunens egen serviceproduktion, över kommunens personalpolitik, över finansieringen av kommunens verksamhet, över relationen till staten, politiken inom närområdet och politiken på landskapsnivå, över kommunens internationella verksamhet, över kommunens deltagande i utvecklingsprojekt, över den strategiska planering som rör informationsteknologi, över kommunens vision och strategier, över kommunens ägarstyrning och koncernpolitik samt över näringslivspolitikerna. (Det enda undantaget är samkommunernas serviceproduktion, över denna uppfattar sig varken politiker eller tjänstemän ha något inflytande.)

Ovanstående uppräknade aspekter av vilka kommunala aktörer förväntas ha inflytande över kan tjäna som illustration av att den ökande differentieringen och komplexiteten i frågorna faktiskt är reell också på kommunalt plan. Det är rimligt att betrakta kommunala aktörer som experter, i bemärkelsen att det krävs specifik sakkunskap och förmåga för att handha uppgifterna. Ur expertperspektiv är det därför helt naturligt att tjänstemännens inflytande är större än politikernas. Tjänstemännen besitter mer information och kan avsätta betydligt mera tid för att sätta sig in i de ärenden som de kommunala politikerna, de förtroendevalda som på sin fritid frivilligt är engagerade i den politiska verksamheten, småningom fattar beslut om. Förutom att tjänstemännen ägnar betydligt mer tid åt frågorna, än politiker, så är tjänstemännen också bättre förberedda. 80 procent av de ledande tjänstemännen har en högre högskoleexamen, medan bara knappt 30 procent av politikerna har det. De ledande tjänstemännen har alltså ett försprång redan från början, i termer av vetande.

Den naturliga följdfrågan är om det här spelar någon roll? För att utreda huruvida tjänstemännens stora inflytande över kommunens verksamhet spelar någon roll förutsätts att man har en klar uppfattning om *för vad* tjänstemännens större inflytande förväntas ha betydelse.

Ur demokratiteoretisk synvinkel är läget givetvis en anomali, om än inte någon okänd sådan. Baserat på detta kunde man kraftigt ifrågasätta fritidspolitikernas faktiska möjligheter

rats, att man bättre klarat av kommunens lagstadgade skyldigheter, att servicens tillgänglighet och kvalitet förbättrats och att kommunens konkurrenskraft ökats. Däremot anser politiker i högre grad än tjänstemän att det kommunala beslutsfattandet förbättrats på senare år.

Det närmaste decenniets framtidsutsikter för det kommunala området tyder inte på någon snar förändring av experternas roll i lokalsamhället. Vård- och landskapsreformen kommer att flytta beslutandemakten i vissa frågor högre upp, men de frågor som blir kvar i kommunerna blir inte mindre komplexa. Expertisen lär behövas också framöver. Mina kollegor brukar retas med mig för att jag 'alltid står på tjänstemännens sida'. Det står jag för. Personligen är jag mer rädd för att centraliseringen av beslutandemakt till landskapen kommer att leda till att en hel del expertkunskap om lokala förhållanden riskerar att bli underutnyttjad, än eventuella demokratiska följder av tjänstemännens inflytande. Dessa mer lågmälda experters stora inflytande känns inte som någon större katastrof.



**Linnéa Henriksson**

*Skribenten är kommunforskare vid Åbo Akademi.*

### LITTERATUR

Carleheden, Mikael (2009): Är demokrati möjligt i komplexa samhällen?, ss. 8-24 i *Demokrati och expertstyre*, *Fronesis nr 29-30*

Meklin, Pentti & Marianne Pekola-Sjöblom (red.) (2013): *Forskarperspektiv på kommun- och servicestrukturreformen i Finland. Undersökning nr 23 inom forskningsprogrammet för utvärdering av strukturreformen (ARTTU)*, ACTA plus, Finlands Kommunförbund, Helsingfors

Sandberg, Siv (2012): *Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin*. Paras-ARTTU-tutkimus-ohjelman tutkimuksia nro 20, Acta nro 235, Suomen Kuntaliitto, Helsinki