

4

Självstyrelse - värd att värna?



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Självstyrelse
- värd att värna?



Upplysningar om innehållet:

Björn Kullander, bjorn.kullander@skr.se

Lena Langlet, lena.langlet@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2022

ISBN: 978-91-8047-055-1

Produktion: Advant

Tryck: LTAB, 2022

Förord

De demokratiska värdena utmanas ständigt. Vi ser det runt om i världen med stater som går i en alltmer auktoritär riktning och stater som ser sig ha rätt att kväsa andra staters frihet att välja väg för sitt statskick och för sina medborgares frihet. Det visar att demokratin aldrig kan tas för given.

Demokratin och dess principer måste värnas varje dag. Det omfattar även relationen och samarbetet mellan den nationella och den kommunala nivån. Den maktindelning vi har i Sverige där kommuner och regioner ansvarar för merparten av välfärden har tjänat oss väl och bidragit till utvecklingen av det välfärdssamhälle vi har i dag. Ett starkt självstyre, där medborgare väljer sina förtroendevalda och beslut fattas nära medborgarna, utgör en hörnsten i det demokratiska system vi valt för Sverige.

Samtidigt ser vi hur det kommunala självstyret debatteras, diskuteras och ifrågasätts allt mer. Röster höjs för att öka den statliga styrningen. Det framkom inte minst under pandemin. Detta trots att den statliga styrningen har ökat i omfattning under det senaste decenniet.

För att bidra till en mer konstruktiv dialog om det kommunala självstyret har SKR genomfört ett antal forskarseminarier för att belysa självstyret utifrån olika forskardiscipliner. Seminarierna har utmynnat i denna forskarantologi som är skrift nummer fyra i SKR:s serie om det lokala självstyrets utmaningar och utveckling i Sverige. Forskarna problematiserar olika frågeställningar för självstyrets förutsättningar och ger underlag till fortsatt intressanta diskussioner om hur styrning av välfärden ska se ut i Sverige. Jag vill tacka de forskare, Hans Abrahamsson, Björn Brorström, David Karlsson, Anders Lidström, Stig Montin, Siv Sandberg, Elin Wihlborg och Johan Wänström som har bidragit till denna skrift. Jag vill också tacka Bo Per Larsson som varit redaktör för antologin med stöd av Lena Langlet och Björn Kullander vid Sveriges Kommuner och Regioner.

Jag hoppas att många tar sig tid att läsa och att diskutera forskarnas slutsatser liksom hur det kommunala självstyret kan utvecklas för en stark välfärd framåt.

Stockholm i april 2022

Anders Knape

Ordförande

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

- 6 Antologi om självstyrelsens utmaningar och potential
Bo Per Larsson
- 21 Kapitel 1. Den kommunala självstyrelsen - utmaningar
och möjligheter
Anders Lidström
- 44 Kapitel 2. Nya ramar för den kommunala och regionala
självstyrelsen i Finland
Siv Sandberg
- 65 Kapitel 3. Lokalt politiskt handlingsutrymme - grunden
i det kommunala självstyret
Johan Wänström
- 83 Kapitel 4. Värna och utveckla självstyret! - hanteringen av
coronapandemin är klara bevis
Björn Brorström
- 100 Kapitel 5. Det kommunala självstyret i en digital tid
Elin Wihlborg
- 118 Kapitel 6. Framtiden är redan här - konsten att värna lokal
demokrati och social hållbarhet
Hans Abrahamsson

- 140 Kapitel 7. Svenska politikers syn på kommunalt självstyre,
likvärdighet och decentralisering av service
David Karlsson
- 169 Kapitel 8. Under ytan: statsintegrering av kommuner
och regioner
Stig Montin
- 191 Kapitel 9. Kommunal självstyrelse - värd att värna
Björn Kullander, Lena Langlet och Bo Per Larsson
- 205 Författarpresentation

Antologi om självstyrelsens utmaningar och potential

Bo Per Larsson

Den kommunala självstyrelsen har djupa historiska rötter. Den växte fram i ett glesbefolkat samhälle där den stora majoriteten levde på landsbygden och i relativt små hushåll. Det innebar att människor var tvungna att gemensamt söka tillgodose livsnöd- vändiga behov och hantera problem som låg utanför det egna hushållets förmåga. Utifrån ett starkt och uppenbart egenintresse var man beredd att ta ansvar givet att man också hade insyn och inflytande över de beslut som fattades. Den långa traditionen av lokalt ansvar och beslutsfattande vid sockenstämmor och rådstugor gav erfarenheter som var viktiga underlag till 1862 års kommun- reform. Sedan dess har samhället genomgått djupa och dramatiska förändringar som till exempel nya livs- och försörjningsmönster, ett förändrat näringsliv, övergång till demokrati, ökad välfärd och en kontinuerlig urbanisering. I takt med samhällsutvecklingen har kommuner och regioner successivt fått ta sig an nya uppgifter och stora förändringar har genomförts av deras struktur, organisation och arbetssätt. Den decentraliserade samhällsmodellen har dock

visat sig robust och kommuner och regioner har kunnat hålla fast vid sitt grundläggande uppdrag – att ge människor möjlighet att ta ett gemensamt ansvar för att skapa ett väl fungerande samhälle.

I dagens Sverige spelar den kommunala sektorn en avgörande roll. Kommuner och regioner har ett brett och omfattande uppdrag och ansvarar för en rad uppgifter som rör välfärd och samhällsutveckling samtidigt som de ska upprätthålla väl fungerande demokratiska institutioner, skapa goda möjligheter för medborgarnas delaktighet och utforma den politiska styrningen så att folkviljan förverkligas. Den kommunala nivån har således ett omfattande välfärds-, utvecklings- och demokratiuppdrag. Det finns en rad motiv för denna decentraliserade samhällsmodell.

Den kommunala självstyrelsen förväntas stärka demokratin genom att frågor avgörs nära de medborgare som berörs och av politiska församlingar som de själva valt och kan utkräva ansvar av. Den lokala demokratin skapar möjligheter att ta till vara människors kunskaper och engagemang. De förtroendevalda kan basera sina beslut på kunskap och överblick över lokala och regionala förhållanden och på breda och kontinuerliga kontakter med medborgarna. Därmed kan de göra kloka avvägningar mellan olika behov och intressen och utforma verksamheten efter förutsättningarna i den egna kommunen eller regionen. Den offentliga verksamheten förväntas därmed bli mer effektiv. Det lokala helhetsansvaret bidrar till att kommuner och regioner runt om i landet utvecklar den kapacitet som uppdraget kräver. Maktdelningen mellan riksdag och 310 lokala och regionala fullmäktigeförsamlingar öppnar för mångfald och olika lösningar. Det bidrar i sin tur till att kommuner och regioner kan jämföra sig med och lära av varandra vilket skapar förutsättningar för innovationer och ökad effektivitet.

Kommunsektorns roll och betydelse skulle vara svår att förklara om det inte fanns högt ställda krav och förväntningar från statens sida på den kommunala nivåns förmåga att utföra sina uppgifter, bidra till samhällets utveckling och möta framtida utmaningar. Detta återspeglas även i regeringsformen (RF), som slår fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick samt genom kommunal självstyrelse (RF 1:1), att beslutanderätten utövas av valda församlingar (RF 14:1), att kommuner och regioner sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund (RF 14:2) samt att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter (RF 14:4). Dessa bestämmelser syftar till att ge självstyrelsen legitimitet, handlingsutrymme och handlingskraft.

Samtidigt är Sverige en enhetsstat där staten har det övergripande ansvaret och är den som ytterst avgör självstyrelsens gränser. Staten tilldelar kommuner och regioner uppgifter och styr deras verksamhet för att säkerställa att de utför uppgifterna utifrån nationella mål och krav och att deras service är likvärdig och rättssäker. Men styrningen innebär alltid en principiell avvägning mellan de nationella mål och värden som staten eftersträvar och den kommunala självstyrelsens värden. Därför stadgar regeringsformens proportionalitetsprincip att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den (RF 14:3). Det innebär att lagförslag som berör kommuner och regioner ska föregås av en analys av om självstyrelsen begränsas och om begränsningen i så fall är nödvändig för att uppnå ett visst ändamål eller om detta kan uppnås på ett för självstyrelsen mindre ingripande sätt. Det betyder att statens styrning bör utformas så att den ger kommuner och regioner handlingsutrymme och reella möjligheter att utforma verksamheten utifrån lokala och regionala förutsättningar och behov och därmed kunna förverkliga självstyrelsens potential.

Tyvärr tycks de potentiella fördelarna med en stark kommunal självstyrelse alltför ofta glömmas bort i dagens samhällsdebatt. Det finns i stället en föreställning om att självstyrelsen blivit alltför omfattande och att den utgör ett allvarligt hinder för möjligheten att utveckla en likvärdig samhällsservice av god kvalitet. Därför framförs förslag om att staten behöver stärka sin styrning och i vissa fall ta över huvudmannskapet för vissa kommunala verksamheter. Dessutom visar en rad kartläggningar och rapporter att statens styrning under de senaste decennierna har ökat i omfattning, komplexitet och detaljeringsgrad vilket bland annat inneburit ett minskat lokalt handlingsutrymme¹. Trots uttalade ambitioner från statens sida att minska detaljregleringen och skapa en mer långsiktig och strategisk styrning² har styrningen fortsatt att öka. Denna utveckling riskerar att på allvar äventyra kommunernas möjligheter att förverkliga självstyrelsens potential med dess demokrati- och effektivitetsvärden.

Kort sammanfattning av kapitlen

Diskussionen om kommunernas och regionernas ansvar och uppgifter är ofta inriktad på enskilda verksamheter och utmynnar gärna i starka ifrågasättanden och i förslag om att begränsa deras handlingsutrymme. Mot denna bakgrund är det angeläget att det förs en mer kvalificerad diskussion om den kommunala självstyrelsens roll i det svenska samhället och om dess utmaningar och potential. Ytterst handlar det om den kommunala självstyrelsen är värd att värna. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har därför

Not. 1 Detta framgår kanske tydligast av Statskontorets rapporter, till exempel Statens styrning av kommunerna (2016:24), de årliga kartläggningarna av utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2017, 2018, 2019, 2020 och 2021 samt myndighetens analysrapport (2019:2).

Not. 2 Se till exempel Prop. 2021/22:1, Utgiftsområde 25 eller Välfärdskommisionens slutredovisning 2021-12-14.

bjudit in åtta samhällsforskare att bidra till en sådan diskussionen genom denna antologi. Forskarna har själva valt rubrik och inriktning på sina texter utifrån ambitionen att diskutera självstyrelsens utmaningar och potential och varje forskare ansvarar själv för innehållet i sitt kapitel. Efter forskarnas bidrag följer ett avslutande kapitel skrivet av redaktionskommittén för antologin. Kapitlen är fristående från varandra och kan i princip läsas i den ordning som passar varje enskild läsare.

Anders Lidström diskuterar innebörden i begreppet kommunal självstyrelse utifrån den kommunala självstyrelsestadgan och beskriver det lokala autonomiindex som utarbetats av en internationell forskargrupp. Detta index används för att jämföra självstyrelsen i olika stater. Lidström visar att den kommunala självstyrelsen i Sverige står sig väl i en internationell jämförelse men konstaterar samtidigt att den i flera avseenden är utmanad.

En utmaning består i att samhällsutvecklingen bidrar till att kommunerna blir alltmer olika när det gäller befolkningsutveckling, medelinkomster, utbildningsnivå och andelen personer med utländsk bakgrund. Till heterogeniteten bidrar också en tilltagande segregation inom kommuner och att en större del av den kommunala servicen tillhandahålls av privata utförare, särskilt i storstäderna. Lidström anser att de ökade skillnaderna i allt väsentligt hänger samman med faktorer som ligger utanför kommunernas egen kontroll och att de i grunden är en konsekvens av strukturella förändringar och drivkrafter i det globaliserade och marknadsdrivna kunskapssamhället.

En annan typ av utmaning handlar om att det i samhällsdebatten framförts förslag som kraftigt skulle begränsa den kommunala självstyrelsen. Lidström nämner särskilt förslagen om ett statligt huvudmannaskap för skolan, ett överförande av ansvaret för sjukvården till staten samt att ersätta kommunalskatten med statlig

inkomstskatt. Därutöver finns flera förslag om att generellt stärka den statliga styrningen inom olika områden, till exempel genom fler riktade statsbidrag och striktare reglering av olika aspekter av vård, skola och omsorg. Lidström menar att dessa förslag motiveras av en önskan om ökad likvärdighet men ifrågasätter om till exempel huvudmannaskapsförändringar verkligen skulle få denna effekt. Även staten skulle brottas med problem med kompetensförsörjningen och de olikheter i förutsättningar som medverkar till skillnader mellan kommuner. Staten bör i stället lita på att kommuner och regioner själva kan åstadkomma inom ramen för självstyrelsen och rikta in sig på åtgärder som motverkar de krafter som driver fram skillnader mellan kommuner.

Siv Sandberg diskuterar utvecklingen av den kommunala självstyrelsen i Finland utifrån den reform där socialvård, sjukvård och räddningstjänst flyttas från den lokala nivån till en nybildad regional nivå. Hon ställer frågan om den lokala självstyrelsen växer eller krymper när kommunernas uppgifter blir färre och hur utrymmet för självstyrelse påverkas av att det inrättas en ny folkvald nivå. Hon konstaterar att den kommunala självstyrelsen i Finland på systemnivå framstår som mycket stark bland annat genom många uppgifter och en hög grad av egenfinansiering. Samtidigt har framför allt Finlands många små kommuner blivit ”överbelastade” av uppgifter och därför bedrivit en stor del av sin verksamhet i egeninitierad eller obligatorisk samverkan. Organisation och ansvarsutkrävande har därmed blivit svåröverskådlig både för medborgare och beslutsfattare och den stora samarbetsvolymen begränsat enskilda kommuners ekonomiska rörelsefrihet.

Regionreformen innebär att en stor andel av kommunernas verksamhet flyttas till de nybildade regionerna. Motiven har främst handlat om likvärdighet och effektivitet i tjänsteproduktionen och inte om demokrati och självstyrelse. De beslutande organen utses visserligen genom allmänna val men saknar beskattningsrätt och

allmän kompetens och ansvarområdena är hårt reglerade. För kommunerna innehåller reformen element som både stärker och begränsar handlingsutrymmet. Kommunens roll som serviceproducent minskar medan dess utvecklingspolitiska roll stärks. Det politiska handlingsutrymmet inom de lagstadgade uppgifter som återstår är större än för social- och hälsovården. Samtidigt leder den skatteväxling som genomförs till snävare ekonomiska ramar. Sandberg anser att reformprocessen skapat en ömsesidig misstro mellan staten och den kommunala nivån och att det kommer att vara viktigt att söka återupprätta tilliten. Därför behövs en ny gemensam förståelse för när det är önskvärt med enhetlighet och när det gemensamma gynnas av lösningar som ger utrymme för lokal variation.

Johan Wänström beskriver och analyserar olika argument och värden kopplade till den kommunala självstyrelsen. Han menar att debatten om självstyrelse och statlig styrning ofta fokuserar kvalitet och effektivitet medan den lokala demokratins värden inte får tillräcklig uppmärksamhet. Men varken kvalitets- och effektivitetsbaserade eller demokratirelaterade värden kommer att kunna realiserats utan ett lokalt politiskt handlingsutrymme där de folkvalda representanterna har möjlighet att fatta beslut om egna lösningar.

I samband med att välfärden byggdes ut har kommunernas ansvar och uppgifter ökat men ofta utan att deras handlingsutrymme ökat i motsvarande grad. Wänström analyserar hur tre övergripande förändringar påverkat handlingsutrymmet och därmed förutsättningarna för demokrati och självstyrelse. Det handlar om kommunsammanslagningarna som genomfördes under perioden mellan 1952 och 1974 och som innebar att antalet kommuner minskade från ca 2 500 till 278 samtidigt som antalet förtroendevalda minskade kraftigt. Vidare har det skett en successiv professionalisering av den kommunala verksamheten och politiker har i

allt högre grad delegerat beslut till tjänstepersoner inom den kommunala förvaltningen. Wänström ser både positiva och negativa effekter av dessa övergripande förändringar. Däremot anser han att en tredje förändring, den ökande statliga regleringen av kommunal verksamhet begränsat det politiska handlingsutrymmet utan att medföra några positiva effekter för den lokala demokratin. Han varnar för att ett stort antal till synes begränsade inskränkningar av det kommunala självstyret får betydande effekter på demokratin och medborgarnas möjligheter till påverkan och ansvarsutkrävande. Han ser därför utvecklingen av statens styrning som det stora hotet mot det handlingsutrymme som krävs för meningsfulla demokratiska processer.

Utifrån ett självstyrelseperspektiv bör kommunerna idealt ges ett omfattande ansvar och stort handlingsutrymme. Men med en alltmer omfattande detaljstyrning finns det anledning att fråga sig vad som är viktigast: Ett omfattande kommunalt ansvar med begränsat utrymme att fatta beslut om egna lösningar eller ett mindre omfångsrikt ansvarsområde men med ett stort handlingsutrymme. Här ser Wänström fördelar med det senare alternativet samtidigt som han tror att ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap över till exempel skolan kan vara att föredra utifrån ett vidare samhällsbyggnadsperspektiv.

Björn Brorström konstaterar att den kommunala självstyrelsen visserligen är en grundbult i den svenska förvaltningsmodellen men att den inte kan tas för given i dess praktiska tillämpning. Han ser en tydlig tendens mot ökad statlig styrning vad gäller såväl finansiering (med allt fler riktade statsbidrag) som regelverk. Han ser dessutom hur regionernas hälso- och sjukvård och kommunernas äldreomsorg kommit att ifrågasättas i den allmänna debatten i samband med pandemin med krav på förändrat huvudmannaskap och ökad statlig styrning.

Mot den bakgrunden är det intressant att se hur kommuner och regioner lyckats hantera konsekvenserna av pandemin. Om detta har Kommunforskning i Västsverige genomfört utvärderingar på uppdrag av Västragötalandsregionen och fem kommuner i Västra Götaland (Göteborg, Borås, Mölndal, Stenungsund och Tanum). Utvärderingarna har fokuserat styrning, organisation, ledning och lärande och ger en i huvudsak positiv bild. Det har visserligen funnits problem och vissa saker hade kunnat göras snabbare, annorlunda och bättre. Men den lokala nivån har ändå visat stor förmåga i en svår situation. Decentraliserade organisationer, bärkraftiga strukturer, lokalt ansvarstagande, kompetenta chefer och personligt engagemang kan förklara ett ändamålsenligt krisarbete och en snabb och nödvändig anpassning till dramatiskt nya förutsättningar. Dessutom har den ordinarie verksamheten kunnat upprätthållas med en tillfredsställande kvalitet.

Brorström drar slutsatsen att det finns all anledning att behålla och stärka den decentraliserade samhällsmodellen. Regioner och kommuner har bestått provet under pandemin och klarat sitt uppdrag under hård press och inget skulle bli bättre av att uppdraget begränsades. Därför borde staten avveckla specialdestinerade statsbidrag, visa större tillit och ge kommuner och regioner stabila förutsättningar och vidgade mandat att styra och utveckla verksamheten.

Elin Wihlborg konstaterar att digitaliseringen förändrar förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen i flera grundläggande avseenden. Självstyret bygger på att människor på samma plats har gemensamma intressen och kan dela gemensamma resurser. Digitaliseringen innebär dock att vi inte är lika förankrade på den plats och i den kommun där vi bor. Lokalsamhället är inte längre den främsta platsen för människor att mötas, skapa relationer och ta hand om gemensamma angelägenheter eftersom man med

hjälp av digital teknik kan lösa allt fler uppgifter oberoende av den plats där man möts fysiskt. Därmed utmanas vad som är lokalt och det är inte längre självklart att självstyret är den bästa arenan för att hantera gemensamma angelägenheter. Samtidigt innebär de digitala informationsflödena även andra utmaningar genom att de öppnar för såväl fakta som osanningar och det blir svårare att veta vem och vad vi kan lita på.

Wihlborg uppmanar förtroendevalda och tjänstepersoner i kommuner och regioner att se det politiska i digitaliseringen och att de värderingar som präglar vårt samhälle även måste vägleda hur tekniken designas, används och tolkas. Vidare anser hon att man behöver ställa frågan vad som görs bäst på kommunal respektive nationell eller överstatlig nivå. Det handlar om att se vad som är det lokalt unika och därmed kärnan i utvecklingen av den kommunala kompetensen. Men också att dra nytta av digitaliseringens stordriftslösningar och standardiserade processer. Ytterligare en uppmaning handlar om att skapa förtroende för det lokala i en tid av digitalisering. Det förutsätter att vi utvecklar nya sätt att nå fram med trovärdig, opartisk information och att tjänsterna utformas så att de blir tillgängliga för alla. Det måste vara tydligt vad som är kommunens uppdrag, hur detta utformas och varför vi ska bidra med engagemang och dela med oss av våra resurser. Här behövs både lokalt unika och digitalt nationella modeller som skapar förtroende för demokratin och förvaltningen av gemensamma resurser.

Hans Abrahamsson belyser den kommunala självstyrelsens roll utifrån ett freds- och utvecklingsperspektiv när globalisering, migration och urbanisering alltmer flätar samman det lokala med det globala. Abrahamsson diskuterar behovet, förutsättningarna och utformningen av ett lokalt samhällskontrakt som ett viktigt inslag i självstyrelsen.

De komplexa samhällsfrågor som följer i utvecklingens spår förändrar statens roll och den svenska modellens grundpelare. Ett minskat utrymme för traditionell omfördelningspolitik ökar inkomst- och hälsoklyftor och reducerar såväl vertikal som horisontell tillit liksom det demokratiska systemets legitimitet. Det sociala kontraktet tenderar att lösas upp och den sociala oron ökar. Tillsammans med pågående klimatförändringar står samhället inför en rad utmaningar för att värna demokrati och den hållbara utvecklingens alla dimensioner. Detta kräver en omställning där såväl produktionsmetoder som konsumtionsmönster anpassas till miljöutrymmet med förändrade maktstrukturer och sociala relationer som följd. Omställningen och det hållbara samhällsbygget kan inte på samma sätt som tidigare ske för medborgarna utan tillsammans med dem.

När problemen är lokalt specifika, i ständig förändring och har låg generaliserbarhet behöver ändamålsenliga åtgärder identifieras och genomföras tillsammans med de som är berörda. Därmed ökar platsens betydelse och så gör behovet av att demokratisera den lokala demokratin. Vägledande principer om att politiska beslut skall fattas så nära medborgarna som möjligt aktualiseras liksom den kommunala självstyrelsens betydelse. En medskapande medborgardialog blir viktig för att bygga relationer och förtroendekapital med hjälp av samtal om hur medborgarna skall leva tillsammans i en värld i förändring och med stora krav på interkulturell samverkan. Den eftersträvarsvärda lokala tillhörigheten måste samtidigt kunna förenas med en global utblick och ökad förståelse för omvärlden. Kommunala och medborgardrivna forum för demokrati och mänskliga rättigheter utgör exempel på de mötesplatser som arbetet med Agenda 2030 liksom utformningen av lokala samhällskontrakt ställer krav på.

David Karlsson beskriver svenska politikernas syn på den kommunala självstyrelsen utifrån tre frågeställningar. De handlar om att minska statens inflytande över kommunernas verksamhet, att verka för att skapa likvärdighet i hela landet och om centraliserad vs decentraliserad offentlig verksamhet. Frågorna har ställts till dels riksdagsledamöter, dels kommun- och regionpolitiker vid vardera tre tillfällen. En majoritet av kommun- och regionalpolitikerna är positiva till att minska statens inflytande men andelen har successivt minskat under en tioårsperiod. Samtidigt är en klart större och dessutom ökande andel positiva till förslaget att skapa likvärdig service i hela landet. Bland riksdagsledamöterna är det relativt jämnt mellan de som är positiva respektive negativa till att minska statens inflytande medan en stor och ökande andel är positiva till att skapa likvärdig service i hela landet. När politikerna fått placera in sig själva på en skala där motpolerna utgörs av centralisering respektive decentralisering av offentlig verksamhet finns en övervikt för decentralisering bland politikerna på samtliga nivåer. En tydlig tendens är att likvärdighet värderas högre än självstyrelse även om en stor andel anser att dessa värden går att förena. Det finns dock två skilda uppfattningar om hur medborgarna ska få en likvärdig service. Antingen genom ökad statlig kontroll och reglering eller genom att decentralisera beslut för att möjliggöra en anpassning av verksamheter till lokala förutsättningar och behov.

Karlsson reflekterar att ökad statlig styrning inte självklart kommer att skapa större likvärdighet. Statens åtgärder skulle sannolikt bli mer verkningsfulla om de inriktas på att motverka de krafter som driver fram skillnader i kommunernas förutsättningar. Kommuner och regioner förväntas bidra till att möta en rad stora utmaningar. Det förutsätter att självstyret och den lokala demokratin långsiktigt upprätthåller sin legitimitet i befolkningens ögon, men också att kommuner och regioner har tillräckliga ekonomiska resurser,

fungerande politiska institutioner och en välfylld politisk verktygslåda till sitt förfogande. Utsikterna att möta utmaningarna minskar dock om kommuner och regioner berövas sin handlingsfrihet genom ett ökat antal statliga regleringar. För att kunna verka för likvärdighet utan att försvaga självstyret krävs att de värderingar och principer som står på spel lyfts fram i debatten. Därför måste priset för ett försvagat självstyre synliggöras för att politikerna ska kunna fatta väl avvägda beslut.

Stig Montin hävdar att samtidigt som den svenska flernivåstyrningen ofta beskrivs som fragmentarisk pågår i det tysta en successiv rörelse i riktning mot ökad statsintegration och välfärdskorporativism. Som renodlad idé innebär en statsintegrerad kommun att nationell demokrati är viktigare än lokal demokrati och att central styrning för likvärdighet och jämlikhet är viktigare än lokalt och regionalt självstyre. Kommunernas roll är att genomföra nationellt beslutad politik, vara effektiva, funktionsdugliga och styrbara utifrån nationella mål.

Montin beskriver sex olika komponenter som tillsammans bidrar till en successiv statsintegrering: granskningsrådet, juridifiering, professioner och professionalisering, SKR som statligt styrinstrument och värdeförskjutningar bland kommunala tjänstemän. Sammantaget leder dessa komponenter till ökad följsamhet gentemot statliga regleringar och krav och ett minskat utrymme för lokal anpassning och lokala politiska ställningstaganden. Förändringen innebär att den offentliga förvaltningen håller på att ta över rollen från partisystemet som den viktigaste sammanhållande institutionen i det svenska flernivåsystemet.

Under ytan pågår en successiv förändring i riktning mot att kommuner, regioner och stat vävs samman och att den offentliga förvaltningen och de privata välfärdskoncernerna kommer allt närmare varandra. Den decentraliserade välfärdsstaten övergår därmed till ett alltmer nationellt reglerat välfärdssamhälle med begränsad lokal anpassning och landar i något som kan kallas välfärds-korporativism och som även rymmer en institutionaliserad samverkan mellan staten och representanter för marknadens aktörer.

De statsintegrerande mekanismerna finns framför allt i förvaltningen, bortom de demokratiskt valda institutionerna. Det betyder ökat utrymme för expertstyre och marknadsstyre och att demokratiska institutioner i allt högre grad underordnas regler som begränsar deras handlingsutrymme. Men vad händer då med demokrati, insyn, delaktighet och ansvarsutkrävande? Här vill Montin se en diskussion om hur förvaltning och välfärdsproduktion kan demokratiseras och bli mer helhetsorienterad med en ordning som på demokratins grund hanterar motstående intressen.

I ett avslutande kapitel söker **Björn Kullander**, **Lena Langlet** och **Bo Per Larsson** att dra några mer generella slutsatser utifrån forskarnas analyser och resonemang liksom från den pågående debatten om kommunernas roll i samhällsorganisationen. I kapitlet diskuterar de vad som bör göras för att långsiktigt stärka den kommunala självstyrelsen. De konstaterar att självstyrelsen idealt kan innebära lokalt ansvarstagande, demokratisk förankring, helhetssyn vid avvägningar mellan olika behov och anpassning efter lokala förutsättningar. Detta kan skapa ökad förmåga i hela landet att lösa uppgifter och att möta svåra och komplexa utmaningar. För att ta tillvara denna potential krävs dock insatser från såväl staten som kommuner och regioner.

I kapitlet argumenterar de för vikten av att lyfta fram värdet av en stark kommunal självstyrelse, begränsa statens detaljstyrning och att utveckla samspelet mellan samhällsnivåerna. De hävdar vidare att stat, kommuner och regioner behöver ta ett gemensamt ansvar för en likvärdig välfärd. De anser dessutom att det krävs ett mer aktivt arbete i kommuner och regioner för att stärka den lokala demokratin och för att skapa goda förutsättningar för den politiska styrningen. Avslutningsvis konstaterar de att stat, kommuner och regioner har ett gemensamt ansvar för det offentliga åtagandet och efterlyser en respektfull och funktionell samverkan inom ramen för en tydlig ansvars- och rollfördelning.

Till sist

Ambitionen är att antologin – utifrån olika teman och perspektiv – ska erbjuda intressant och tankeväckande läsning om den kommunala självstyrelsens utmaningar och dess potential. Förhoppningen är att den också ska stimulera till fördjupad analys och fortsatt debatt om självstyrelsens roll i det svenska samhället såväl bland forskare som praktiker.

Den kommunala självstyrelsen - utmaningar och möjligheter

Anders Lidström

Kommunal självstyrelse i Sverige och Europa

Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och definierande egenskap för kommuner. I alla länder gäller att en viss grad av självstyrelse krävs för att man över huvud taget ska kunna tala om kommuner, snarare än lokal statlig förvaltning (Lidström 2003). Självstyrelsen har emellertid den egenheten att den aldrig kan vara fullständig och heller inte obefintlig. Eftersom den alltid utövas inom ramen för en stat eller delstat begränsas den av konstitutioner och andra regelverk. Samtidigt måste det finnas någon form av reellt handlingsutrymme för att självstyrelsen skall existera. Mellan dessa ytterpunkter kan dock självstyrelsens omfattning variera rejält både mellan olika länder och över tid.

I den internationella litteraturen används flera olika termer för att beteckna kommunal självstyrelse. Ibland refereras till den lokala snarare än den kommunala självstyrelsen, men vanligt är också att man talar om autonomi i stället för självstyrelse. Där så sker är

det emellertid viktigt att tydliggöra att autonomi handlar om självbestämmandet i relation till staten, eftersom begreppet lokal autonomi ibland också används i fråga om den horisontella relationen mellan kommunerna och det omgivande samhället, främst civilsamhället och företagsintressen (Gurr & King 1987).

Det hittills mest ambitiösa försöket att utforma en definition av självstyrelsebegreppet som går att operationalisera och använda i jämförande analyser av den kommunala självstyrelsen i olika länder utgörs av utarbetandet av ett lokalt autonomiindex (Local Autonomy Index, LAI). Arbetet har letts av professor Andreas Ladner vid universitet i Lausanne och har utförts på uppdrag av Europeiska kommissionen (Ladner m.fl. 2019). Autonomiindexet avser den primärkommunala nivåns ställning. Sekundärkommunernas och regioners självstyre har analyserats i ett separat index (Hooghe m.fl. 2016).

Utifrån en genomgång av tidigare litteratur om självstyrelsebegreppet identifieras fyra dimensioner:

- › **rättslig reglering**, som handlar om det utrymme kommunerna har för självständigt handlande enligt konstitutioner och lagstiftning;
- › **kapacitet**, som gäller vilka uppgifter kommunerna utför och med vilket handlingsutrymme men också vilken tillgång till resurser och egen skatteförmåga de har;
- › **självreglering**, som avser möjligheten för kommunerna att bestämma sin egen politiska och administrativa organisation samt avgöra vilka man ska anställa och
- › **vertikala relationer** som gäller statens kontroller och kommunernas möjligheter att utöva inflytande över nationella beslut.

Alla dimensionerna har dessutom koppling till paragraferna i Europakonventionen om kommunal självstyrelse.

Ett nästan olösligt problem är hur de olika komponenterna skall vägas mot varandra. Här har upphovsmännen tagit hjälp av både de teoretiska argumenten för lokal självstyrelse och jämfört med andra i forskningslitteraturen existerande mått på lokalt självstyre och decentralisering. Indexet har också anpassats till det tidigare nämnda regionala självstyreindexet. I praktiken görs en vägning som innebär att störst tyngd ges åt kapacitet, därefter åt rättslig reglering medan självreglering och vertikala relationer givits minst tyngd.

De fyra komponenterna representeras av 11 variabler. Nationella experter i 39 europeiska länder har sedan bedömt var deras länder hamnar på de olika variablerna för varje år under perioden 1990–2014. Resultaten har därefter i flera steg granskats av forskare med insikter i olika länders kommunsystem³. I federationer och länder med asymmetrisk ansvarsfördelning utgör de nationella värdena en sammanvägning av delområdenas resultat utifrån deras befolkningsandel. En något modifierad variant, som bättre fångar in de nordiska kommunernas mer omfattande välfärdsuppgifter, har utvecklats av Harald Baldersheim och kollegor (Baldersheim m.fl. 2019). Denna har också tjänat som inspiration i ett pågående arbete med att uppdatera och utveckla det ursprungliga LAI-indexet. I denna LAI 2.0 expanderas dessutom tillämpningen till samtliga medlemsländer i Europarådet och OECD, totalt 60 stater, och omfattar perioden 1990–2020.

Indexet har justerats så att det teoretiskt kan variera mellan 0 och 100. Medelvärden för 2010–2014 redovisas i tabell 1.

Not. 3 Författaren till detta kapitel svarade för expertbedömningarna för Sverige och var även en av de internationella granskarna.

Tabell 1: Genomsnittlig position på lokala autonomiindexet (LAI) 2010-2014

Rang	Land	Värde
1	Schweiz	79,5
2	Finland	79,4
3	Island	78,5
4	Sverige	75,1
5	Danmark	74,7
6	Polen	74,1
7	Norge	73,9
8	Tyskland	73,6
9	Lichtenstein	70,7
10	Frankrike	66,8
11	Serbien	66,6
12	Italien	66,4
13	Bulgarien	65,8
14	Österrike	64,6
15	Tjeckiska Republiken	64,4
16	Litauen	64,0
17	Estland	63,8
18	Belgien	61,3
19	Slovakien	60,9
20	Portugal	60,4
21	Nederländerna	60,1
22	Nordmakedonien	59,3
23	Rumänien	58,0
24	Spanien	57,9
25	Kroatien	56,3

Rang	Land	Värde
26	Luxemburg	55,9
27	Ungern	55,3
28	Lettland	51,8
29	Albanien	51,3
30	Slovenien	49,4
31	Ukraina	47,8
32	Grekland	47,2
33	Storbritannien	45,7
34	Cypern	42,3
35	Turkiet	39,9
36	Malta	39,2
37	Irland	36,0
38	Moldavien	33,9
39	Georgien	32,7

Källa: Ladner m.fl. 2019:240-242.

Den faktiska spännvidden bland de europeiska länderna är förvånansvärt stor med en variation från drygt 32 till strax under 80 på en 100-gradig skala. Allra störst autonomi finns i Schweiz, bland annat eftersom kommunerna där har tillgång till flera olika skatter som man bestämmer skattesatsen för och för att kommunerna kan påverka valsysteemets utformning i den egna kommunen. Sverige hamnar på en hedrande fjärdeplats med genomgående höga värden på de flesta variabler men med en tydlig svaghet – det rättsliga skyddet för den kommunala självstyrelsen är svagt. Visserligen finns en konstitutionell garanti i vårt land men avsaknaden av möjligheter för kommunerna att vända sig

till domstol för att avgöra tvister med högre nivåer (vilket finns i en del andra länder) drar ner värdet. Ett sådant skulle höja värdet med ungefär 2,1 och om även ett kommunalt veto mot kommunsammanläggningar införs skulle ytterligare 2,1 tillkomma, med ett totalt indexvärde om 79,3. Även de övriga nordiska länderna placerar sig högt men Norge hamnar lite längre ner till följd av frånvaro av grundlagsfäst skydd för självstyrelsen (detta har dock senare införts) och kommunernas svagare finansiella självständighet.

Staterna på den nedre delen av listan präglas av att kommunerna generellt har svagare ställning i de flesta avseenden som berörs av indexet. I bland annat Turkiet och Irland är kommunernas uppgifter begränsade till lokal fysisk planering och bygglov medan de helt saknar välfärdsuppgifter. I denna grupp av stater kan kommuner heller inte uppta lån utan tillstånd från högre organ. Storbritanniens låga värden hänger bland annat samman med att kommunerna saknar allmän kompetens och därmed bara kan svara för de förhållandevis begränsade uppgifter som anges i nationell lagstiftning.

Över tid är den övergripande trenden att den kommunala självstyrelsen ökat. En särskilt avgörande period inföll mellan 1990 och 2004. Ökningen skedde framför allt bland de länder som trots bättre resultat alltså placeras långt ner på rangordningen men som 1990 hade ännu lägre värden. Det gäller bland annat Moldavien och Albanien som 1990 hamnade under 20,0. Förstärkningen av den kommunala självstyrelsen i dessa länder är till en del ett uttryck för deras önskan att bli medlemmar i EU och andra europeiska organ. Den europeiska konventionen om kommunalt självstyre och de återkommande granskningarna av hur denna efterlevs har sannolikt också haft betydelse.

I högre rankade länder har den kommunala självstyrelsen genomgående varit stabil över tid. I Sverige ökade värdet något i början av 1990-talet till följd av den s.k. ädelreformen, då den kommunala ansvarsportföljen utvidgades med ett övertagande av ansvaret för landstingens sjukhem och även för hälso- och sjukvård (utom läkarinsatser) vid övriga särskilda boendeformer. Ökningen avspeglas också i de granskningar som Europarådet gjort av Sveriges efterlevnad av Europakonventionen, som under de första decennierna innehöll kritik på fler punkter men som senare blivit mildare i sina påpekanden (Lidström och Madell 2018).

Det pågående arbetet med LAI-indexet för perioden 2014–2020 kommer att visa ifall demokratins tillbakagång under senare år i många länder, även i Europa (V-dem Institute 2021), också avspeglats i en försvagning av det kommunala självstyret. Men även i övriga stater kan tendenser till starkare centralreglering ge avtryck i svagare värden på autonomiindexet⁴.

Den kommunala självstyrelsen i Sverige står sig således väl i en internationell jämförelse, men den är tveklöst utmanad, i flera avseenden. I det följande ska jag diskutera två sådana utmaningar – den faktiska utvecklingen i riktning mot tilltagande interkommunal heterogenitet och det rådande debattklimatet med förslag om både starkare statlig styrning och huvudmannaskapsförflyttningar från kommuner och regioner till staten.

Not. 4 För Sveriges vidkommande minskar indexet något från 2015 till följd av ökad andel riktade statsbidrag.

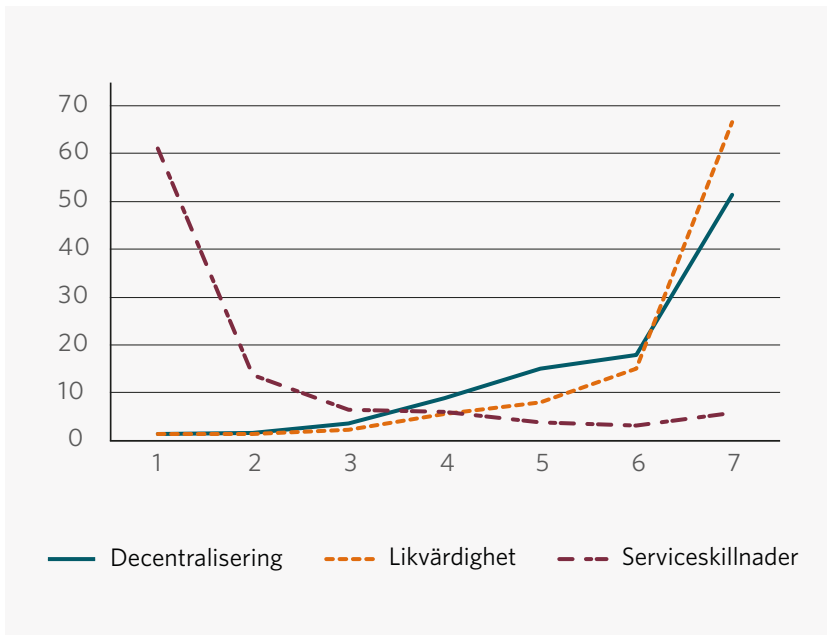
Kommunerna blir alltmer olika varandra

En poäng med kommunalt självstyre är att det ger utrymme för lokal anpassning och lokala särarter. De kommunala prioriteringarna kan därigenom ges möjlighet att avvika från ett nationellt genomsnitt på ett sätt som stärker det offentliga beslutsfattandets legitimitet både bland den egna kommunens invånare och för staten som helhet. Det kommunala självstyret blir därmed ett instrument för att hantera olikheter inom en stat. I den nordiska kommunmodellen kombineras dock den kommunala självstyrelsen med ett stort mått av enhetlighet i den kommunala servicen. Staten har ålagt kommunerna viktiga välfärdsuppgifter som i hög grad bygger på principen att alla skall ha tillgång till dessa oberoende av inkomst och bostadsort. Allt för påtagliga skillnader i förutsättningar och kostnader reduceras via kommunala utjämningsystem. Detta avspeglar en stark norm om likvärdighet. Trots den kommunala självstyrelsen bör det inte finnas alltför stora skillnader i service-nivåer mellan olika kommuner och delar av landet.

Både principen om lokalt självstyre och normen om likvärdighet har starkt stöd bland medborgarna i Sverige. Resultaten från en surveyundersökning i de fyra nordligaste länen 2008 illustrerar detta med önskvärd tydlighet, se figur 1⁵.

Not. 5 Liknande resultat erhöles i en medborgarundersökning genomförd av SKL, se SKL 2014. I en riksrepresentativ studie av kommunfullmäktigeledamöter 2008 instämde 59 % i förslaget att "Minska statens inflytande över kommunernas verksamhet" och 66 % i att "Verka för att skapa likvärdig service mellan kommuner i hela landet". Att påståendena inte behöver upplevas vara motstridiga understryks av att 35 % av ledamöterna instämde i bägge påståendena. Se Karlsson, 2015.

Figur 1: Attityder till decentralisering, likvärdighet och serviceskillnader (procent)



Anmärkning: Data från Norrländsk regionstudie 2008, se Lidström 2009. Decentralisering avser uppfattning om påståendet "Beslut om den offentliga servicen bör alltid fattas så nära medborgarna som möjligt", likvärdighet avser påståendet "Det är viktigt att den offentliga servicen är likvärdig för alla, oavsett var i landet man bor" och serviceskillnader gäller "Det kan gärna vara stora skillnader i offentlig service mellan kommunerna". De svarande har markerat sin uppfattning på en sjugradig skala, från att man inte alls håller med (1) till att man helt håller med (7). Antal svarande varierar från 1933 till 2088.

Stödet för likvärdighet och för att minimera serviceskillnader är mycket stort och detsamma gäller för att besluten ska fattas så nära medborgarna som möjligt. Detta kan tyckas vara en paradox, eftersom decentralisering enligt ett sätt att se det borde hänga samman med större acceptans av serviceskillnader. I länder med svagare likvärdighetsnorm, till exempel de anglo-amerikanska som USA, Kanada och Australien, accepteras generellt större

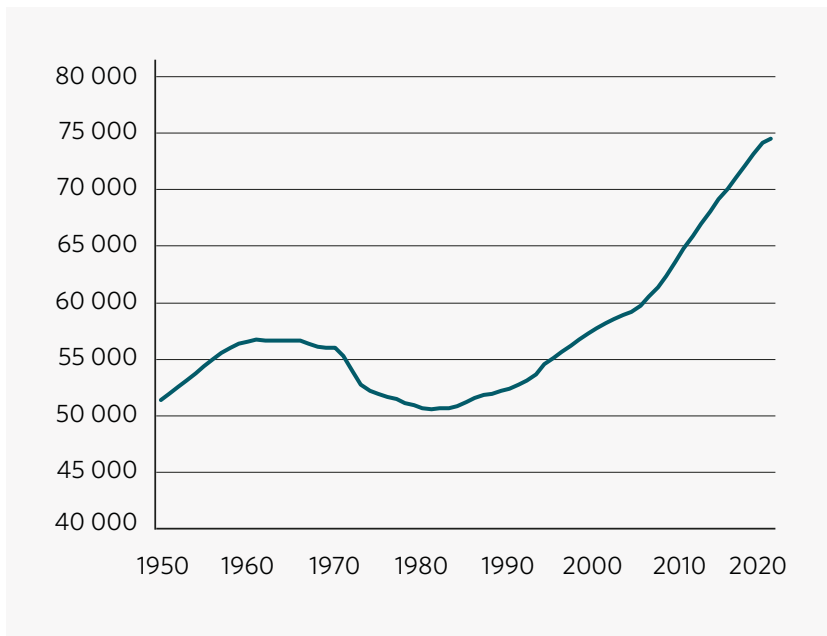
skillnader mellan kommunerna och där är det också vanligare att man förespråkar att kommuner ska konkurrera med varandra om invånare och företag genom att hålla kommunalskatten på en låg nivå (Sellers, Lidström och Bae, 2020).

I Sverige finns det i stället starkt stöd för både decentralisering och likvärdighet. Vi har tolkat detta som ett uttryck för det som är kärnan i karaktäriseringen av Sverige som en ”decentraliserad enhetsstat”, det vill säga ett starkt stöd för kommunalt självstyre och decentraliserat beslutsfattande men utan att detta leder till alltför stora serviceskillnader (Lidström & Bostedt 2009). Kommunpolitikerna har mandat för att lokalanpassa verksamheten till den egna kommunens förhållanden men utan att detta medför att servicenivån på något avgörande sätt avviker från den som tillhandahålls av andra kommuner. Om enhetligheten naggas i kanten alltför mycket kan också stödet för det decentraliserade ansvaret komma att ifrågasättas.

Skillnader i förutsättningar mellan svenska kommuner har noterats även tidigare (Stjernquist & Magnusson 1988), men under de senaste decennierna har dessa ökat och kan också förväntas tillta ytterligare framöver. Det som framför allt uppmärksammats är det ökade gapet mellan kommuner som växer och de som minskar i befolkning (se Sveriges Kommuner och Landsting 2015). Den befolkningsfördelning som präglade det industridominerade samhället, innebar en relativt jämn spridning av befolkningstillväxten till industriorter i olika delar av landet. Det kunskapsamhälle som växer fram från ungefär 1980-talet har däremot ett mycket distinkt och mer snedvridet urbaniseringsmönster. I allt väsentligt är det storstadsregioner, universitetskommuner och vissa rekreativkommuner som ökar medan de flesta andra minskar i befolkning. Konsekvensen blir en tudelning mellan de som växer och de som krymper. Beroende på vilken kategori man befinner sig i har kommunerna helt olika typer av utmaningar och dessutom påtagliga skillnader i kapacitet (Lidström 2015, SOU 2020:8).

I figur 2 illustreras denna tudelning med hjälp av standardavvikelsen i kommunernas befolkningstal över tid. Standardavvikelsen är ett spridningsmått som fångar upp hur mycket de olika värdena (i detta fall kommunernas befolkningstal) i genomsnitt avviker från medelvärdet. Spridningen är relativt stabil, och minskar t.o.m. något, fram till 1980-talet men från ungefär 1990 inleds en kraftig ökning just till följd av de tilltagande skillnaderna mellan växande och krympande kommuner. Vissa kommuner minskar kontinuerligt sin befolkning medan andra hela tiden ökar.

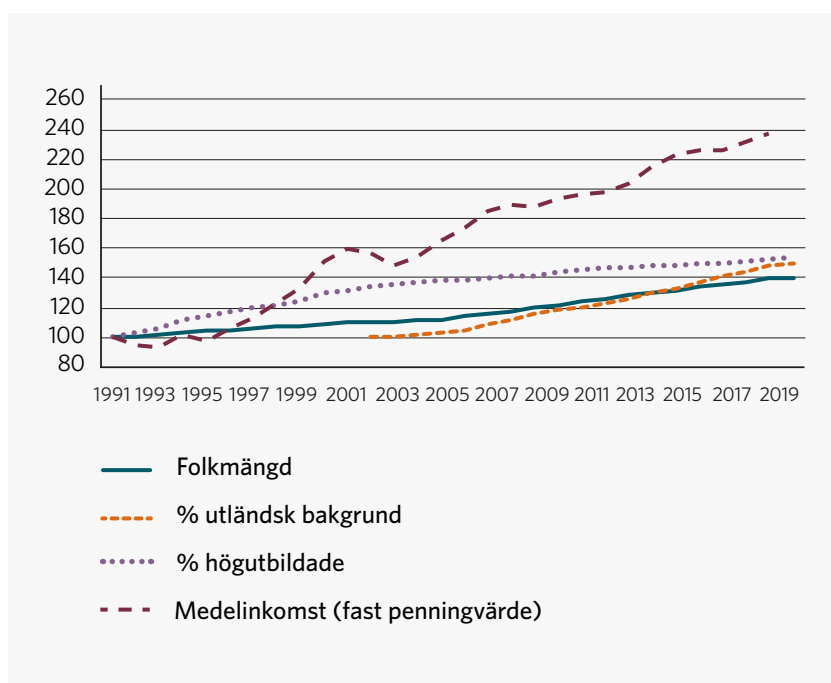
Figur 2: Befolknings-spridning bland Sveriges kommuner 1950–2020. Standardavvikelser



Anmärkning: Data från SCB. Uppgifterna gäller standardavvikelsen bland befolkningen hos landets kommuner enligt 2020 års indelning.

Den tilltagande heterogeniteten i förutsättningar är emellertid inte begränsad till befolkningsutvecklingen. Även i andra avseenden utgör det tidiga 1990-talet en brytpunkt i fråga om skillnaderna mellan kommunerna. Av figur 3 framgår att skillnaderna ökat ännu mer i fråga om medborgarnas medelinkomster, deras utbildningsnivå och förekomsten av personer med utländsk bakgrund.

Figur 3: Heterogenitet i förutsättningar bland kommuner. Indexerade standardavvikelser 1991–2020



Anmärkning: Data från SCBs statistikdatabas. Linjerna representerar standardavvikelsena, indexerade med 1991 som basår = 100 (utom utländsk bakgrund som har 2002 som basår). Andel högutbildade avser personer 16–74 år med eftergymnasial utbildning. Andel med utländsk bakgrund gäller personer som själva eller vars bägge föräldrar är födda utomlands. Medelinkomst avser personer 20–64 år.

Inkomstspridningen mellan kommunerna har mer än fördubblats under de senaste 30 åren, vilket har direkt betydelse för medborgarnas skattebetalningsförmåga. Även om effekterna för kommunerna dämpas genom utjämningsystemet har medborgarnas ekonomiska resurser stor betydelse för vilken typ av samhällen som utvecklas. Samtidigt har också skillnaderna i fråga om fördelningen av personer med utländsk bakgrund ökat.

Även när det gäller fördelningen av personer med goda utbildningsresurser växer klyftorna. Mellan 1991 och 2020 har andelen med eftergymnasial utbildning mer än fördubblats i Sverige, från 13 till 28 procent. Detta har dock i första hand kommit storstadsregionerna och universitetsorterna till del vilket yttrar sig i att standardavvikelsen ökat med mer än 50 procent under trettioårsperioden. Spännvidden illustreras också av det faktum att det sedan några år tillbaka finns kommuner i vilka mer än hälften av den vuxna befolkningen har universitetsutbildning⁶, samtidigt som många landsbygdkommuner har svårt att klara sin kompetensförsörjning.

Det finns en koppling mellan flera av dessa förutsättningar genom att det är de befolkningsmässigt största kommunerna som har medborgare med hög utbildningsnivå och höga medelinkomster. Däremot finns personer med utländsk bakgrund även i andra typer av kommuner. Inget tyder på att spridningen har nått sin topp utan skillnaderna kan i stället förväntas öka framöver. Visserligen kan utjämningsystemet kompensera för en del men bilden av ett allt mer heterogent kommunsverige är ändå tydlig.

Ytterligare ett uttryck för en tilltagande heterogenitet är att allt mer av den kommunala verksamheten sedan 1990-talet bedrivs i privat regi. År 2018 gick 28 procent av gymnasieeleverna och 15 procent av grundskoleeleverna i friskola medan omsorg i privat regi motsvarade 16 procent av de kommunala omsorgskostnaderna⁷. Utan att värdera

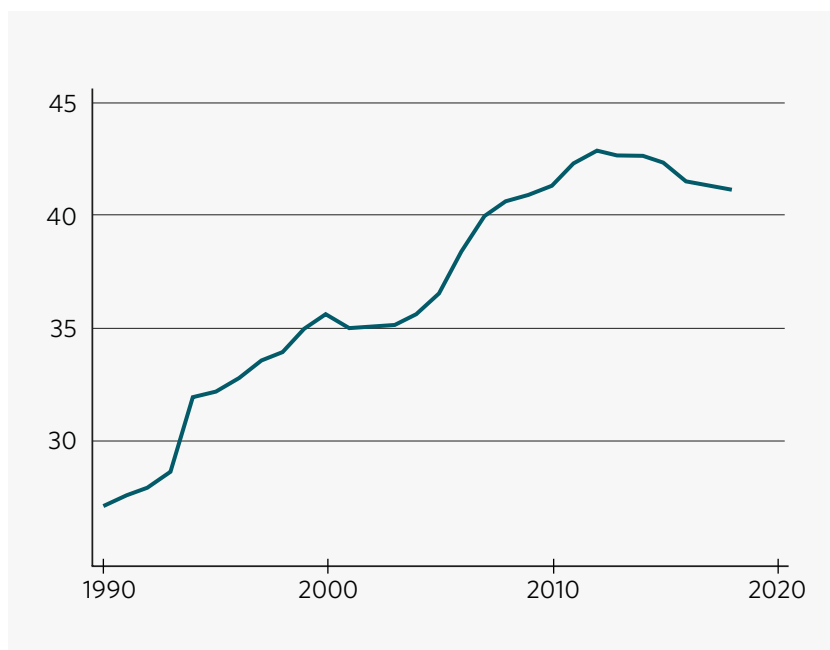
Not. 6 Uppsala, Täby, Danderyd, Lidingö, Solna, Stockholm, Nacka, Lomma och Lund.

Not. 7 <https://www.ekonomifakta.se/> Avläst 2021-09-29

ifall detta är positivt eller negativt kan man ändå konstatera att detta skapar tilltagande skillnader mellan kommunerna. Kommunal verksamhet i privat regi är vanligast i storstadsområdena.

Den tilltagande heterogeniteten gäller inte bara mellan utan också inom kommunerna. Den inkomstrelaterade bostadssegregationen har ökat dramatiskt under senare decennier (Liang, 2021). Delegationen mot segregation har utvecklat ett ojämlikhetsindex som fångar upp förekomsten av socioekonomisk boendesegregation i kommunerna, vilket mäts som förekomsten av olikheter mellan låg- och höginkomsttagares bosättningsmönster inom kommunen. Bostadssegregationens ökning framgår av figur 4.

Figur 4: Ojämlikhetsindex 1990-2020



Anmärkning: Ojämlikhetsindex anger hur stor andel av den femtedel med de lägsta inkomsterna som skulle behöva flytta till ett annat bostadsområde för att deras bosättningsmönster skall likna bosättningsmönstret hos den femtedel som har de högsta inkomsterna. Figuren redovisar genomsnitt för alla kommuner, viktade för befolkningsstorlek. Källa: Delegationen mot segregation, 2021:49-50.

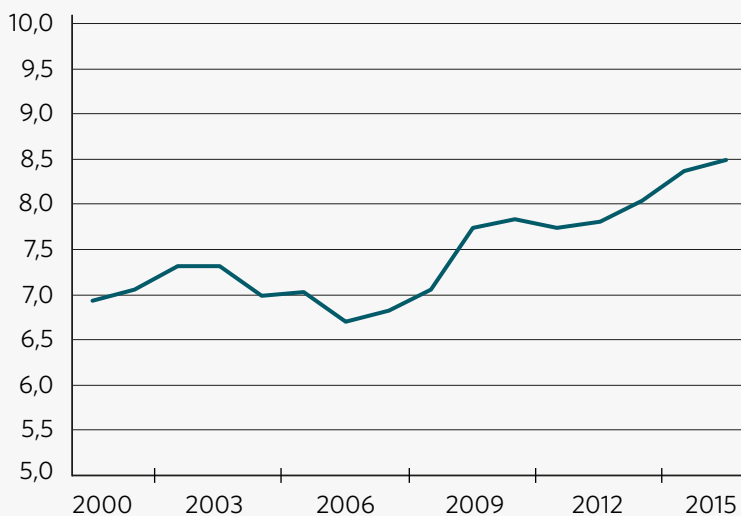
Innebörden av den tilltagande segregationen är att människor med olika typer av förutsättningar och erfarenheter lever allt mer skilda från varandra och kan ha svårt att sätta sig in i hur personer med andra levnadsbetingelser har det. Den slår också igenom i en tilltagande skolsegregation (SOU 2020:28). Den inre heterogeniteten är en utmaning inte bara när det gäller att möjliggöra likvärdiga levnadsförutsättningar för alla medborgare utan också när det gäller att skapa tillit och samsyn i kommunen. Segregationen har ökat snabbast i storstadsområden och i övriga större städer (Delegationen mot segregation 2021).

Viktigt att komma ihåg i sammanhanget är att den tilltagande diversifieringen mellan kommuner i allt väsentligt hänger samman med faktorer utanför kommunernas egen kontroll, och i grunden är en konsekvens av strukturella förändringar och drivkrafter i det moderna globaliserade och marknadsdrivna kunskapssamhället. Urbanisering och kunskapsstillväxt som främst gynnar storstäderna, ökade sociala och ekonomiska klyftor i samhället och tilltagande immigration är något som kommunala beslut endast marginellt kan styra över. Däremot finns det möjligheter för kommunerna att påverka segregationsgraden eftersom kommunerna ansvarar för markplaneringen. Ett vanligt sätt för kommuner att långsiktigt hålla tillbaka segregationen är att blanda boendeformer i alla kommundelar.

Utöver skillnader i förutsättningar finns också tecken på tilltagande skillnader i utfall, åtminstone inom vissa områden. En del skillnader i den kommunala verksamheten är rimliga, inte minst sådana som bygger på lokala prioriteringar och som avspeglar medborgarnas uppfattningar (SKL 2014). Andra skillnader är mindre legitima.

Ett exempel är andelen elever som klarar kunskapskraven i grundskolan, som under senare decennier länge låg på en jämn nivå kring ca 76–77 procent men där skillnaderna mellan kommunerna under senare år ökat. Figur 5 redovisar standardavvikelseerna bland kommunernas värden som tyder på en ökande spridning från 2006.

Figur 5: Heterogenitet i resultat bland kommuner: Andel elever i årskurs 9 som ej nått kunskapskraven i minst ett ämne. Standardavvikelser 2000-2015



Anmärkning: Data från Skolverkets databas.

Centrala komponenter i den kommunala självstyrelsen ifrågasätts

Med tanke på den faktiskt ökade heterogeniteten i förutsättningar bland kommunerna och medierapporter om växande skillnader i utfall och resultat (SKL 2014) är det inte underligt att det i ett samhälle som det svenska, med en dominerande likvärdighetsnorm, höjs röster för och formuleras politiska krav som syftar till att öka likvärdigheten. Vanligtvis handlar det om att staten ska ta på sig en mer aktiv och kompensatorisk roll, till exempel genom kraftfullare utjämning, starkare styrning eller att överta ansvaret för hela verksamhetsområden från kommuner eller regioner. Till en del har detta faktiskt också skett. Statskontoret har noterat att andelen riktade statsbidrag ökat under senare år, vilket är ett uttryck för statens vilja att mer direkt intervensera i de kommunala prioriteringarna (Statskontoret 2021). Varje sådan åtgärd riskerar emellertid att ske på bekostnad av den kommunala självstyrelsen.

Flera politiska partier och även ledande debattörer har under senare år förespråkat åtgärder som skulle innebära påtagliga inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Kanske lite förvånande är det främst borgerliga partier som lanserat de mest långtgående förslagen. Under perioden 1972–1994 var dessa partier nämligen de klart starkaste förespråkarna för decentralisering och lokalt självstyre medan Socialdemokraterna snarare såg kommunerna som instrument för välfärdsstaten (Strandberg 1998). Vid slutet av denna period och även senare blev dock decentralisering även en ledstjärna för Socialdemokraterna vilket bland annat kom till uttryck i omfattande reformer på skolans område och i en reformerad kommunallag i början av 1990-talet.

Under senare år har flera förslag väckts som, om de genomfördes, skulle komma att reducera den kommunala självstyrelsen:

- › **Ett statligt huvudmannaskap för skolan.** Detta krav har länge drivits av Liberalerna och under senare år även av Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet. Det stöds också av lärarnas fackliga organisationer. Att utreda detta fanns också med i januariöverenskommelsen som träffades av Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Folkpartiet och Centerpartiet i januari 2019 och som utgjorde grunden för Socialdemokraternas och Miljöpartiets regeringsunderlag fram till sommaren 2021. Den socialdemokratiska enpartiregeringen valde dock senare att bredda utredningsuppdraget till att gälla den statliga styrningens av skolan generellt. Det är dock oklart ifall kravet på ett statligt huvudmannaskap innebär ett totalt överförande av all skolverksamhet från kommunerna till staten inklusive skollokalerna och skolsocial verksamhet, eller om det bara gäller en återgång till den ordning som gällde före 1991 med ett statligt arbetsgivaransvar för lärare och skolledare.
- › **Ett överförande av ansvaret för sjukvården till staten.** Detta förslås av Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna. I konsekvens med detta skulle regionerna läggas ner. Tidigare har Moderaterna förespråkat en nedläggning av den demokratiska mellannivån, men partiet tycks ha tonat ner detta under senare år.
- › **Ersätta den kommunala inkomstskatten med en enhetlig statlig inkomstskatt.** Detta har framför allt förespråkats av Dagens Nyheters ledaravdelning⁸ men har även förordats av förre statsministern Göran Persson. Det handlar således inte om att bara sätta ett tak för kommunalskatten (som i Norge – Stortinget beslutar om detta årligen) utan att helt och fullt avskaffa kommunernas rätt att uppta skatt.

Not. 8 Bland annat 2020-08-21.

- › **Generellt stärka den statliga styrningen av kommunerna** inom olika områden, till exempel. med mer av riktade statsbidrag och striktare reglering av olika aspekter av vård, omsorg och skola. Sådana förslag har framförts av alla partier och också präglat regeringspolitiken under senare år. Statskontoret (2021) konstaterar att coronapandemin ytterligare bidragit till att öka den statliga styrningen av kommuner och regioner.

Alla dessa förslag skulle få konsekvenser för den kommunala självstyrelsen genom att avveckla den regionala nivån, lyfta bort hela kommunala eller regionala ansvarsområden eller reducera det kommunala självbestämmandet. Flera av dem kan inte genomföras på kort sikt eftersom de kräver grundlagsändringar. Förslaget om att lägga ner regionerna strider mot RF 1:7 som anger att det finns kommuner på lokal och regional nivå. Den kommunala beskattningsrättens avskaffande kräver att RF 14:4 upphävs, som säger att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter.

I flera avseenden skulle förslagen också bryta mot den europeiska självstyrelsekonventionen. Det finns möjligheter för stater att begära att bli undantagna från vissa av konventionens stadganden, men när den svenska riksdagen beslutade att ansluta sig 1988 gjordes inga sådana undantag, eftersom man ansåg att Sverige redan fullt ut följde konventionen. Sverige är därför bunden av samtliga paragrafer (Lidström och Madell 2018). Det mest uppenbara brottet i de förslag som nämns ovan är mot artikelns stadgande att åtminstone en del kommunernas resurser ska komma från kommunala skatter som kommunerna ska kunna besluta om (artikel 9:3). Även övergången till mer riktade statsbidrag skulle komma att påpekas av Europarådet vid en framtida granskning eftersom konventionen anger att statsbidrag i första hand bör vara generella (artikel 9:7). Att lyfta ut hela verksamhetsområden skulle kunna ses som en reduktion av kommunernas ansvar för en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna (artikel 1:3).

Ett genomförande av förslagen skulle därmed också få direkta konsekvenser för den svenska kommunala självstyrelsens ställning i ett internationellt sammanhang. Den vore inte längre internationellt unik. Konsekvenser i detta avseende går att belysa med hjälp av det lokala autonomiindexet. Vi får då bortse från förslaget om regionernas nedläggning, som inte påverkar detta index.

Om utgångspunkten är det genomsnittliga indexvärdet för Sverige 2010–2014, vilket uppgick till 75,1 (se tabell 1), skulle hela skolans förstatligande (inklusive lokaler och skolsocial verksamhet) reducera indexet med 4,8, ett avskaffande av den kommunala beskattningsrätten motsvarar en minskning om 8,3 och en skärpning av den statliga styrningen med mer riktade statsbidrag en minskning om 1,1. Genomförs alla dessa förändringar skulle det totala indexet uppgå till 60,9 vilket skulle placera Sverige på 19:e plats, tillsammans med Slovakien. Avskaffandet av den kommunala beskattningsrätten skulle ge de svenska kommunerna samma grad av finansiell autonomi som kommunerna i Georgien, Moldavien och Turkiet. Mer begränsade inskränkningar, som ett förstatligande av skolan, skulle förflytta Sverige från en fjärde till en tionde plats.

Slutsatser

De förslag som framförts för att med hjälp av en starkare roll för staten uppnå större likvärdighet riskerar att påtagligt reducera den kommunala självstyrelsens ställning i Sverige. Samtidigt är det uppenbart att de faktiska skillnaderna mellan kommunerna ökat. Om man vill värna om både likvärdighet och självstyre – hur kan man då tänka?

Till att börja med är det inte uppenbart att en starkare statlig styrning eller övertagande av huvudmannaskap leder till större likvärdighet. Även staten skulle ha att brottas med olikheter i förutsättningar och problem med kompetensförsörjningen vilket idag medverkar till skillnader mellan kommuner. Ett huvudspår bör i stället vara att lita på att kommuner och regioner kan göra mycket själva inom ramen för den nuvarande självstyrelsen. Genom att systematiskt jämföra den egna servicenivån med andra kommuners kan allt för stora skillnader i servicenivåer reduceras.

Men det är också viktigt att komma ihåg att de tilltagande skillnaderna i förutsättningar i allt väsentligt ligger utanför kommunernas egen kontroll eftersom de hänger samman med det ekonomiska systemets funktionssätt och inte med olikheter i kommunala prioriteringar. Om staten ska spela en mer aktiv roll bör detta i första hand gälla åtgärder som motverkar de krafter som driver fram skillnader mellan kommunerna. Ifall mer statlig styrning av kommunerna krävs bör den i första hand begränsas till generella åtgärder och i andra hand avse riktat stöd till de mest utsatta kommunerna, dock utan en begränsande egeninsats.

Referenser

- Baldersheim, Harald; Houlberg, Kurt; Hlynisdottir, Eva-Marin; Kettunen, Pekka & Lidström, Anders, 2019. *Local Autonomy in the Nordic Countries: A report for the Norwegian Association of Local and Regional Authorities*. Kristiansand: Universitetet i Agder/KS FoU, 2019.
- Delegationen mot segregation, 2021. *Segregation i Sverige. Årsrapport 2021 om den socioekonomiska segregationens utveckling*. Delmos.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary; Schakel, Arjan H.; Chapman-Osterkatz, Sandra; Niedzwiecki, Sara & Shair-Rosenfield, Sarah, 2016. *Measuring regional authority. Volume I: a Postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press
- Karlsson, David, 2015. Local Autonomy or National Equality? A Conflict of Values and Interests for Political Leaders, *Regional & Federal Studies*, 25:1, 19-44.
- Liang, Che-Yuan, 2021. *Inkomstjämlighet och boendesegregation*. SNS Analys 21, April 2021.
- Lidström, Anders 2003. *Kommunsystem i Europa, 2:a upplagan*. Lund: Liber.
- Lidström, Anders (red) 2009. *Kan norra Sverige regionaliseras?* Forskningsrapporter i statsvetenskap vid Umeå universitet 2009:2. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Lidström, Anders & Bostedt, Göran, 2009. Kommunerna och medborgarna. I Lidström, Anders (red) 2009. *Kan norra Sverige regionaliseras?* Forskningsrapporter i statsvetenskap vid Umeå universitet 2009:2. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Lidström, Anders & Madell, Tom, 2018. Adjusting to international standards: Has Sweden learned from the European Charter of Local Self-Government? *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, vol 16, no 4, pp. 951-969.

- Gurr, T.R & King, D.S., 1987. *The State and the City*. London: Macmillan.
- Ladner, Andreas; Keuffer, Nicolas; Baldersheim, Harald; Hlepas, Nikos; Swianiewicz, Pawel; Steyvers, Kristof & Navarro, Carmen, 2019. *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Sellers, Jefferey; Lidström, Anders & Bae, Yooil, 2020. *Multilevel Democracy. How Local Institutions and Civil Society Shape the Modern State*. Cambridge University Press.
- SKL 2014. *Hur olika får det bli?* Slutrapport från Programberedningen. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande av Kommunutredningen.
- SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. Betänkande av Utredningen om en mer likvärdig skola. Stockholm.
- Statskontoret, 2021. *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2020*. Stockholm: Statskontoret.
- Stjernquist, Nils & Magnusson, Håkan, 1988. *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationen mellan kommunerna*. Ds 1988:36. Stockholm: Civildepartementet.
- Strandberg, Urban, 1998. *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Diss. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Sveriges Kommuner och Landsting (red), 2015. *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- V-dem Institute, 2021. *Autocratization Turns Viral. Democracy Report 2021*. Göteborgs universitet: V-dem institute.

Nya ramar för den kommunala och regionala självstyrelsen i Finland

Siv Sandberg

En reform med intressanta konsekvenser för självstyrelsen

Växer eller krymper den lokala självstyrelsen när kommunernas lagstadgade uppgifter blir färre? Hur påverkas det totala utrymmet för självstyrelse i ett samhälle av att det inrättas en ny folkvald nivå?

Den 23 juni 2021 godkände Finlands riksdag ett lagpaket med omfattande konsekvenser för den kommunala och regionala självstyrelsen i Finland. Reformen, som skapar en ny folkvald regional nivå bestående av 22 regioner som benämns välfärdsområden, träder i kraft 1 januari 2023. Den förändrar den finländska offentliga sektorns organisering i grunden och innebär ett paradigmskifte både när det gäller synen på organisering av offentliga tjänster och på genomförande av reformer.

Reformer är alltid bundna till en kontext. Den reform som beskrivs i det här kapitlet avspeglar naturligtvis i första hand problem och lösningar som uppstått i det politisk-administrativa systemet i Finland: det existerande system som utdöms som ickefungerande och de politiska koalitioner som drivit förändringen. Samtidigt innehåller varje reform också frågor av principiellt intresse utanför den specifika nationella kontexten. Vilken roll spelar grundläggande värderingar som självstyrelse, likvärdighet, effektivitet och demokrati när ett förvaltningssystem byggs om från grunden på 2020-talet? För en svensk läsekrets kan den finländska social- och hälsovårdsreformen fungera som en spegel till den diskussion om avvägningar mellan å ena sidan enhetlighet och likvärdighet, å andra sidan självstyrelse och lokala prioriteringar som aktualiserats inte minst under hanteringen av covid19-pandemin (jfr Larsson 2020). En annan tråd i historien som är relevant för ett vidare sammanhang handlar om genomförandet av reformer och om balansgången mellan det nationella perspektivet och självstyrelseperspektivet när system ska förnyas.

I jämförelse med många motsvarande länder har de finländska kommunerna haft en ovanligt bred och tung uppgiftsportfölj, eftersom primärkommunerna idag har finansieringsansvaret för alla hälso- och sjukvårdstjänster. En konsekvens är att det uppstått ett omfattande nätverk av obligatoriska och frivilliga samverkansorgan mellan kommunerna. Interkommunal samverkan i Finland har i motsats till i Sverige i stor utsträckning gällt lagstadgade kärnverksamheter som social-, hälso- och sjukvård. Förklaringen är att de interkommunala lösningarna ända sedan 1920-talet byggts upp för att kompensera för avsaknaden av en nivå motsvarande de svenska regionerna.

I jämförelser av nationella reformer av kommunindelning och kommunal verksamhet brukar Finland framställas som ett land som ger stort utrymme för lokalt anpassade lösningar. På båda punkterna innebär den reform som nu verkställs en avvikelse från de tidigare mönstren.

Genom en lagändring överförs kommunernas och kommunalförbundens nuvarande lagstadgade ansvar för all socialvård (inklusive äldreomsorg och funktionshinderservice), primärvård, specialistvård och räddningstjänst till 21 nygrundade kvasi-autonoma regioner, som benämns välfärdsområden⁹. Möjligheten att inrätta en självstyrande nivå större än kommunerna har funnits inskriven i Finlands grundlag sedan 1919 och tas nu i bruk efter 102 år, vilket är något av en historisk paradox. Förändringen berör över 200 000 anställda, ungefär hälften av den nuvarande personalen inom den finländska kommunsektorn.

Reformen genomförs uppifrån enligt samma principer i hela landet. Det enda undantaget är Helsingfors stad, som kommer att handha välfärdsområdets uppgifter inom ramen för sin egen organisation.

Välfärdsområdena kommer att ledas av direktvalda fullmäktigeförsamlingar. Det första valet hölls i januari 2022. I övrigt är de nya regionernas självstyrelse begränsad. Vården, omsorgen och räddningstjänsten i Finland finansieras från och med 1 januari 2023 i sin helhet genom statsbidrag som betalas till regionerna med utgångspunkt i befolkningens kalkylerade servicebehov. Utöver den nuvarande statliga finansieringsandelen för social- och hälsovården, bygger det kommande finansieringssystemet på en

Not. 9 Begreppet "välfärdsområde" är en officiell, men språkligt klumpig översättning av finskans "hyvinvointialue" som också är omstritt som benämning för den nya regionala nivån. I texten använder jag ordet "region" som synonym för "välfärdsområde".

skatteväxling mellan kommunerna och staten, där kommunernas inkomstskattesatser kapas med en jämnstor andel (cirka 12,4 procentenheter) i hela landet och den statliga beskattningen skärps i motsvarande utsträckning.

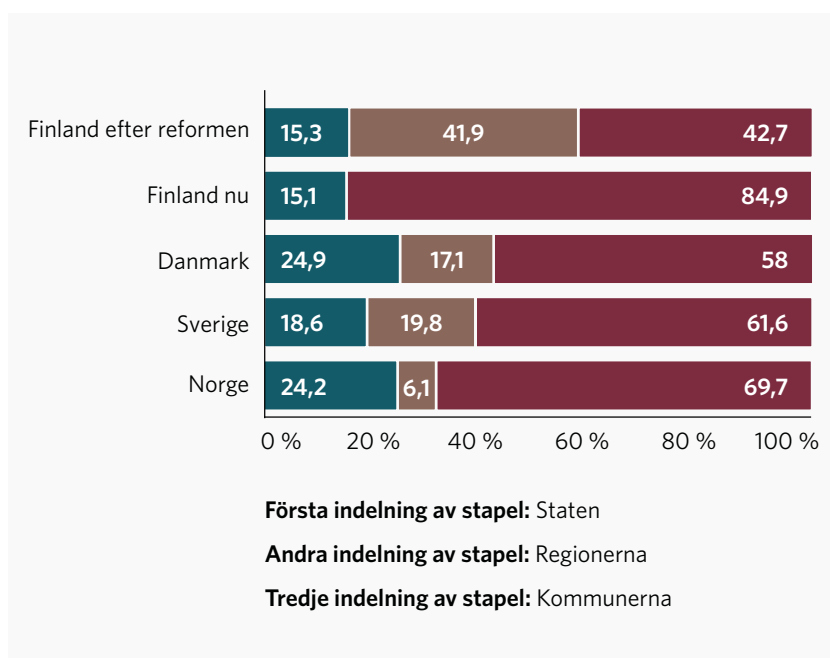
Kommunerna och välfärdsområdena är formellt likställda självstyrelseorgan, dvs. de är inte under- eller överordnade varandra, utan ansvarar enligt lag för olika uppgifter. När vård- och omsorgsfunktionerna i sin helhet lyfts bort från den kommunala nivån förändras tyngdpunkten i kommunernas lagstadgade uppdrag, så att uppgifter inom utbildning och kultur kommer att bli ekonomiskt och personalmässigt mest omfattande, ungefär 60 procent av kommunernas totala utgifter.

Omvandlingen av den kommunala och regionala förvaltningen i Finland är omfattande, både kvantitativt och kvalitativt. Ett sätt att illustrera förändringens storlek är att ställa den i relation till hur den kommunala och regionala förvaltningen ser ut i de övriga nordiska länderna (figur 1).

Det generella mönstret i Norden är att primärkommunernas verksamhet är mer omfattande än regionernas, oberoende av om det mäts i andel av de offentliga utgifterna, mängden anställda eller omfattningen av de lagstadgade uppgifterna. Utvecklingen i den här riktningen har förstärkts genom reformer i Sverige i början av 1990-talet och i Danmark och Norge i början av 2000-talet. Figur 1 beskriver hur offentliga sektorns personal fördelades mellan statlig, regional och kommunal nivå i Norden 2019. I Danmark och Sverige, där hälsovården eller en del av hälsovården, organiseras på regional nivå, utgör regionernas personal 17 respektive 20 procent av alla anställda inom den offentliga sektorn. I Norge, där gymnasieutbildningen står för den mest personalintensiva verksamheten på regional nivå är regionernas andel av alla anställda inom offentlig sektor cirka 6 procent.

I det här perspektivet är den förändring som sker i Finland från och med 1 januari 2023 betydande. Räknat i antalet anställda och verksamhetens ekonomiska volym kommer kommunerna och regionerna/välfärdsområdena att vara i stort sett jämnstarka, vilket avviker både från nordiska och europeiska mönster (Heinelt & Bertrana 2011).

Figur 6: Statens, regionernas och kommunernas andel av den offentliga sektorns personal 2019 i Finland, Danmark, Sverige och Norge (%)



Tilastokeskus.fi, dst.dk, ssb.no, scb.se. Kategorin "Finland efter reformen" utgår från Kommunarbetsgivarnas beräkningar.

Både kommunerna och välfärdsområdena har en viss grad av självstyrelse, men självstyrelsens profil ser olika ut på kommunal och regional nivå (RP 241/2020), se tabell 1. Minimikriteriet för självstyrelse uppfylls genom direkt folkvalda beslutsfattare, men i övrigt kommer utrymmet för självstyrelse att vara begränsat. De nya regionerna har däremot ingen beskattningsrätt och deras allmänna kompetens är begränsad till uppgifter som stöder de lagstadgade uppgifterna. Den statliga styrningen av social- och hälsovården stärks när verksamheten övergår i välfärdsområdenas regi.

Tabell 2: Element i kommunernas och välfärdsområdenas autonomi från och med 2023

	Kommuner	Välfärdsområden (21 regioner) 1.1.2023
Direktvalt fullmäktige	Ja	Ja
Allmän kompetens	Ja	Begränsad till uppgifter som stöder det lagstadgade uppdraget
Beskattningsrätt	Ja	Nej
Rätt att uppta lån	Regleras inte i förväg	Starkt begränsad
Huvudsakliga uppgifter	Utbildning, kultur, plan- och byggfrågor, miljö, infrastruktur, lokal utvecklingspolitik	Socialtjänst, omsorg, hälso- och sjukvård, räddningstjänst
Statlig styrning och tillsyn	Varierar beroende på uppgift, men kommunernas autonomi är stor	Relativt detaljerad

Kriterier med utgångspunkt i Ladner et al 2019, Hooghe et al 2010, L 611/2021 om välfärdsområden

Kommunerna och välfärdsområdena är likställda självstyrelseorgan, men de båda nivåernas självstyrelse är inte symmetrisk. Det här avviker från situationen i Sverige, där grundlagen jämställer kommunernas och regionernas självstyrelse. Modellen påminner däremot om hur det ser i ut i Danmark, där regionernas formella självstyrelse sedan 2007 är snävare än kommunernas. På samma sätt som Danmark tidigare gjort, har Finland meddelat att Europarådets stadga om lokal självstyrelse inte ska gälla regionerna, utan enbart kommunerna. De danska regionerna och de finländska välfärdsområdena för därför i första hand en roll som utförare av offentliga tjänster, trots att de leds av direktvalda politiska organ (Council of Europe 2017, RP 241/2020). Namnet ”välfärdsområde” är i sig en signal om att utförandet av tjänster är det centrala. Det var ett politiskt medvetet val att inte benämna regionerna ”landskap” som i sin finska språkform ”maakunta” är starkt kopplat till regionala identitetspolitiska strävanden.

Läget före reformen: Fyra bilder av den kommunala och regionala självstyrelsen i Finland på 2000-talet

Den nu aktuella reformen av social- och hälsovården genomförs genom att man inrättar en ny regional nivå och genom att stärka statens andel i finansieringen. Detta bottnar i en politisk bedömning att åtgärder som bygger på kommunalt huvudmannskap för vård och omsorg inte längre är effektiva. Regeringen bedömer att olikheterna mellan kommunerna är för stora för att man ytterligare ska kunna öka de lagstadgade skyldigheterna. Vidare har reformer som bygger på kommunala initiativ till sammanslagningar eller samverkan resulterat i oenhetliga och otillräckliga lösningar (RP 241/2020).

Mellan åren 2005 och 2015 initierade finländska regeringar flera på varandra följande reformer dels av kommunstrukturen, dels av samverkansstrukturer inom social- och hälsovården. Reformerna ledde till förändringar, men förändringarna uppfattades inte som tillräckliga. Det ledde till ett spårbyte i den nationella reformpolitiken 2014–2015 där man övergav tanken på kommunalt initierade lösningar som modell för att hantera social- och hälsovårdens kapacitetsproblem (Sandberg 2016). Centrala reformatörer i regeringen och på ministerienivå konstaterade helt enkelt att det inte går att lösa problem med ojämlikhet i tillgången till tjänster på olika håll i landet och med bristande integration mellan olika delar av vårdssystemet genom att initiera reformer där kommunerna själva förväntas hitta en fungerande modell. Lösningar som bygger på att kommuner frivilligt ska bilda större enheter måste ta höjd för att någon kommun utnyttjar rätten att med stöd av sin självstyrelse säga nej.

En konsekvens av att de nordiska länderna, i motsats till de flesta andra europeiska länder, valt att placera ansvaret för väsentlig samhällsservice som skola och omsorg hos kommunerna, är att den kommunala självstyrelsen är föremål för ständig politisk diskussion. Den kommunala självstyrelsen är, i synnerhet när den konkretiseras, politiskt kontroversiell. Därför måste den korrekta balanspunkten mellan lokalt och nationellt, frihet och regler ständigt förhandlas om.

Bilden av den kommunala och regionala självstyrelsen i ett land kan därför variera, beroende på när, av vem och från vilket håll den beskrivs och betraktas. Det är till exempel ett intressant sammanträffande att flera europeiska jämförelser som publicerats under de senaste tio åren konstaterat att den kommunala autonomi i Finland är stark och bygger på tillit (se till exempel, Ladner et al 2019, Sellers, Lidström & Bae 2020). Samtidigt har det nationella politiska samtalet präglats av reformer som bygger på en analys om brister i det nuvarande kommunsystemets leveransförmåga och en sviktande tillit mellan nationella och lokala beslutsfattare.

Med utgångspunkt i jämförande studier, Europarådets utvärderingar och nationellt material utkristalliserar sig fyra olika bilder av den kommunala och regionala självstyrelsens tillstånd. Bilderna är inte nödvändigtvis oförenliga med varandra, men belyser olika saker och har olika funktion också om man bortser från den politiska analysen av situationen.

Internationella jämförelser med stöd av olika kriteriesystem, till exempel vedertagna index för lokal eller regional autonomi (se till exempel. Ladner et al 2019, Hooghe et al 2010) beskriver systemegenskaper som gör det möjligt att jämföra länder med varandra eller samma systems utveckling över tid. Med utgångspunkt i kriterierna går det att jämföra till exempel hur omfattande kommunernas formella beskattningsrätt är i olika länder. Systemjämförelserna kan däremot inte ge svar på om skatteintäkterna är tillräckliga för att täcka kostnaderna för den lagstadgade tjänsteproduktionen.

Bild 1: Den starka kommunala självstyrelsen

Ur ett jämförande utifrånperspektiv framstår den kommunala självstyrelsen i Finland som osedvanligt robust på systemnivå. Under 2010-talet arbetade ett europeiskt forskningsprojekt fram ett index över den lokala autonomi (LAI) i 39 europeiska länder under åren 1990–2014 (Ladner et al 2016). Måttstocken för de enskilda indikatorerna är innehållet i den europeiska stadgan om kommunal självstyrelse. Stadgan slår fast att den lokala självstyrelsen är en viktig byggsten i varje demokratiskt styrelseskick. Komponenterna i indexet beskriver hur omfattande kommunernas ansvar är och hur stor rörelsefrihet kommunerna har inom de juridiska, ekonomiska och politiska ramar som fastställs i lag.

Analysen av 39 länders kommunsystem ringade in de nordiska länderna, Tyskland och Schweiz som de delar av Europa där den kommunala självstyrelsen är starkast, medan den svagaste lokala autonomi iaktogs i så pass olika länder som Slovakien, Storbritannien och Grekland. I den sammanfattande analysen vägs indikatorerna ihop till två dimensioner. Den första dimensionen beskriver omfattningen av kommunernas uppgifter, i kombination med graden av autonomi som kommunerna har i utövandet av uppgifterna. Den andra dimensionen beskriver kommunernas ekonomiska autonomi. Finland och de övriga nordiska länderna placerar sig i kategorin av länder med hög ekonomisk och funktionell autonomi, vilket enligt rapportens författare är ett tecken på att relationen mellan staten och kommunerna präglas av tillit (Ladner et al 2019).

I en mer detaljerad uppföljande analys med fokus på de nordiska länderna (Baldersheim et al 2019) framstår den kommunala självstyrelsen i Finland som den mest robusta i Norden, med indexvärdet 85 på skalan 0–100. Island noterar det näst högsta värdet (83), följt av Sverige (79), Norge (75) och Danmark (74). Finlands höga poäng förklaras i huvudsak med att den finländska lagstiftningen konsekvent beaktar den kommunala självstyrelsen. Bilden av att den kommunala självstyrelsen i Finland är stark på systemnivå bekräftas också i Europarådets landrapporter (Council of Europe 1999, 2011, 2017).

Bild 2: Den svaga regionala självstyrelsen

I jämförelse med den kommunala nivån är den regionala nivån i många europeiska enhetsstater otydligare och har oftare varit föremål för olika former av reformer och nedskärningsåtgärder (Heinelt & Bertrana 2011). Den totala avsaknaden av en folkvald regionnivå i Finland har ändå gjort landet till ett avvikande fall i det europeiska sammanhanget. Europarådet påtalade i sina utvärderingar av den kommunala och regionala självstyrelsen 1999

och 2011 de demokratiska problemen med en fragmenterad och indirekt regional nivå bestående av interkommunala organ och statens regionalförvaltning, men konstaterade också att frågan inte verkade vara politiskt intressant i Finland (Council of Europe 1999, 2011).

Europarådets konstaterande är korrekt. Trots att frågan om inrättandet av en folkvald regional nivå aktiverats med jämna mellanrum under hundra års tid, aktiverades frågan igen först 2014–2015, efter att riksdagens grundlagsutskott som granskar lagars förenlighet med grundlagens stadganden om bland annat kommunal självstyrelse i praktiken dragit en gräns för hur omfattande reformer som kan genomföras genom obligatoriska kommunalförbund (GruUU 67/2014, 75/2014). Grundlagsutskottet gav två alternativ för omorganiseringen av social- och hälsovården i större geografiska helheter – förstatligande eller inrättande av en folkvald regional nivå. Av dessa gick modellen med en ny regional nivå vidare i den politiska processen, men inte till följd av någon stark övertygelse om vikten av att stärka demokratin på regional nivå.

Bild 3: Den överbelastade kommunala självstyrelsen

Produktion av lagstadgade tjänster inom skola, kultur, vård och omsorg utgör ett centralt inslag i de nordiska välfärdskommunernas verksamhet (Sellers & Lidström 2007, Ladner et al 2019), men ger också upphov till återkommande diskussioner om balansen mellan lokal självbestämmanderätt och nationella normer (se till exempel. Tranvik & Fimreite 2007). Element som på systemnivå konstituerar en stark kommunal självstyrelse, som mängden uppgifter och en stor lokal finansieringsandel (Baldersheim et al 2019), kan ur de enskilda kommunernas synvinkel leda till en ohållbar situation. Kommunindelningsreformer har i regel uppstått som en konsekvens av att det uppstått en obalans mellan kommunernas kapacitet och tillväxten i de lagstadgade uppgifterna (Askim et al 2017).

Antalet kommuner i Finland år 2021 är 293. Av kommunerna har 67 % (197 kommuner) färre än 10 000 invånare, samtidigt som en växande del av befolkningen – idag nästan 60 % – bor i de 25 största kommunerna.

Diagnosen under hela 2000-talet har varit att kommunerna i Finland är överbelastade av lagstadgade skyldigheter (jfr Skelcher 2000), vilket gör att det reella utrymmet för lokal självstyrelse krympt. Överbelastningsdiskussionen innehåller en del element som rör alla kommuner oberoende av storlek, till exempel den snabba tillväxten av lagstadgade skyldigheter, och andra element som går ut på att de mindre kommunerna inte har tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att klara av sitt uppdrag. Europarådet lyfter i sina granskningar 2011 och 2017 upp finansieringen av kommunernas lagstadgade skyldigheter och mindre kommuners möjlighet att hantera samtliga lagstadgade uppgifter (Council of Europe 2011, 2017). Europarådet noterar emellertid att de största kommunerna har kapacitet att hantera de lagstadgade skyldigheterna och att den kommande regionaliseringen av social- och hälsovårdstjänsterna ur de stora städernas synvinkel kan uppfattas som en klar inskränkning av den lokala självstyrelsen (Council of Europe 2017).

Enligt en kartläggning som genomfördes 2012–2013 hade finländska kommuner sammanlagt 535 lagstadgade uppgifter, innefattande allt från ansvaret för stora tjänstesektorer som skolan till specifika övervakningsuppgifter (Hiiroinniemi 2013). Tillväxten i bindande normer ökade på 1990-talet, samtidigt som normerna i allt större utsträckning är knutna till individers rättigheter. Det gör att politiska ambitioner om att gallra i normerna är svåra att genomföra. Enligt Finansministeriets bedömning är det aktuella antalet lagstadgade skyldigheter år 2020 cirka 700.

Mängden lagstadgade uppgifter begränsar i praktiken kommunernas möjlighet att åta sig frivilliga uppgifter i stöd av sin självstyrelse (kommunens allmänna kompetens). Enligt en kartläggning som finansministeriet genomförde 2015 är de frivilliga åtagandena av varierad art, men tydligt kopplade till ekonomiska och personella resurser. I praktiken är de stora kommunernas utrymme att agera inom ramen för sin allmänna kompetens större än de små kommunernas (Valtiovarainministeriö 2015). Nya kommunala politikområden som bygger på att kommunen bygger allianser med andra aktörer i samhället, till exempel. förebyggande folkhälsoarbete och hantering av klimatförändringen, understryker behovet av att kommunerna kan frigöra resurser utöver det lagstadgade. Också här går det att iaktta en växande skillnad mellan stora och små kommuner.

Bild 4: Den asymmetriska kommunala självstyrelsen

Kommunalförvaltningen i Finland bygger på en generalistkommunmodell. Det betyder att den minsta fastlandskommunen Luhanka (763 invånare) har exakt samma lagstadgade rättigheter och skyldigheter som Helsingfors (612 664 invånare). I praktiken har Luhanka och Helsingfors inte identiska förutsättningar att klara av sina uppgifter.

Det har med tiden skapat ett komplext system av lagstadgade och frivilliga kompensationsmekanismer. Ekonomiskt finns ett utjämnings- och statsandelssystem, som utjämnar de ekonomiska förutsättningarna mellan kommunerna och säkerställer medborgarnas rättigheter till service. Funktionellt finns ett nätverk av lagstadgade och frivilliga kommunalförbund och andra samarbetsorganisationer som finns till för uppgifter som är större än en enskild kommun klarar av. En trend under de senaste 10–15 åren har varit att sektorslagstiftningen förutsätter ett större befolkningsunderlag för allt fler specialtjänster (Sandberg 2013, 62–63).

Det här har lett till att differentieringen inom kommunfältet ökat. På den ena sidan finns små kommuner som ibland frivilligt, ibland till följd av lagstiftning givit över ansvaret för allt fler verksamheter till samarbetsorgan eller större grannkommuner. Konsekvenserna på det lokala planet är att kommunens egen personal minskar, att organisationen gradvis krymper och att det kommunala beslutsfattandet blir mer indirekt. Ytterst i den här utvecklingslinjen är en kommun av sydeuropeisk modell, vars funktion i första hand är att bevaka lokala intressen i förhållande till staten, grannkommuner och andra aktörer (Page 1991).

I andra ändan av skalan finns stora städer som i allt större utsträckning har axlat ansvaret för regionala uppgifter (vård, utbildning, kollektivtrafik, avfallshantering, vattenförsörjning). Ju fler uppgifter kommunerna får ansvar för, desto mer komplex blir organisationen. Kommunen blir mer och mer av en paraplyorganisation för underorganisationer med olika verksamhetslogik: kommunens egna traditionella nämnder och verksamheter, regionala verksamheter, aktiebolag, affärsverk och stiftelser.

Differentieringens goda sida är att den gör det möjligt att kombinera kravet på större befolkningsunderlag och mer professionell service med de lokala önskemålen att bevara de existerande kommunenheterna. Differentieringens nackdel är att organisationen och ansvarsutkrävandet blir svåröverskådligt, både för medborgarna och för de lokala beslutsfattarna. De direktvalda fullmäktigeförsamlingarnas och därmed i sista hand kommuninvånarnas inflytande minskar, när maktutövningen blir mer indirekt. En stor samarbetsvolym inskränker kommunernas ekonomiska rörelsefrihet.

Mer eller mindre självstyrelse? Principiella utgångspunkter för livet efter reformen

Som analysen i föregående avsnitt visar finns det en diskrepans mellan beskrivningen av den kommunala och regionala självstyrelsen i Finland på systemnivån och hur den ter sig i praktiken. Det finns omständigheter som i en analys av kommunsystemet som helhet noteras som positiva, till exempel att kommunerna anförtrotts många lagstadgade uppgifter och stor frihet att genomföra dem och att andelen lokala finansieringskällor är hög (Baldersheim et al 2019, Ladner et al 2019). Samtidigt kan dessa omständigheter skapa en ohållbar situation ur den enskilda kommunens synvinkel. Den stora mängden uppgifter ger upphov till överbelastning för enskilda kommuner och olika modeller för att hantera överbelastningen genom arbetsfördelning och samverkan skapar asymmetri och oöverskådlighet (Skelcher 2000).

Reformen 2023 innebär en stor institutionell nyordning och en förändring av den nationella, den regionala och den lokala nivåns inflytande över den offentliga tjänsteproduktionen. Det är viktigt att påpeka att de viktigaste politiska motiven för reformen inte handlar om demokrati och självstyrelse, utan om likvärdighet och effektivitet i tjänsteproduktionen och att konsekvenserna för självstyrelse och demokrati inte varit särskild centrala när reformen initierats och genomförts (RP 241/2020). Det är däremot uppenbart att reformen kan ha både positiva och negativa konsekvenser för självstyrelsens samlade betydelse för organiseringen av den finländska samhällsförvaltningen.

På ett principiellt plan innebär inrättandet av en ny folkvald nivå att den hittills fragmenterade och indirekta regionala nivån blir tydligare ur medborgarnas synvinkel (Hooghe et al 2010, Council of Europe 2011, 2017). Reformen avlägsnar också en del av asymmetrin i det nuvarande systemet, där upp till 60 procent av enskilda kommuners budget kan vara bunden i olika typer av interkommunala lösningar. Efter reformen övergår den verksamhet som idag handhas av cirka 200 olika huvudmän till de 21 direktvalda välfärdsområdena.

Det sker alltså en konsolidering och en ökad enhetlighet av en fragmenterad organisation, men också en tyngdpunktsförskjutning från lokalt till regionalt. En tydligare organisation med egna beslutsfattare förbättrar åtminstone i teorin möjligheterna att utkräva demokratiskt ansvar. Samtidigt kan den nya samhällsorganisationen ur ett kommunalt perspektiv innebära en förlust av inflytande och minskade möjligheter till lokalt anpassade lösningar.

Teoretiskt sett innebär en ny folkvald nivå en förstärkning av invånarnas demokratiska påverkningsmöjligheter, men den nya demokratiska nivåns legitimitet är inte given. I det första valet av välfärdsområdesfullmäktige som hölls i januari 2022 var det totala valdeltagandet 47,5 %, vilket närmast är jämförbart med intresset för valet till Europaparlamentet. (Statistikcentralen 2022). Det visar att det tar tid att etablera en ny demokratisk nivå, trots att valdeltagandet i allmänna val i Finland också i allmänhet ligger på en låg nivå i jämförelse med övriga Norden. I kommunalvalet 2021 deltog bara 55.1% av de röstberättigade. Både finländska och europeiska erfarenheter visar att mellannivåerna är mer otydliga för folk i allmänhet än kommunerna. Ur invånarnas synvinkel kan en regionalisering av tjänster som tidigare varit kommunala upplevas som en försämring (RP 241/2020, Haveri et al 2015, Heinelt & Bertrana 2011).

De nya regionernas/välfärdsområdenas ekonomiska autonomi kommer att vara begränsad, eftersom hela finansieringen åtminstone inledningsvis kommer från staten och eftersom regionernas lån och investeringar begränsas i lag och på ministerienivå (Hooghe et al 2016). Syftet med det helt nationella finansieringssystemet är att jämna ut olikheter i finansiell kapacitet och servicebehov, men modellen innebär samtidigt att de nya folkvalda regionpolitikernas beslutsfattande i ekonomiska frågor är begränsat. Regionerna kan påverka utgiftsnivån, men inte inkomsterna eller uppdraget. Det pågår en utredning om att införa regional beskattning från och med 2026, för att stärka de nya regionernas självstyrelse. Frågan om beskattning är kopplad till vilken profil regionerna ska ha i framtiden: Ska de i första hand vara utförare av vård och omsorg inom nationellt bestämda ramar, eller ska de också ha ett bredare ansvar för regional utveckling och andra uppgifter med regional logik, till exempel gymnasieutbildning. Diskussionen motsvarar den diskussion som förekom på 1990-talet om de svenska landstingens ställning och som efter ett par decennier av regionförsök utmynnade i att alla regioner vid sidan av ansvaret för hälso- och sjukvården också ansvarar för regionala utvecklingsfrågor.

För kommunerna innehåller reformen både element som stärker och försvagar det lokala handlingsutrymmet. Kommunens roll som serviceproducent och utförare av nationell politik, där begrepp som likvärdighet och jämlikhet är centrala, minskar, medan kommunens utvecklingspolitiska roll förstärks. Reformen har en potential att förstärka den kommunala självstyrelsen, eftersom en stor del av de lagstadgade uppgifter som kvarstår i kommunerna ger ett större lokalt handlingsutrymme än social- och hälsovården. Samtidigt innebär skatteväxlingen och de snävare ekonomiska ramarna en utmaning i synnerhet för de stora städernas möjligheter att investera i ny infrastruktur. Olikheterna i kommunernas kapacitet och utgångsläge kommer också i framtiden att vara en utmaning, trots att reformen hanterar en del av problemen med överbelastning och asymmetri (Finansministeriet 2022).

Från övriga Norden vet vi att relationen mellan två folkvalda och självstyrande nivåer kan präglas antingen av konkurrens eller av tillit. Relationen kan ha vittgående konsekvenser för hur den nationella politiken i förhållande till självstyrelsesamfunden kommer att utformas. Hela den reformprocess som beskrivits i texten har utmanat tilliten i relationerna mellan staten och kommunerna i Finland. Kommunernas oförmåga att åstadkomma frivilliga strukturreformer har minskat statsmakternas tilltro till långtgående lösningar som ger utrymme för lokal prövning med stöd av självstyrelsen. Samtidigt har statens ryckiga reformpolitik väckt misstro bland kommunerna. Inför det nya skedet i den finländska självstyrelsens historia är det viktigt att återupprätta tilliten mellan förvaltningsnivåerna. Därför behöver man skapa en ny gemensam förståelse för när det är önskvärt med enhetlighet och när lösningar som ger utrymme för lokal variation gynnar det gemensamma bästa.

Litteraturförteckning

Askim, J., Klausen, J.E., Vabo, S. I., Bjurstrøm, K. (2017). Territorial upscaling of local governments: a variable oriented approach to explaining variance among Western European countries. *Local Government Studies* vol. 43, no. 4, 555–576.

Baldersheim Harald, Houlberg Kurt, Lidström Anders, Hlynsdottir Eva-Marin, Kettunen Pekka (2019): *Local Autonomy in the Nordic Countries. A report for the Norwegian Association of Local and Regional Authorities.*

Council of Europe (1999): Report on Regional Democracy in Finland - CPR (6) 2 rev Part II

Council of Europe (2011): Local and regional democracy in Finland CG (21)13REV

Council of Europe (2017): Local and regional democracy in Finland CG32 (2017)08final

Council of Europe (2017): *Comparative analysis of the implementation of the European Charter of Local Self-Government in 46 member states.*

Finansministeriet (2022): *Står kommunalpolitiken inför en vändpunkt? Bättre verksamhetsbetingelser för kommunerna och kommunalpolitikens framtidsscenarier.* Finansministeriets publikationer 2022:5.

GrUU 67/2014 rd - RP 324/2014 rd: Grundlagsutskottets utlåtande 67/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänförs till den

GrUU 75/2014 rd - RP 324/2014 rd: Grundlagsutskottets utlåtande 75/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänförs till den

- Haveri A., Airaksinen J. & Jäntti . (2015): ”The Kainuu regional experiment: deliberate and unintended effects of scaling local government tasks to the regional level” *Scandinavian Journal of Public Administration 2015*: (19) 4, 111–129
- Heinelt H. & Bertrana X., eds. (2011): *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison*. Routledge Advances in European Politics.
- Hiironniemi S. (2013): *Kuntien tehtävien kartoitus*. Valtionvarainministeriön julkaisuja 2/2013.
- Hooghe Liesbeth, Marks Gary & Schakel Arjan (2010): *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*. Routledge.
- Hooghe et al (2016): *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance Vol I*. Oxford University Press.
- Ladner A. , Keuffer N., Baldersheim H. (2016): Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies 26 (3)*.
- Lag om välfärdsområden 611/2021 [Lag om välfärdsområden 611/2021 - Ursprungliga författningar - FINLEX®](#)
- Larsson B. P. (2020). *Självstyrelsens potential. Frihet och ansvar stärker samhällets kapacitet*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- Lavapuro J., Mutanen A., Salminen J., Turpeinen M. (2019). *Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimus-toiminnan julkaisusarja 2019:67. Helsinki.
- Page E C (1991): *Localism and centralism in Europe. The political and legal bases of local self-government*. Oxford University Press.
- RP 241/2020 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse

- Sandberg S. (2016): Muligheter, gulrøtter og mosaikk. Kommune-reformene i Finland. I: Klausen, J.E., Askim, J. & Vabo, S.I. (red.) *Kommunereform i perspektiv*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Sellers, J. M., Lidström A. (2007). Decentralization, Local Govern-ment, and the Welfare State. *Governance* Volume 20, Issue 4 (s. 609–632).
- Sellers J. M., Lidström A., Bae Y. (2020). *Multilevel democracy: how local institutions and civil society shape the modern state*. Cambridge University Press.
- Skelcher C. (2000): “Changing images of the State: overloaded, hollowed-out, congested”. *Public Policy and Administration* Volume 15, no 3.
- SOU 2020:8 Starkare kommuner – med kapasitet att klara väl-färdsuppdraget. Slutbetänkande av Kommunutredningen.
- Statistikcentralen (2022): Velfärdsområdesval. [https://www.tilas-tokeskus.fi/til/alvaa/index_sv.html](https://www.tilastokeskus.fi/til/alvaa/index_sv.html)
- Tranvik T., Fimreite A. L. (2007). Reform failure: The processes of devolution and centralisation in Norway. *Local Government Studies*, 32:1, 89-107, DOI: 10.1080/03003930500453609
- Valtiovarainministeriö (2015): Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2015.

Lokalt politiskt handlings- utrymme – grunden i det kommunala självstyret

Johan Wänström

Under de senaste åren har 100 år av demokrati firats i bland annat många kommuner och regioner runt om i Sverige. Inte minst har många pionjärer inom demokratin hyllats. I retoriken kring 100-årsfirandet kan det framstå som om värnandet av en stark demokrati står över alla andra värden i samhället. Men är så verkligen fallet i praktiken? I den här texten ligger fokus på tillståndet för den lokala demokratin. Hur har den lokala demokratin i sig utvecklats de senaste 100 åren och vart är den på väg? Den frågan är starkt kopplat till det kommunala självstyret och står i fokus för det här kapitlet. I texten diskuteras tre stora övergripande förändringar som har haft stor påverkan på hur den kommunala demokratin har utvecklats och som i olika omfattning kan förväntas fortsätta påverka det kommunala självstyret och därmed den kommunala demokratin framöver.

Begreppet kommunalt självstyre relaterar på ett övergripande plan till föreställningen att kommunmedlemmarna ”ombesörjer kollektivt finansierade förvaltningsuppgifter, varvid kommunmedlemmarna har möjlighet att fatta beslut och direkt medverka i förvaltningsprocessen” (Gustafsson 1996). Detta ska, enligt regeringsformens första paragraf, förverkligas genom ett representativt demokratiskt system. I mångt och mycket bygger det kommunala självstyret, precis som många andra demokratiska processer, på premissen att det finns ett reellt lokalt handlingsutrymme – att det finns möjlighet att välja mellan olika alternativ för att på så sätt kunna få genomslag för de idéer och prioriteringar som medlemmarna i en kommun förespråkar. Det kommunala handlingsutrymmet utgör därmed en avgörande del av det kommunala självstyret.

Nedan följer först en redogörelse och analys av olika argument och värden kopplade till det kommunala självstyret, i vilken således betydelsen av det kommunala handlingsutrymmet står i centrum. Därefter analyseras hur tre övergripande historiska förändringar i kommunerna har påverkat de kommunala folkvalda beslutsfattarnas handlingsutrymme och därmed förutsättningarna för det kommunala självstyret och den kommunala demokratin. Texten avslutas sedan med en sammanfattande diskussion kring betydelsen av men också utsattheten för det kommunala politiska handlingsutrymmet.

Mot ett större demokratifokus: det är inte bara en fråga om kvalitet och effektivitet

I den nutida debatten kring det kommunala självstyret ligger fokus ofta på hur statliga regleringar och riktade statsbidrag påverkar kvaliteten och effektiviteten i den kommunala verksamheten. SKR framhäver i sitt försvar av det kommunala självstyret nödvändigheten i att anpassa verksamheten till de lokala förutsättningarna – att det inte finns någon standardlösning för hur en viss verksamhet ska organiseras som fungerar i Sveriges alla 290 kommuner (SKR 2020). Med lokala folkvalda beslutsfattare som ansvarar för verksamheten torde förutsättningarna för den sortens anpassning vara högre hävdar SKR.

Det som ibland går under beteckningen Hayekmekanismer utgör en besläktad argumentation till varför kvaliteten och effektiviteten i verksamheten blir bättre med ett kommunalt självstyre jämfört med ett centraliserat nationellt huvudmannaskap för verksamheten. Inspirerade av Friedrich von Hayeks (1960) idéer om imitation och lärande skapar självstyret förutsättningar för enskilda kommuner att pröva nya lösningar varvid andra kommuner kan dra lärdomar av de försöken när det utvecklar sin verksamhet. Gunnar Wetterberg (2000:40) liknar i det sammanhanget de 290 kommunerna vid ”varandras laboratorier”. Med staten som huvudman för samma verksamhet skulle det sannolikt inte skapas samma förutsättningar för den heterogenitet som krävs för att det ska bli möjligt att skilja goda lösningar från dåliga. Då riskerar i stället alla lösningar att bli ungefär lika bra eller lika dåliga.

Demokratiperspektiv på kommunal självstyrelse

Mycket av argumentationen för ett starkt kommunalt självstyre syftar således i grunden till att stärka kvaliteten och effektiviteten i verksamheten snarare än den lokala demokratin. Argument kopplade till den kommunala demokratin är generellt sett inte lika påtagliga i samhällsdebatten – åtminstone inte i den debatt som kretsar kring olika enskilda reformer som påverkar ett specifikt verksamhetsområde. I det sammanhanget är det oftast svårt att hitta argument som på ett tydligt sätt kopplar an till lokala demokratiska behov. I Statskontorets rapport från 2016 om omfattningen på den statliga regleringen av den kommunala verksamheten saknas helt analyser av hur den statliga regleringen påverkar den lokala demokratin. En viktig anledning är sannolikt att regeringen i sitt uppdrag till utredningen inte berör de lokala demokratiska aspekterna av den statliga styrningen. Begreppen demokrati eller lokal politik förekommer inte vid ett enda tillfälle i uppdragstexten (Regeringsbeslut 2016-02-04).

SKR (2020) framhäver å sin sida behovet av att de lokala invånarna har nära till beslut inom många viktiga områden såsom vård, skola och samhällsplanering och på så sätt har bättre möjligheter att påverka och utkräva ansvar. De argumenten är således främst kopplade till värdet av lokal påverkan, vilket utgör grunden för folkstyret: att folket (medborgarna) styr över sina gemensamma angelägenheter. En grundläggande tanke här är att ju närmare medborgarna kommer besluten om den gemensamma verksamheten desto bättre möjligheter till påverkan finns det. Att det till exempel skulle vara lättare att komma i kontakt med och påverka en folkvald representant i kommunfullmäktige än en folkvald representant i riksdagen. Det skulle i sin tur skapa förutsättningar för att verksamheten utformas på det vis som de lokala medborgarna önskar.

Ett annat demokratiargument för ett starkt kommunalt självstyre som SKR framhåver är att det minskar maktkoncentrationen i det representativa demokratiska beslutsfattandet (SKR 2021). Här ligger således inte bara fokus på behovet av lokal medborgerlig påverkan utan också på behovet av fungerande demokratiska processer. I forskningslitteraturen på det här området framkommer också argument för ett starkt kommunalt självstyre som i första hand relaterar till specifika demokratiska värden. Den individuella frihet som kommer med ett lokalt självstyre samt den kollektiva rätten för en grupp individer med en liknande geografisk relaterade identitet att styra sig själva utgör övergripande exempel på det (Erlingsson m.fl. 2021).

Utgångspunkten i den här texten är emellertid att inga av de värdena, vare sig kvalitets- och effektivitetsbaserade som demokrati-relaterade, kan realiserar utan ett kommunalt politiskt handlingsutrymme. Om de lokala folkvalda representanterna inte har möjlighet att identifiera sina egna lösningar – om de i praktiken bara kan göra på ett specifikt sätt – kommer ingen av den sortens värden att få någon reell betydelse. Det innebär inte att lokal demokrati nödvändigtvis har ett starkt egenvärde. Demokrati är i grunden en process och inte ett mål i sig, men utgör en förutsättning för att man ska kunna uppnå andra önskade värden. Ett lokalt politiskt handlingsutrymme utgör således en förutsättning för en stark lokal demokrati och därmed även för de olika värden och effekter som förväntas realiserar med ett kommunalt självstyre.

Omfattande historiska förändringar i förutsättningarna för det kommunala självstyret och därmed den kommunala demokratin

Ser man tillbaka på de senaste 100 åren av lokal kommunal demokrati framträder tre stora förändringar som i grunden har påverkat förutsättningarna för den lokala demokratin, men som i olika omfattning har påverkat omfattningen på det kommunala politiska handlingsutrymmet och därmed det kommunala självstyret. De här tre förändringarna har alla en koppling till samma övergripande nationella reformagenda: utbyggnaden av välfärdsstaten i vilken kommunerna blev en central byggkloss (se till exempel. Strandberg 1998; Erlingsson m.fl. 2011; Wångmar 1998 & 2003). När Socialdemokraterna kom till makten 1932 började man planera för utbyggnaden av välfärdsstaten men det mesta av genomförandet av densamma skedde efter andra världskriget.

Utbyggnaden av välfärdsstaten innebar att den lokala kommunala demokratin tilldelades fler ansvarsområden, vilket skulle kunna ses som en förstärkning av den kommunala demokratin inflytande. Det blev fler områden som man hade till uppgift att besluta om. Med den sortens utökade ansvarsområden har det emellertid inte alltid följt ett reellt lokalt politiskt handlingsutrymme. Lite förenklat skulle man kunna säga att omfånget av den kommunala demokratin har vuxit utan att det kommunala självstyret (handlingsutrymmet) alltid har ökat i motsvarande grad. Olof Petersson (1995) beskriver det i termer av att man inte har hittat rätt balans mellan offentlig makt och medborgerlig självstyrelse. De tre stora övergripande förändringar som beskrivs nedan har i olika grad kommit att påverka den balansen.

Kommunsammanläggningsreformerna

Under perioden 1952 till 1974 genomfördes två stora sammanläggningsreformer som i grunden syftade till att skapa större kommuner med bättre kapacitet att hantera de uppgifter som staten bestämde att de skulle hantera. Motiven till kommunsammanläggningsreformerna var därmed kopplade till organisatorisk kapacitet snarare än demokratiska värden (Erlingsson m.fl. 2011). Antalet kommuner minskade från cirka 2500 till 278, vilket naturligtvis ändrade förutsättningarna för de lokala demokratiska processerna. Innan kommunsammanläggningsreformerna hade Sverige 200 000 politiskt förtroendevalda lokalpolitiker. När de båda kommunsammanläggningsreformerna var genomförda i mitten av 1970-talet hade det antalet minskat med 75 procent till 50 000 (Erlingsson & Wänström 2021).

Förutsättningarna för den kommunala demokratin förändrades därmed drastiskt. Invånarna kom generellt sett längre ifrån de lokala politiska beslutsprocesserna såväl geografiskt som socialt. Det beslutsfattande som tidigare involverade en stor andel invånare (företrädesvis män) och där de flesta kände någon eller några i beslutande ställning flyttades för många till en mer avlägsen större tätort med beslutsfattare som gemene man inte hade samma sociala koppling till. Det demokratiska värdet av att frågor avgörs nära de medborgare som berörs kom därmed att påverkas negativt. Det är således inte svårt att identifiera ett antal negativa konsekvenser för den kommunala demokratin av kommunsammanläggningsreformerna. Samtidigt går det att identifiera åtminstone en betydande positiv effekt på det kommunala demokratiska beslutsfattandet. Sammanläggningsreformerna syftade till att stärka handlingskraften i de kommunala organisationerna. Det torde ha resulterat i ett större reellt handlingsutrymme och därmed också ett starkare

kommunalt självstyre. Det spelar ingen roll hur nära beslutsfattandet ligger invånarna i en kommun om kommunen saknar handlingskraften att kunna genomföra det man beslutat om.

Frågan om kommunsammanläggningar är fortfarande en diskuterad fråga och alltså är kommunernas organisatoriska kapacitet ett vanligt argument för varför det behövs större och därmed färre kommuner i Sverige (se till exempel. Kommunutredningen SOU 2020:8). Den tesen är emellertid ifrågasatt då det inte finns något entydigt stöd i forskningen för att verksamheten i större kommuner har högre kvalitet och bedrivs mer kostnadseffektivt (Erlingsson 2019).

Oavsett om kommunsammanläggningar primärt har negativa eller positiva effekter på den kommunala demokratin torde risken för att en tredje kommunsammanläggningsreform kommer till stånd vara relativt liten då frågan är alltför politiskt kontroversiell och svårhanterad. Det är svårt att se att någon ledande nationell politiker eller något politiskt parti skulle vara beredd att ta den politiska risk som en ny sammanläggningsreform innebär. Fokus tycks nu i stället ligga på att genom olika former av kommunal samverkan hantera de kapacitetsbrister som finns i framför allt mindre kommuner.

Sammanfattningsvis kan vi därmed konstatera att kommunsammanläggningarna har haft en stor påverkan (såväl negativ som positiv) på förutsättningarna för att genom lokala politiska beslut få genomslag för lokala idéer och prioriteringar. Det är dock föga troligt att den sortens sammanläggningsreformer kommer att återkomma inom en överskådlig framtid och därmed påverka förutsättningarna för den kommunala demokratin.

En professionalisering av den kommunala verksamheten

Innan kommunsammanläggningsreformerna genomfördes mycket av det praktiska arbetet i kommunerna – den operativa driften – av förtroendevalda lekmän (Blom 2019). Under och efter sammanläggningarna kom stora delar av det arbetet i stället att överföras till professionella tjänstepersoner. Mellan 1965 och 1980 ökade kommunernas andel av BNP från 15 till 25 procent och en stor del av den ökningen var ett resultat av att antalet tjänstepersoner i de kommunala organisationerna ökade betydligt (Strömberg & Westerståhl 1983). 1981, knappt tio år efter de senaste stora kommunindelingsreformen, konstaterade Gustafsson med flera (1981:32) att tjänstepersonerna ”vars antal har ökat medan politikernas har minskat, har fått en allt självständigare maktställning, dels genom sin specialistkompetens, dels genom att de har möjlighet att lägga ner mycket mer tid än politikerna under beredningen av varje ärende.” Antalet anställda i kommunerna har därefter fortsatt att öka (Johansson m.fl. 2018).

Efter det att antalet tjänstepersoner i de kommunala organisationerna hade ökat kraftigt på 1970- och 1980-talen följde olika förvaltningspolitiska reformer (Johansson m.fl. 2018). New Public Management (NPM) debatteras idag främst i relation till marknadsanpassningar och en upplevd bristande tillit till tjänstepersonerna i deras yrkesutövning. Men NPM innefattar också en managementorienterade fåra som stipulerar att beslutsprocesserna ska skiljas från implementeringsprocesserna. Uppdelningen i vad som går under beteckningen mål- och resultatstyrning är ett exempel på det. I vardagligt tal utgör åtskillnaden mellan vad som beskrivs i termer av ”vad- och hurfrågor” ett annat exempel på det. De kommunala folkvalda politikerna förväntas överlåta åt

tjänstepersonerna att avgöra hur olika politiska beslut ska genomföras (Karlsson 2017). En sådan roll- och ansvarsfördelning skulle kunna ses som ett uttryck för ett minskat lokalt politiskt handlingsutrymme. Men då är det viktigt att poängtera att det inte är det ökade antalet tjänstepersoner i sig som har påverkat det lokala politiska handlingsutrymmet utan snarare den rollfördelning man har valt att tillämpa. Ett ökat antal tjänstepersoner kan till och med potentiellt öka de lokala folkvalda politiska beslutsfattarnas handlingsutrymme om det leder till en större handlingskraft i den kommunala organisationen.

Fler tjänstepersoner i den kommunala organisationen behöver således inte ha en negativ påverkan på det kommunala politiska handlingsutrymmet och därmed den kommunala demokratin. Det avgörande är i stället hur samspelet mellan politiker och tjänstepersoner fungerar. Det framstår också som troligt att utvecklingen mot mer professionaliserade kommunala organisationer kommer att fortsätta även i framtiden. Den nuvarande bristen på till exempel utbildade lärare och samhällsplanerare kan säkerligen komma att (tillfälligt?) sänka tempot i professionaliseringsutvecklingen. I grunden är det dock svårt att argumentera mot högre professionell kompetens i verksamheten. Den sortens röster hörs sällan i samhällsdebatten, vilket talar för att professionaliseringen kommer att fortsätta öka.

Ökad statlig reglering av den kommunala verksamheten

En tredje övergripande förändring som har påverkat förutsättningarna för det kommunala självstyret och därmed för den kommunala demokratin är en ökad statlig reglering av den kommunala verksamheten. Till skillnad från kommunsammanläggningarna är även det här en utveckling som i allra högsta grad fortfarande pågår. När Statskontoret (2016:24), på regeringens uppdrag, studerade den statliga styrningen och regleringen av den kommunala verksamheten konstaterar man att den statliga regleringen har ökat över tid och att det medför en rad olika problem kopplade till kvaliteten och inte minst effektiviteten i den kommunala verksamheten. I sin uppföljning av omfattningen och effekterna av den statliga regleringen slog Statskontoret 2021 fast att utvecklingen fortsätter i samma riktning – att det årligen tillkommer ”30–40 nya eller väsentligt ändrade lagar och förordningar som vi bedömer får en betydande påverkan på kommunsektorns verksamheter och funktionssätt” (Statskontoret 2021). Det här har således tydliga kopplingar till vad Stig Montin i ett annat kapitel i den här boken beskriver i termer av statsintegrering, i vilken den nationella demokratin betraktas som viktigare än den kommunala demokratin. Där kommunerna alltmer tvingas att anpassa sin verksamhet till de värden och prioriteringar som staten identifierar och fastslår.

I det avslutande kapitlet i Statskontorets rapport (2016:24) ligger fokus på effekterna av den ökade statliga regleringen av den kommunala verksamheten. Reaktiva och kortsiktiga prioriteringar, tunga administrativa bördor och försämrade möjligheter att använda medarbetarnas kompetens på ett effektivt sätt framställs som övergripande negativa konsekvenser av den ökade statliga styrningen. Däremot framkommer det i den rapporten ingen

notering om några negativa effekter på det kommunala politiska handlingsutrymmet och den kommunala demokratin.¹⁰

Till skillnad från utvecklingen mot färre och större kommuner samt en ökad professionalisering av den kommunala verksamheten är det svårt att identifiera några potentiella positiva aspekter av den här utvecklingen i relation till det kommunala politiska handlingsutrymmet, det kommunala självstyret och därmed den kommunala demokratin. Den ökade regleringen leder ofrånkomligen till ett minskat politiskt handlingsutrymme för de kommunala folkvalda politiska beslutsfattarna. En förändrad och/eller tydligare rollfördelning utgör till exempel inget instrument för att neutralisera de negativa effekterna av ökad statlig reglering samtidigt som kommunernas handlingskraft heller knappast förstärks av en ökad statlig reglering.

Precis som när det gäller den ökade professionaliseringen av den kommunala verksamheten är det svårt att hitta tydliga röster mot en ökad statlig reglering. Det upplevda behovet av ökade kvalitetskrav på olika enskilda områden överröstar i stort sett alltid behovet av ett kommunalt självstyre i samhällsdebatten även om SKR försöker att streta emot på ett generellt plan. Det ligger sällan i enskilda ministrars och partiers intresse, vilka profilerar sig i frågor på olika specifika områden, att ta hänsyn till vad enskilda nationella regler sammantaget får för långsiktiga negativa effekter på det kommunala självstyret och därmed på den kommunala demokratin. Det är därför rimligt att förutspå att utvecklingen mot mer statlig reglering riskerar att fortgå. Detta har nästan uteslutande negativa konsekvenser på de folkvalda kommunala beslutsfattarnas handlingsutrymme. Därför så utgör utvecklingen mot ytterligare statlig reglering av verksamheten sannolikt också det största hotet mot det kommunala självstyret och den kommunala demokratin.

Not. 10 I en särskild analysrapport (2019:2, sidan 87) några år senare diskuteras däremot kortfattat frågan om den statliga regleringens påverkan på den kommunala demokratin.

Sammanfattande diskussion

Varför ska medborgarna aktivt delta i lokala demokratiska processer och då framför allt valen till kommunfullmäktige vart fjärde år? Varför ska de söka kunskaper om de frågor som deras folkvalda politiska representanter har att hantera och försöka avgöra om samma folkvalda representanter har fattat rätt eller i alla fall bra beslut? Det finns säkerligen många svar på de frågorna som kan kopplas till det kommunala självstyret. I den här texten har en rad olika argument för ett kommunalt självstyre diskuterats. Vissa har koppling till kvalitets- och effektivitetsaspekter av den kommunala verksamheten, andra argument relaterar till olika demokratiska värden. För att den sortens värden ska kunna realiserats krävs att de kommunala politiska beslutsfattarna ges möjlighet att göra olika val. Utan ett reellt kommunalt politiskt handlingsutrymme i de frågor som kommunerna ansvarar för minskar möjligheterna till lokala avvägningar och lösningar och i slutändan för medborgarna att påverka det lokala demokratiska politiska beslutsfattandet. Utan ett kommunalt politiskt handlingsutrymme riskerar den kommunala demokratin att utvecklas till en skendemokrati där medborgarnas möjligheter att påverka besluten är ytterst begränsade.

Kommunerna ansvarar idag för verksamheter inom en rad olika områden såsom skola, äldreomsorg och lokal samhällsplanering. Den här texten framhäver betydelsen av att det inte räcker med att de folkvalda kommunala beslutsfattarna har ansvar för den här sortens verksamhet. De måste också ha ett reellt handlingsutrymme när de ska fatta beslut om de verksamheterna. De måste ha makten att kunna förändra verksamheternas innehåll och inriktning. Detta illustreras i tabell 1 där kopplingen mellan omfånget på och handlingsutrymmet i den kommunala verksamheten belyses.

Tabell 3: Kombinationer av omfattning och handlingsutrymme i den kommunala demokratin

	Litet omfattning	Stort omfattning
	Få områden som omfattas av det kommunala politiska beslutsfattandet	Många områden som omfattas av det kommunala politiska beslutsfattandet
Litet handlingsutrymme Möjligheterna att fatta beslut om egna lösningar är små	(1) En litet och svagt kommunalt självstyre	(2) Ett stort men svagt kommunalt självstyre
Stort handlingsutrymme Möjligheterna att fatta beslut om egna lösningar är stora	(3) Ett litet men starkt kommunalt självstyre	(4) Ett stort och starkt kommunalt självstyre

Utifrån ett renodlat kommunalt demokratiskt perspektiv utgör ruta fyra i tabell 1 – det stora och starka kommunala självstyret – den bästa kombinationen. Medborgarna inom ett lokalt geografiskt område ges stora möjligheter att (genom sina folkvalda representanter) fatta beslut om verksamheter som berör dem och har dessutom ett stort reellt politiskt handlingsutrymme att påverka innehållet i verksamheterna. Att ruta 1 (ett litet och svagt kommunalt självstyre) utgör motsatsen framstår som naturligt.

Att ha ansvar över ett stort omfattning av verksamheter utan att ha någon reell makt att påverka hur verksamheterna ska bedrivas riskerar långsiktigt att erodera tilltron till den kommunala demokratin. Därför är det sannolikt generellt sett bättre att ha stort handlingsutrymme över en relativt liten mängd verksamhet (ruta 3) än ett litet handlingsutrymme samtidigt som man ansvarar över ett stort antal verksamheter (ruta 2). Detta innebär emellertid inte att verksamhetsområden med omfattande statlig reglering nödvändigtvis borde förstatligas.

Skolan utgör ett exempel på ett verksamhetsområde där ett förstatligande diskuteras och där det redan finns en omfattande statlig reglering (Edström Fors, 2020). Omfattningen av den statliga regleringen av skolan gör att balansen mellan stat och kommun har beskrivits i termer av att nationella folkvalda beslutsfattare till stora delar styr vad som ska göras medan tjänstepersonerna i kommunerna styr över hur det ska ske (Jarl 2020). De folkvalda kommunala beslutsfattarnas möjlighet att anpassa verksamheten till lokala behov och intressen torde i det sammanhanget vara relativt begränsad. Om man bara ser isolerat till skolans verksamhet vore det därför sannolikt bättre utifrån ett demokratiskt perspektiv om makten och ansvaret är samlad på samma politiska nivå. Då skulle staten inte bara reglera verksamheten utan också driva och ansvara för den.

Ur ett vidare samhällsperspektiv kan skolan samtidigt utgöra ett viktigt verktyg i arbetet med att utveckla kommunen. Därav kan det framstå som rimligt att kommunerna behåller ansvaret för skolan då det stärker kommunernas handlingskraft och därmed kommunernas handlingsutrymme i deras lokala samhällsutvecklingsarbete. Ju mer de folkvalda nationella beslutsfattarna reglerar verksamheten i skolan, desto svårare blir det emellertid för de lokala folkvalda beslutsfattarna att använda skolan som ett instrument i arbetet med att utveckla sina kommuner. Med snäva ramar för hur verksamheten ska utformas minskar det lokala handlingsutrymmet och därmed förutsättningarna att använda skolan som ett verktyg i den lokala samhällsutvecklingen. Det finns till exempel vittnesmål från ledande kommunala politiker om hur striktare krav på speciallokaler och formell lärarkompetens har gjort det svårare att använda skolan för att motarbeta en negativ befolkningsutveckling i små tätorter och på landsbygden (Wänström 2015).

En stark kontinuerlig röst för ett starkt kommunalt handlingsutrymme

Genom en tillbakablick på tre stora förändringar som har påverkat förutsättningarna för de kommunala politiska beslutsprocesserna de senaste 100 åren har den här texten diskuterat om och hur den sortens förändringar kan komma att påverka framtidens kommunala politiska beslutsprocesser. Det är framför allt en omfattande statlig reglering av den kommunala verksamheten som framstår som det stora hotet mot det framtida kommunala handlingsutrymme som krävs för meningsfulla lokala demokratiska processer. Det kommer alltid att finnas nationella politiker som ser ett behov av att försöka stärka eller strama upp den kommunala verksamheten genom ytterligare statlig specialreglering. I många enskilda fall kan säkerligen den sortens förslag också uppfattas som befogade. Men vem står upp för alla de värden som är kopplade till det kommunala självstyret och som därmed kontinuerligt lyfter behovet av ett kommunalt handlingsutrymme i de verksamheter som kommunerna ansvarar för? Den sortens behov blir sällan lika påtagliga i debatten kring enskilda förslag till ytterligare statlig reglering.

Sammantaget får således alla enskilda och till synes begränsade inskränkningar i det kommunala självstyret betydande effekter på den kommunala demokratin och medborgarnas möjligheter till påverkan och ansvarsutkrävande. Det behövs starkare och inte minst uthålliga röster för att bevara det handlingsutrymme som utgör kärnan i det kommunala självstyret och därmed förutsättningarna för att vi ska kunna åtnjuta ytterligare 100 år av livskraftig kommunal demokrati.

Referenser

- Blom, Agneta (2019) "Ledarskap i mötet mellan politik och förvaltning. I Tomas Bergström & Niklas Eklund (red.) *Ett annorlunda ledarskap: chef i politiskt styrd verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Edström Fors, Eva (2020). Statlig förvaltningspolitisk och kommunal självstyrelse - utvecklingstendenser och framtidsfrågor. I Ehn, P. & Sundström, G. (red.). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet : en forskningsantologi*. Statskontoret, 69-91.
- Erlingsson, Gissur O, Erik Wångmar & Jörgen Ödalen (2011) Kommunsammanslagningarna 1952-1974. Hur blev de möjliga? *Scandinavian Journal och Public Administration* 14(3-4): 3-36.
- Erlingsson, Gissur O (2019) *Något att läsa innan du slår samman kommuner*. Dagens arena: publicerat 2019-10-11.
- Erlingsson, Gissur O & Johan Wänström (2021) *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Erlingsson, Gissur O, Jörgen Ödalen & Erik Wångmar (2021) "How Coerced Municipal Amalgamations Thwart the Values of Local Self-Government." *Urban Affairs Review* 57(5): 1226-1251.
- Gustafsson, Agne (1996) *Kommunal självstyrelse*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hayek, Friedrich von (1960) *The Constitution of Liberty*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jarl, Maria (2020). Skolans beslutsnivåer. I Maria Jarl & Hans Albin Larsson (red.) *Utbildningens organisation och villkor, demokratins grunder*. Stockholm: Natur & kultur.
- Johansson, Vicki, Lena Lindgren & Stig Montin (2018) "Demokratin tjänare." I Vicki Johansson, Lena Lindgren & Stig Montin (red.) *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.
- Jungar, Ann-Cathrine (2020) *Det förstärkta folkinitiativet. Tio år med förstärkt folkinitiativ*. Stockholm: Sveriges kommuner & regioner.
- Karlsson, Tom (2017) *New Public Management. Ett nyliberalt 90-talsfenomen?* Lund: Studentlitteratur.

Kommunutredningen SOU 2020:8.

Leinsköld, David (2021) *Nationell likvärdighet eller kommunal självstyrelse? – Staten, kommunerna och de kommunala tjänstemännens dubbla lojalitet*. Linköpings universitet: mastersuppsats i statsvetenskap.

Liberalerna. *Likvärdig och statlig skola. Alla barn ska ha rätt till en bra skola*. Nedladdat 2021-11-09 från: <https://www.liberalerna.se/politik/politiklikvardigskola>.

Petersson, Olof (1995) *Kommunen mellan staten och medborgarsamhället*. Svenska Dagbladet 1995-04-15.

Regeringen/Finansdepartementet (2016) *Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor*. Regeringsbeslut 2016-02-04.

Statskontoret (2016) *Statens styrning av kommunerna*. Stockholm: Statskontoret Rapport 2016:24.

Statskontoret (2019) *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. Stockholm: Statskontoret Rapport 2019:2.

Statskontoret (2021). *Uppföljning av den statliga styrningen av kommuner och regioner*. Nedladdat 2021-10-11 på <https://www.statskontoret.se/var-verksamhet/forvaltningspolitikens-utveckling/styrningen--av-kommuner-och-landsting/>

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) (2020) *Självstyrelsens potential. Frihet och ansvar stärker samhällets kapacitet*. Stockholm: SKR.

Sveriges Kommuner och Regioner (2021) *Därför är självstyrelse bra*. Nedladdat 2022-01-13 på <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjalvstyresastyrskommunenochregionen/darforarsjalvstyrelsebra.1567.html>

Wetterberg, Gunnar (2000) *Kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.

Wänström, Johan (2015) *Åtta skolexempel på lokal demokrati? Folkomröstningar och politiskt ledarskap i arbetet med att reformera kommunala skolorganisationer*. Göteborg: Det nationella kommunforskningsprogrammet forskningsrapport 26.

Värna och utveckla självstyret! – hanteringen av corona- pandemin är klara bevis

Björn Brorström

Den svenska förvaltningsmodellen är en flernivådemokrati. För en välfungerande offentlig verksamhet ur såväl ett demokrati- som effektivitetsperspektiv är en tydlig och fungerande ansvarsfördelning och samverkan vertikalt en nödvändighet. Regeringsformen anger att all makt utgår från folket och folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom den kommunala självstyrelsen. Den kommunala självstyrelsen är således och som bekant en grundbult i den svenska förvaltningsmodellen. Men den kan inte tas för given i den faktiska tillämpningen.

Detta kapitel inleds med en redovisning av ett antal omständigheter som innebär eller kan innebära begränsningar av utrymmet för den lokala nivån, regioner och kommuner, eller till och med minskad omfattning av verksamheten. I avsnittet därefter redovisas resultat

från utvärderingar av hur en region och fem kommuner hanterat konsekvenserna av coronapandemin ur ett styrnings-, organisations- och ledningsperspektiv. I avsnittet därefter redovisas några påpekanden som rör den centrala nivåns insatser och en utveckling görs rörande begreppet tillit. Kapitlet avslutas med resonemang där den lokala nivåns och den kommunala självstyrelsens betydelse bekräftas. Budskapet till regering och riksdag är att inte röra det kommunala uppdraget och att sluta detaljstyra verksamhet och ekonomi.

Kommunal självstyrelse - styrning, uppdrag och struktur

Specialdestinerade statsbidrag

En innebörd av kommunal självstyrelse är att regioner och kommuner äger rätt att sig själv beskatta. Därigenom sätter kommunerna ytterst den finansiella ramen för den verksamhet som kan eller ska bedrivas. En del i övrig finansiering av kommunernas verksamhet är statsbidrag som tilldelas, dels ospecificerat för att utjämna skillnader mellan kommunerna vad gäller finansiella och strukturella förutsättningar, dels specifikt för att stödja utvalda verksamheter och satsningar och aktiviteter. I förhållande till innebörden av den kommunala självstyrelsen är problematiken därvid i vilken utsträckning som specifika eller med ett annat ord specialdestinerade statsbidrag innebär för långtgående ingrepp i den lagstadgade självständigheten. Förekomsten av riktade bidrag kan innebära en statlig styrning som negativt påverkar stabilitet och långsiktighet i kommunernas planering och utveckling av verksamheten. Styrningen är inte ändamålsenlig i förhållande till kommunernas möjligheter att bedriva en effektiv och kvalitativ verksamhet.

En klar tendens sedan den senaste omfattande reformeringen av statsbidragssystemet för snart 30 år sedan då en mängd specialdestinerade statsbidrag avskaffades och ett nytt generellt bidrag, den så kallade påsen, utan styrande villkor infördes, är att omfattningen av de specialdestinerade bidragen ökar. En genomgång som är genomförd av Statskontoret visar att det i slutet av 2020 fanns 183 olika specialdestinerade statsbidrag och varav 26 stycken tillkom under 2020 (Statskontoret 2021). Hälften av de tillkommande statsbidragen var relaterade till coronapandemin. Till detta kommer 23 olika typer av kostnadsersättningar. Det samlade ekonomiska värdet på de specialdestinerade statsbidragen är betydande, cirka 66 miljarder 2020. Från företrädare för kommuner och regioner framförs upprepat och så fort frågan kommer på tal att de önskar mer pengar i påsen och att riksdag och regering ska avstå från att peka ut och finansiera särskilda satsningar, som ofta innebär oklarheter, administrativt merarbete och skapar osäkerhet.

Ekonomistyrning

Den kommunala ekonomistyrningen har utretts under 2020/2021 och rapporten ”God kommunal hushållning” (SOU 2021:75) presenterats. Utredningen redovisar ett antal förslag vars konsekvenser sägs leda till en effektivare ekonomistyrning genom att riskerna för underskott och försämrade resultat minskar för regioner och kommuner. Vidare framhålls det att förutsättningarna för att möta de utmaningar kommunsektorn står inför därmed kan förbättras. Någon evidens för påståendena finns inte i utredningen. Många av de föreslagna konkreta förändringarna i utredningen innebär ökad statlig styrning. Utredningen föreslår bland annat att en ny statlig myndighet ska inrättas med uppgift att följa den kommunala ekonomin och tillämpningen av bestämmelser inom området. Myndigheten ska också ge vägledning och stöd till kommuner och regioner rörande ekonomisk styrning och förvaltning. I utredningen ställs olika alternativ mot inrättandet av en ny myndighet, bland annat det stöd som redan finns och erbjuds av Sveriges Kommuner

och Regioner (SKR). Utredningen föredrar dock en ny myndighet eftersom det ger uttryck för det statliga perspektivet och en stark och tydlig statlig styrning. Utredningen antyder också att sanktioner kan komma införas mot, förmodar jag, kommuner som inte klarar att upprätthålla en god kommunal hushållning. Förslaget om en ny statlig myndighet läggs samtidigt som det finns svagt stöd för konstruktionen inom regioner och kommuner. Den fråga som inställer sig är varför förtroende inte finns för regioner och kommuner att hantera sitt eget fögderi. Utredningen och förslagen kommer nu efter en remissrunda att behandlas inom Regeringskansliet och möjligtvis blir aldrig förslagen verklighet, men det är ändå tecken i tiden att förslagen läggs fram och uppfattas vara i enlighet med de givna direktiven. Det räcker för övrigt med de 40 redan befintliga myndigheterna som genom föreskrifter, tillsyn, råd och vägledning styr olika verksamheter inom regioner och kommuner.

Uppdraget

Den kommunala självstyrelsens strategiska vardag (sic) handlar också om den ständigt pågående och emellanåt intensiva debatten om omfattningen av och innehållet i det kommunala uppdraget. Under senare år har det framför allt varit regionernas och kommunernas uppdrag som diskuterats och inte struktur och organisering. Förslag till förändringar i uppgifts- och ansvarsfördelningen som framförts är att överlämna vissa uppdrag och verksamheter till staten. Förstatligande av skola och hälso- och sjukvård framhålls ofta i debatten som nödvändiga åtgärder inte bara för ökad nationell likvärdighet och rättvisa ur ett nationellt perspektiv utan även för förbättrad kvalitet och effektivitet. Ett flertal utredningar bedrivs nu som handlar om kvalitet, effektivitet och organisering av regionala och kommunala verksamheter och om att pröva möjligheter och konsekvenser av att byta huvudman genom överflyttning av uppgifter från den lokala nivån till den statliga.

Under den pågående pandemin har frågan ytterligare accentuerats inte minst vad gäller hälso- och sjukvård och vård och omsorg. I den allmänna offentliga debatten och i medias rapportering är det enkelt att finna synpunkter om att regionerna inte klarat sitt hälso- och sjukvårdsuppdrag tillfredsställande och att kvaliteten på den kommunala verksamheten, särskilt då äldreomsorgen, brister. Ingripanden från regeringen krävs och överlämning av uppgifter till staten är lösningen framhålls det. Påståendena väcker frågan om på vilken grund regioners och kommuners förmåga att ansvara för och genomföra sitt omfattande välfärdsuppdrag i vardagen och vid kris ifrågasätts och vilka de verkliga argumenten är bakom rop på förändring och förstatligande.

Färre kommuner och regioner

Debatten om kommunernas ansvar och autonomi har också innefattat de mindre kommunernas förmåga att i en ofta krympande ekonomi relativt sett genomföra verksamhet på en tillfredsställande nivå. Den statliga Ansvarskommittén med uppgift att utreda uppgifter, struktur och relation inom den samlade förvaltningen använde begreppet utvecklingskraft i sin argumentation för färre kommuner i det betänkande som lades fram 2007 (SOU 2007:10). Små kommuner kan antas sakna tillräckliga resurser för att över tid upprätthålla tillräcklig utvecklingskraft. Risken är därvid en över tid försämrad kommunal verksamhet och en verksamhet som inte klarar att anpassa sig till förändrade förutsättningar. Efter Ansvarskommitténs betänkande har flera utredningar av kommunstrukturen genomförts och bland annat har ett konkret förslag lagts om ny regionbildning med färre regioner, men inga beslut om förändringar har fattats. Färre kommuner och regioner har många konsekvenser. Det innebär längre avstånd lokalt och möjligtvis en försvagad politisk förankring och debatt lokalt, men färre kommuner behöver inte innebära ingrepp i den kommunala

självstyrelsen, kanske till och med tvärtom om. Ett mindre spann för regering och riksdag och större och mer administrativt välrustade kommuner och regioner kan vara skäl till ökat utrymme för regioner och kommuner.

Sammanfattningsvis

Tendensen mot en ökad statlig styrning är tydlig vad gäller såväl finansiering som regelverk. Det finns också en etablerad uppfattning hos många aktörer om att regioners och kommuners uppdrag behöver ses över. Tillsatta utredningar med direktiv om att pröva huvudmannaskap, det vill säga eventuellt förstatligande, är konkreta uttryck.

Ett förekommande synsätt inom managementforskningen är att organisationer som fungerar i vardagen även har förmåga att fungera i kris och vice versa. Detta innebär att om regioner och kommuner har kapacitet och kompetens att hantera konsekvenserna av den pandemi som drabbade plötsligt, oväntat och med kraft, så är det ett viktigt underlag vid bedömning av både förmågan att hantera kommande kriser, men även av förmågan att upprätthålla och utveckla kvalitet och effektivitet i vardagen. Den spridda men inte särskilt väl underbyggda uppfattningen att kommuner och regioner bör avlastas uppdrag och ansvar, att ingrepp bör göras i resursfördelning och styrning och att kommunstrukturens ändamålsenlighet bör ifrågasättas kan således prövas genom att studera hur kommuner och regioner klarat hanteringen av konsekvenserna av pandemin.

Hanteringen av konsekvenserna av corona-pandemin – genomförda utvärderingar

Utvärderingsmodell och studerade organisationer

Kommunforskning i Västsverige har under 2020/2021 genomfört utvärderingar av hantering av konsekvenserna av pandemin inom Västra Götalandsregionen (VGR) och fem primärkommuner i Västra Götaland. Dessa fem kommuner är Göteborg, Borås, Mölndal, Stenungsund och Tanum. Utvärderingarna har fokuserat på styrning, organisation, ledning och lärande, det vill säga regionens och kommunernas management i arbetet med att begränsa smittspridningen av Covid-19 och upprätthålla nivå och kvalitet på ordinarie verksamhet. Utvärderingarna beskriver huvudsakligen hur organisationerna har lyckats att ställa om och anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar och på vilket sätt organisationernas management varit stödjande eller hindrande. Utvärderingsfilosofin och ansatsen var att utvärderarna är kritiska vänner, det vill säga genomlysningar, tolkningar och rekommendationer syftar till att bidra till utveckling och förbättring. Möjligheter till utveckling följer av att uppdagade problem och svagheter som uppmärksammas förmedlas. En kritisk vän är ingen vän om framkomna problem inte beskrivs.

En viktig del i kommunernas samlade krisarbete är också samspelet vertikalt i samhällsorganisationen. Kommunerna är för hantering av den typ av kris som är och har varit beroende av en rad externa aktörers kapacitet och kompetens och då inte minst statliga myndigheter och departement. I de genomförda utvärderingarna har en fråga varit hur företrädare för regionen och kommunerna uppfattar att myndigheter har skött sina uppdrag under pandemin. Bedömningar av det egna arbetet kompletteras således i utvärderingarna av beskrivningar och bedömningar av hur andra skött sig och av hur samarbetet fungerat.

Ett framgångsrikt krisarbete

Frågan är således hur regioner och kommuner klarat hanteringen av den pågående samhällskrisen och i förlängningen hur detta påverkar bedömningen av hur regioner och kommuner hanterar verksamhetsuppdraget i vardagen och relevansen i ingreppen i och kritiken mot kommunernas rätt att själv bestämma över verksamhet och finansiering.

Den övergripande bedömningen avseende samtliga sex studerade organisationer är att de har hanterat pandemin väl. De har klarat omställningen till helt nya förutsättningar och förhållanden men samtidigt upprätthållit nivå och kvalitet på ordinarie verksamhet. Nedan återfinns korta beskrivningar från tre av de studerade organisationerna med korta förklaringar till varför de kan anses ha lyckats väl.

Studien av Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin visar att efter en startsträcka med bekymmer att få en fungerande central krisledning på plats så har konsekvenserna av pandemin hanterats mycket väl. Krisarbetet har skett inom ramen för den gängse förvaltningsorganisationen, med en krisledningsstab centralt och med krisledningsorganisationer aktiverade inom de skilda förvaltningarna. Samarbetet över organisatoriska gränser har utvecklats över tid och har bland annat inneburit att kunskaperna om varandras verksamheter ökat. Olika verksamheter har stöttat varandra och ett helhetsperspektiv på regionens verksamhet har anlagts. Regiontanken har under krisarbetet stärkts. Grunden för och förklaringen till det framgångsrika arbetet är en decentraliserad organisation där beslutsvana chefer har kunnat fatta viktiga beslut och kunnat gå från ord till handling. Samtidigt efterfrågas mer av regiongemensamma beslut av företrädare för förvaltningsledningarna. Det ska dock inte tolkas som att en centralisering efterfrågas utan att aktörerna ser betydelsen av ökad och förbättrad samordning inom regionen. En omständighet för krisarbetet var att när

pandemin bröt ut pågick ett arbete med utveckling av en ny plan för hantering av kris och säkerhet. Parallellt med att hantera krisen har en ny plan vuxit fram och implementerats, rälserna har lagts medan tåget gick, vilket är uttrycket som användes i sammanhanget.

Inom regionen framhålls också det långtgående förtroende som chefer inom alla olika typer av verksamheter har givits och hur väl de lyckats svara upp mot tilldelat ansvar och höga förväntningar. Ett synnerligen förtroendefullt förhållande har också rått mellan politik och förvaltning. Hanteringen av pandemin har överlåtit på tjänstemännen och politikerna har varit tillfreds med att informeras om hanteringen. Informationsspridningen har varit riklig med stora möjligheter för de förtroendevalda på olika nivåer att följa arbetet med att säkra att det håller god kvalitet (Brorström, Johansson och Kastberg, 2021).

I Göteborg Stad har förvaltningarna haft ett stort ansvar för att hantera konsekvenserna av pandemin inom ramen för en decentraliserad organisation. Tydlighet i uppdraget att hantera krisen och beslutsvana har haft stor betydelse. Undantag finns i äldreomsorgen där första linjens chefer haft ett alltför stort spann av medarbetare och dessutom ansvar för alltför geografiskt utspridda områden. Kompetens och chefserfarenhet har också saknats på sina håll. Styrelser och nämnder har visat förvaltningarna stort förtroende och följt processen genom riklig informationsåterföring. Förvaltningarna har uppfattat att ett stort förtroende för deras förmåga har funnits från politiken och den egna nämnden/styrelsen. Ett undantag har varit kommunstyrelsen som periodvis krävt mycket information från förvaltningarna och på ett sådant sätt att en känsla infunnit sig om ett bristande förtroende.

En utvecklad och tydligare samordning efterfrågas även i Göteborg och dilemmat för stadsledningskontoret är att söka åstadkomma samordning och effektivitet utan att kunna fatta beslut eftersom beslut och ansvar följer linjen från kommunfullmäktige till nämnder och förvaltningar. Ett viktigt påpekande är att den bantning av antalet stadsdelsförvaltningar som tidigare skett och övergången från 2021 till en ny funktionsindelad organisation underlättat och underlättar samordning inom staden och därigenom hantering av krisen. Intressant i sammanhanget är att de kvarvarande tio stadsdelsnämnderna avvecklades under 2020 samtidigt som konsekvenserna av pandemin hanterades. Det är svårt att föreställa sig ett sämre valt tillfälle för en gigantisk omorganisation, men fattade beslut ansågs vara nödvändiga att fullfölja (Kastberg, Alghed och Brorström, 2021).

I Tanums kommun har den rådande organisationen präglats av ett decentraliserat ansvar och en robust organisationsstruktur. I Tanums kommun hänger struktur och kultur nära samman och denna ordning uppfattas ha haft stor betydelse för ett framgångsrikt arbete att begränsa smittspridningen och bedriva den ordinarie verksamheten på en ändamålsenlig nivå. Den etablerade ordningen med tydlighet i vilket ansvar förvaltningschefer och avdelningschefer har, kombinerades med beslutsvana chefer vilket uppfattats ha varit en nödvändighet för att hantera krissituationer. Kommunen aktiverade snabbt krisledningsnämnden, vilket inneburit ett mycket nära samspel mellan de ledande politikerna, det vill säga ledamöterna i kommunstyrelsens arbetsutskott, och tjänstemannaledningen. Samspelet uppfattas ha gynnat krisarbetet, men också inneburit att rågången mellan politik och förvaltning blivit otydlig. Belastningen på ett färre antal aktörer har också varit mycket stor. En problematik framför allt inledningsvis var att nå ut med information såväl internt som externt. Alla nås inte via sociala media och för Tanums kommun gäller att det inte finns

någon lokaltidning som dagligen skriver om kommunens verksamhet. Ett mycket gott och prestigelöst samarbete mellan kommunens kommunikatörer förklarar varför svårigheterna ändå har kunnat övervinnas.

Sättet på vilket kommunen hanterat krisen har gett ett ökat självförtroende. Många anser att man har visat att den mindre kommunen kanske till och med kunnat hantera svårigheterna bättre än många andra. Närheten mellan aktörer i den mindre kommunen har gynnat samarbete och personligt engagemang (Alghed, Brorström och Nilsson 2021).

En samlad bedömning av krishanteringen

Studierna av hanteringen av coronapandemin visar att den lokala nivån har kunnat hantera konsekvenserna av pandemin på ett tillfredsställande sätt. Decentralisering, robusta organisationsstrukturer och stor tillit i krisarbetet till lokala chefer och medarbetares bedömningar och förmåga är förklaringar. Det har funnits en väletablerad infrastruktur bestående av formella och informella regler och överenskommelser vertikalt och horisontellt som tog hand om krisen. Gemensamt för regionen och kommunerna, är att samarbetet inom respektive organisation har stärkts, dels inom den enskilda förvaltningen eller enheten, dels mellan förvaltningar. Förtroendet har prövats i skarpt läge mellan politik och förvaltning, horisontellt mellan förvaltningarna och vertikalt inom förvaltningar och enheter. Aktörer och relationer har bestått provet och ett helhetsperspektiv på regionens och respektive kommuns verksamhet har kunnat anläggas vid hanteringen av pandemin. Många beskrivningar från aktörer är på detta tema och sammanfattande bedömningar vid utvärderingarna bekräftar förekomsten och betydelsen av samarbete och helhetsperspektiv. Detta innebär inte att problem inte funnits, att saker och ting inte hade kunnat gjorts snabbare, annorlunda och bättre, men den lokala nivån har visat stor förmåga i en synnerligen svår situation.

Perspektiv - den lokala nivåns bedömningar av andras insatser

Kritik

Gemensamt för de tre studerade organisationerna är att de mött pandemin med decentralisering och tillit till varandra inom organisationerna. Gemensamt är också kritiken av hur aktörer på den statliga nivån har hanterat konsekvenserna av coronapandemin. Kritiken mot myndigheters och nationella aktörers agerande eller bristen på agerande är av varierande styrka i de olika studierna men genomgående och sammantaget omfattande, allvarlig och skarp och i flera fall inte nådig. Exempel på utsagor är;

- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) uppfattas sakna kompetens att bedöma äldreomsorgens kvalitet. Vid intervjuer framförs att handläggarna och inspektörerna inte vet vad äldreomsorg och särskilt boende är. En intervjuperson framför den anmärkningsvärda uppfattningen att IVO be-
gagnade sig av de genomförda inspektionerna av särskilda boenden mitt under pågående pandemi för att profilera sin verksamhet! Det är sammantaget allvarlig kritik som riktas mot myndigheten och den framförs av många både inom regionen och kommunerna.
- Det påpekas att Folkhälsomyndigheten (FHM) och Arbetsmiljöverket (AMV) varit oförmögna att samordna och samarbeta och utfärda gemensamma rekommendationer som skapar tydlighet för kommuner och regioner i vad de har att rätta sig efter till exempel vad gäller användning av skyddsutrustning. Istället för att organisera sig för kris och stödja kommuners och regioners krisarbete har myndigheterna upprätthållit stuprörsorganisationerna och gränserna sinsemellan.
- Socialstyrelsen samlar in uppgifter om tillstånd och utveckling inom hälso- och sjukvården och vård och omsorg, men klarar inte enligt redovisade beskrivningar att återkoppla

information till regioner och kommuner på ett tillfredsställande sätt. Detta är grunden för ett uttalande från en intervjuperson att myndigheten har varit mer störande än stödjande. Medarbetare inom Socialstyrelsen framhåller för egen del i en intervju som genomfördes i samband med utvärderingen av VGR:s hantering av pandemin att det finns alldeles för många kommuner och regioner för att myndigheten ska klara uppgiften att återkoppla information till alla. Kommun- och regionstrukturen anses inte fungera tillfredsställande i kris.

- ✧ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anses inte förstå vad regioner och kommuner behöver ha för stöd i sitt kris- och beredskapsarbete. Myndigheten uppfattas också ha varit alltför passiv, ja närmast osynlig under pandemin.

Myndigheter och departement har en hemläxa att göra för att klara ut relevansen i den kritik som framförs och som kommer från många olika håll inom kommunerna och regionen. En genomgång borde kunna föranleda förändring och förbättring även om det naturligtvis finns olika uppfattningar om vad som är rätt eller fel. Ett viktigt påpekande är att även om kritiken mot myndigheternas agerande eller brist på agerande inte är berättigad på alla punkter, så är situationen sett till den samlade förvaltningen emellertid ändå allvarlig. Kritiken pekar på ett misstroende mellan nivåerna inom den svenska förvaltningsmodellen och att allvarliga hinder finns för en fungerande organisatorisk samordning och ett fungerande samarbete aktörer emellan.

Det har under pandemihanteringen funnits ett starkt fokus på uppgiften och den egna kommunen. Kritik av andra är en avspegling av detta förhållningssätt, men avspeglar samtidigt hur det politiska samtalet på nationell nivå präglas av att alla bevakar sina gränser, uppfattar sig själva som osårbara och ofelbara och ägnar mycket tid och kraft åt att skylla på andra. De ledande aktörerna

och institutionerna har ett ansvar för kvaliteten på samhällsdebatten. När de inte tar detta ansvar ökar risken för att en kultur utvecklas med osaklighet och misstroende i alla delar av samhällsorganisationen. Trappan måste städas uppifrån.

En intressant omständighet på temat tillit är även den stora tilltro som regering och riksdag visat sina tillsatta utvärderare och inspektioner. Okritiskt som det förefaller ställde sig regering och riksdag bakom den kritik mot äldreomsorgen och regionernas uppdrag inom vård och omsorg som framfördes av IVO och av Coronakommissionen i dess första betänkande under senhösten 2020. Såväl företrädare för majoriteten som oppositionen visste omedelbart vem som skulle skyllas för misslyckandet att skydda de allra mest sköra. Inte ett ord till exempel om att äldreomsorgen varit på undantag i den politiska debatten och för politiska prioriteringar i 30 år. Skälet till att politiker omedelbart gav sig in i debatten är väl egentligen lätt att förstå. Här finns politiska poänger att hämta och det är viktigt för ansvariga att snabbt hitta syndabockar. Men frågan måste ändå ställas varför inte professionella bedömningar av rapporterna inväntades innan kraftig och ensidig kritik riktades mot de regionala och kommunala verksamheterna? Kan förklaringen vara ett för svagt utrustat regeringskansli?

Struktur, kultur och mer kommunal självstyrelse

Decentraliserade organisationer, bärkraftiga strukturer, lokalt ansvarstagande, kompetenta chefer och personligt engagemang förklarar ett ändamålsenligt krisarbete och en snabb och nödvändig anpassning till dramatiskt nya förutsättningar samtidigt som den ordinarie verksamheten upprätthållits på en tillfredsställande nivå och med en tillfredsställande kvalitet. Organisatoriska kvaliteter på lokal nivå förklarar således varför konsekvenserna av coronapandemin har kunnat hanteras väl. När det blev obehagligt lades stridsyxorna ned. Politikerna visade en enad front och denna avsåg

också förhållandet till förvaltningen som gavs stort utrymme att hantera konsekvenserna av pandemin. En decentraliserad samhällsorganisation visade sig vara en grundbult såväl i vardagen som vid kris.

Varför förstatligande skulle innebära ökad verksamhetskvalitet och hur större likvärdighet från norr till söder ska säkras med ett förstatligande är ytterst oklart. Viktigt i sammanhanget är också att diskutera vad som menas med likvärdighet. Vad är det som ska vara likvärdigt och hur ska likvärdighet mätas och bedömas? En aspekt är vilken relationen är mellan kraven på likvärdighet och tilltron till att professionella utövare, till exempel lärare och vårdpersonal, gör det bästa ur varje enskild situation utifrån vad den kräver. Ökad likvärdighet genom förstatligande och tillitsbaserad styrning, som ju är den styrideologi som regeringen förespråkar, hänger dessutom dåligt ihop. Det första innebär rimligtvis ökad regelstyrning och standardisering och det andra större utrymme för lokala chefer och medarbetare att besluta och agera utifrån erfarenhet och kompetens. Det är utifrån erfarenhet och kompetens som chefer och medarbetare inom kommuner och regioner har verkat och därigenom lyckats hantera konsekvenserna av pandemin väl.

Men allt är inte frid och fröjd. Det finns skäl i ljuset av hanteringen av pandemin och de skav som noterats inte minst vad gäller informationsspridning att fundera vidare kring och utreda hur samordning och samverkan i olika frågor bör organiseras över regiongränser och över kommungränser. En sådan utredning innefattar att ta ställning till om en bättre ordning kräver region- och kommunsammanslagningar. 290 kommuner är många och flera har en problematisk utveckling med minskat befolkningsunderlag och krympande ekonomi. På regionsidan finns idag en asymmetri där tre regioner av de 21 är helt dominerande. Kanske kan ökade tendenser till statlig styrning också hänga samman med det stora spannet. Vad gäller mindre kommuner kan man samtidigt notera det framgångsrika arbete som Tanums kommun bedrivit för att begränsa smittspridningen.

Statens agerande vad gäller specialdestinerade statsbidrag visar att det uppenbarligen är viktigare för aktörer på nationell nivå att bedriva politik genom att stödja särskilda områden än att skapa stabila planeringsförutsättningar för regioner och kommuner, bekräfta kommuners och regioners ansvar för att utveckla välfärden och värna autonomi. Eller kan det helt enkelt vara så att tilltron till den lokala nivåns vilja och förmåga att fördela resurser till det som centralt uppfattas vara prioriterade frågor och områden saknas? En förklaring till ökningen av specialdestinerade statsbidrag som också framförts i debatten är det oklara parlamentariska läget i riksdagen med överenskommelser över partipolitiska gränser. Denna situation innebär fler och mer bidrag i syfte att tillgodose olika krav. Ingen säger sig gilla den utveckling som är och de beslut om bidrag som fattas, varken centralt eller lokalt eller inom intresseorganisationer av skilda slag, men ändå sker det. Att upprätthålla politiskt inflytande och makt baserat på ett svagt regeringsunderlag har sitt pris även på detta område

Åter till den kommunala självstyrelsen. Det finns all anledning att stärka den decentraliserade samhällsmodellen. Regioner och kommuner har bestått provet under pandemin och klarat sitt uppdrag under hård press. Kommunal självstyrelse är grundbulten i samhällsorganisationen och inget skulle bli bättre av att uppdraget begränsades. Tvärtom! Det är viktigt att företrädare för regering och riksdag inser att felbedömningar kan göras av departement och de egna myndigheterna. Det är också viktigt att vrida klockan tillbaka, avveckla specialdestinerade statsbidrag, visa tillit och ge regioner och kommuner stabila förutsättningar och vidgade mandat att styra och utveckla verksamheten. Det är också viktigt att avvisa förslag som driver mot ökad statlig styrning i den framlagda utredningen "God kommunal hushållning". En översyn av den samlade strukturen i ljuset av hanteringen av konsekvenserna av pandemin är angelägen med tanke på kommunikationsproblem vertikalt, men också horisontellt. Däremot finns det ingenting som stödjer idén om att begränsa regioners och kommuners uppdrag!

Referenser

Alghed Jessica och Björn Brorström under medverkan av Viveka Nilsson, 2021.

”Den mindre kommunen visar vad den kan. Tanums kommun hantering av coronapandemin” Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, U-rapport 103.

Brorström, Björn, Johansson, Bengt och Gustaf Kastberg Weichselberger under medverkan av Ann Stokland och Ann-Marie Schaffrath, 2021.

”Godkänt men med förbehåll - Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. En utvärdering med fokus på styrning, organisation och ledning”, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport 167.

Budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1).

Coronakommissionen (2020). Äldreomsorgen under pandemin (SOU 2020:80). Stockholm.

Kastberg Weichselberger, Gustaf, Alghed, Jessica och Björn Brorström, (2021). ”Mobilisering och samordning. Göteborgs stads hantering av pandemin”, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport 170.

SOU 2007:1. ”Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft” Ansvarskommitténs slutbetänkande. Stockholm.

SOU 2021:75. ”God kommunal hushållning”. Stockholm.

Statskontoret, 2020. Förvaltningsmodellen under coronapandemin. Stockholm.

Statskontoret, 2021. ”Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021”. Stockholm.

Det kommunala självstyret i en digital tid

Elin Wihlborg

Inledning

Vi lever i en tid där digitaliseringen i allt högre grad griper in i det vi gör. Det kan handla om att hitta rätt på en karta, planera och köpa biljetter till resor med kollektivtrafiken eller hålla kontakt med släkt och vänner. För många, även i kommunala verksamheter, är digitala verktyg dessutom en stor del av den professionella arbetsvardagen. Kommunerna kommer inte undan denna utveckling. Digital teknik och service används för att få information om och ta del av många offentliga tjänster som vård, skola och omsorg. Digitala verktyg används också av dem som arbetar i offentliga verksamheter. En mängd olika aktiviteter i våra vardagsliv påverkas alltså av den digitala struktur som omger oss. Eftersom vi lever våra liv, och utför våra aktiviteter, inom kommunens gränser behöver vi diskutera hur kommunerna, och inte minst deras självstyre, omformas av samhällets digitalisering.

För trots att vi använder digitala tjänster så lever vi fortfarande som människor på platser där vi sover, äter och träffas. Vi lämnar inte de fysiska platserna i kommunerna bara för att vi hämtar information och upprätthåller kontakt med släkt och vänner med digitala verktyg på nätet. Men, samtidigt bygger det kommunala självstyret på att vi som vistas och lever på samma plats har behov av att hantera gemensamma angelägenheter tillsammans. Det kommunala självstyret utmanas således av digitaliseringen eftersom den gör att vi kan ha gemensamma angelägenheter med många andra människor på många andra platser. Den här utmaningen står i fokus för detta kapitel.

Många kommunala verksamheter kan idag utföras på nya sätt med digitala verktyg och lösningar. Det kan exempelvis handla om plattformar för kontakten mellan hem och skola, övervaka behov av snöröjning eller att automatiskt räkna ut rätt till och omfattning på försörjningsstöd. För kommunerna är det avgörande att dessa tjänster blir tillgängliga för alla och att de utformas så att opartiskhet och andra lagkrav kan upprätthållas. I ett alltmer digitaliserat samhälle får de självstyrande kommunerna allt fler nya utmaningar när det gäller att driva sina verksamheter på demokratisk grund. Samtidigt påverkas och förändras också möjligheterna att leda och styra kommunerna och dess verksamheter av de nya arbetssätt och kontakter som digitaliseringen öppnar för.

Medan kommunala verksamheter finns i kommunens geografiska område och är till för dem som bor och verkar där så utvecklas många av de nya, digitala tjänsterna av företag som ofta inte är lokala. Det är inte självklart var – på vilken plats – en digital tjänst finns. När vi når information på nätet vet vi sällan var avsändaren finns, och det är i princip lika enkelt att surfa in på grannkommunens webbplats som den egna kommunens. I takt med att våra

aktiviteter sker digitalt i allt större utsträckning blir därför platser och gränserna mellan dem allt otydligare. Därför behöver vi resonera om det kommunala självstyrets grund och hitta nya sätt att sätta digitala gränser när de fysiska inte längre är tydliga.

Men innan jag helt svävar ut i den digitala världen vill jag betona att vi självklart fortsatt alla lever våra liv på en konkret, fysisk plats, i en kommun. På vår geografiskt avgränsade plats har vi vår tillvaro och här tillgodoser vi våra mänskliga behov som mat, frisk luft att andas, trygghet och att möta och vara tillsammans med andra människor och vi behöver tak över huvudet för att inte utsättas för vädrets påverkan. Genom kommunala system leds vatten in i våra hus från lokala vattentäcker och ofta värms våra hus med fjärrvärme från en lokal kommunal central. Så, vi lever på platser som fysiska individer där vi tillsammans bygger ett samhälle men idag måste det ske med insikt om att många av dessa relationer är digitala och lösare kopplade till de fysiska sammanhangen på en plats.

Kommunen är den plats där livet sker. Därför utmanas det kommunala självstyret när vi lever livet på en plats och på det globala nätet samtidigt. Det påverkar hur människor ser på varandra, hur de skapar tillit till varandra och bygger hållbara relationer och samhällen. Det blir allt svårare att veta vem en kan lita på, vad som är sant och vad som är falskt. Således påverkas grunden för hur vi bygger tillit i relationer i och för kommunen och i samhället i stort. Därför behöver vi resonera om hur det kommunala självstyret ges utrymme, hur det kan förändras och hur vi bygger förtroende för det i en alltmer digital tid.

Kapitlets syfte och upplägg

I det här kapitlet argumenterar jag för att vi behöver se över förutsättningarna för det lokala självstyret när vi utträttar alltmer digitalt. Syftet är att resonera om hur digitaliseringen av samhället ger nya förutsättningar för det kommunala självstyret och hur lokal och regional politik och förvaltning kan möta dessa utmaningar. Den övergripande frågan är om vi egentligen kan tala om lokalt självstyre i en digital global tid. Mina resonemang nedan kommer att vägledas av två frågor:

- › Vad blir det av det lokala i tider av digitalisering och tillhörande globalisering?
- › Hur utmanas tillit och förtroende till den lokala demokratin och självstyret i tider av digitalisering?

Med lokalt självstyre avses här både kommunala och regionala verksamheter och organisationer. Jag talar alltså om kommunal kompetens i ett flernivådemokratiskt system mer generellt.

Genom att resonera kring dessa två frågor utifrån vår forskning om kommunal politik och förvaltning i tider av digitalisering kommer kapitlet att utmynna i tre uppmaningar till de som leder och utvecklar kommunal politik och förvaltning. Argumenten i den här texten bygger på att jag under drygt tjugo år har forskat om hur digitaliseringen påverkar och förändrar förutsättningar för kommunal politik och förvaltning. Det har bland annat handlat om politiken kring infrastrukturen (Wihlborg, 2000; Palm & Wihlborg, 2006), bredbandsutbyggnaden (Wihlborg, 2003) och automatisering i kommunal förvaltning (Wihlborg och Gustafsson, 2021). Vår forskning presenteras närmare under rubriken Digitalisering i nya offentligheter (<https://liu.se/forskning/digitalakompetenser>). Under de senaste åren har jag och mina kollegor även medverkat i SKR:s kompetenslyft för politiker och tjänstepersoner kring digitaliseringen (Carlsson m.fl., 2021). Där har vi fått möjligheter att

resonera om dessa frågor på en mängd olika sätt med förtroendevalda och tjänstepersoner från i princip hela landet. De argument för ett förändrat synsätt på det kommunala självstyret i en digital tid, som jag lyfter fram här, har vuxit fram genom alla dessa analyser och möten.

Först ges i detta kapitel en inramning av hur vi kan se digitaliseringen som ett samspel mellan tekniska och sociala processer, där samhället formas av tekniken samtidigt som samhället formar tekniken. Jag vill alltså poängtera att tekniken aldrig är ett neutralt verktyg utan att den ingår i olika sammanhang och därmed ger utrymme för politiska tolkningar och styrning. Mot den här bakgrunden så lyfter jag mina två huvudfrågor; vad som ses som det lokala och vilka nya former vi behöver hitta för att skapa förtroende för den lokala politiken och förvaltningen i tider av digitalisering. Avslutningsvis riktar jag tre uppmaningar till den lokala politiken och förvaltningen för hur arbetet med lokalt självstyre i tider av digitalisering kan och bör ske.

Digitalisering som en socio-teknisk process - en teoretisk inramning

Digitaliseringen är en process som innebär att våra samhällen, hur vi organiserar samhället och våra dagliga relationer, förändras eller transformeras. Transformationen handlar om att vi använder tekniska prylar där databearbetning och telekommunikationsteknik fogas samman. Datorer och telefoner löser tillsammans en mängd vardagliga problem. Det kan handla om att hålla kontakt med ljud och bild i ett möte eller samtal, att snabbt ta reda på vilket recept på äppelkaka som de flesta användare gillar bäst eller att välja det hotell som tidigare gäster rankat högst och boka det via den leverantör som erbjuder det för dagen bästa priset. Digitalisering skapar nya sätt att lösa problem och att genomföra aktiviteter.

Det här är ett socio-tekniskt perspektiv. Där innebär ett synsätt där det tekniska ses i sina sociala sammanhang och ger utrymme för människors och organisationers tolkningar av tekniken (Winner, 1980; Ingelstam, 2020). Digitaliseringen handlar om ny teknik, men framför allt skapar det nya sätt att lösa vardagens utmaningar och därmed hur vi bygger vårt samhälle. Genom att se tekniken som formad i sina sociala och organisatoriska sammanhang så blir det också tydligt att teknik aldrig är neutral. Min kollega Katarina Gidlund talar därför om att digitaliseringen handlar om saker, sätt och samhällen (Gidlund och Sundberg, 2021). Digital teknik ger oss saker som telefoner och datorer så att vi kan göra saker på nya sätt. Men digitalisering består också av en samling tekniker som förändrar samhället i grunden. Därför behöver vi se hur det kommunala självstyret kan fogas in i ett alltmer digitalt samhälle.

De digitala teknikerna har utvecklats fort och vi kan göra alltmer med prylar som snabbt blir billigare, mindre och mer avancerade. Det blir allt enklare att bearbeta mer information snabbare och presentera den. Idag används AI och automatiserade processer där tekniken själv kan ta beslut och välja att ge information som på olika sätt kan påverka våra handlingar. I vardagen kan det handla om AI som hjälper oss att söka upp det billigaste hotellet på en annan ort eller hitta snabbaste resvägen dit. I kommunala verksamheter kan det handla om att socialsekreterare får beslutsstöd när de bedömer en persons rätt till försörjningsstöd eller att en lärare får hjälp med att ge sina elever extra övningar som tränar den rättstavning som de har problem med. Det innebär att kommunala verksamheter förändras – transformeras – för att utföras på nya sätt där digital teknik kan spela olika roller.

Även om det digitala är teknik som används på olika sätt i olika verksamheter och organisationer för att lösa olika problem så är grunden den samma. Det är också teknik som utvecklas av företag som vill sälja dessa produkter och som sällan känner till de svenska

kommunernas förutsättningar och självstyre. Därför är det viktigt att kommuner och andra offentliga organisationer utvecklar sina verksamheter utifrån sina egna och brukarnas behov. Samtidigt måste de hålla fast vid gemensamma offentliga värden och politiskt överenskomna mål. Tekniken är således inte alltid unik för en specifik plats och den kan utvecklas som en del av en självstyrande verksamhet. Det är därför viktigt att diskutera på vilka sätt det fortfarande är relevant att tala om det lokala i en digital samtid.

Var finns det lokala i ett globalt, digitalt samhälle?

Tanken om att digital teknik skulle göra världen mindre och lyfta oss ur de lokala och små sammanhangen för att bygga en global by kom i princip redan med de första datorerna. Marshall McLuhan publicerade boken *The Global Village* 1964 och öppnade redan då för frågor om hur vi skulle kunna komma att leva tillsammans i en tid när digitala medier skulle kunna ge oss möjligheter att kommunicera och ha kontakter med nästan vem som helst, var som helst och när som helst. Det kanske är först nu, drygt ett halvt sekel senare, som vi faktiskt kan börja ta oss an de frågorna då tekniken ger oss dessa ögonblickssnabba förflyttningar och en stor del av jordens invånare är uppkopplade.

Även om den digitala tekniken ger oss teoretiska och tekniska möjligheter att bygga en global by, så är det långt ifrån den vision som vägleder organiseringen av samhällen i vår digitala samtid. Världen styrs och leds fortfarande på många olika sätt lokalt och nationellt, på många ställen också med hårda gränser och restriktioner kring öppen kommunikation. Genom att använda de socio-tekniska tolkningarna, ser vi således att samma teknik utvecklas och används väldigt olika beroende på vår syn på vem som bör få tillgång till den. Således spelar våra värderingar roll för hur tekniken kan komma att förändra våra samhällen.

Vårt land har under lång tid präglats av lokalt självstyre. Det kommunala självstyret och subsidiaritets-, eller närhetsprincipen, baseras på att vi som möts på samma plats har gemensamma intressen och kan dela gemensamma resurser. De första kommunerna, som i Skandinavien var en del av vår förvaltning långt innan den moderna demokratins genomslag, kallades socknar. Begreppet socken kom från begreppet att söka sig till samma kyrka (Gustafsson, 1999). Det var platsen och det lokala som förenade.

Vi bor alla i en kommun, så vi är alla en del av det kommunala självstyret. Vår folkbokföringslag (SFS 1991:481) säger att vi ska vara folkbokförda där vi har vår huvudsakliga nattvila. Den kommun där vi sover blir alltså den kommun som vi tillhör. Det avgör var vi ska få rösta, till vilken lokal gemenskap vi betalar skatt, var vi får tillgång till offentlig service och var vi kan vara med och påverka hur samhället utformas.

Den lokala geografiska platsen är fortfarande den grundläggande principen för att skapa samhörighet i en kommun. Men i det digitala samhället är inte lokalsamhället längre det främsta sättet för de flesta människor att mötas, skapa relationer och gemenskaper och ta hand om gemensamma angelägenheter. I det digitala samhället kan vi dela intressen och hantera angelägenheter långt utanför den geografiska plats där vi fysiskt möts.

Det kommunala självstyret har även det en lokal fysisk och geografisk förankring. När vi hanterar information med papper, pennor och pärmar finns dessa på plats tillsammans med dem som skapar och nyttjar informationen. Men med digital teknik finns informationen alltmer tillgänglig och kan nås från olika platser. Det leder till att vi mycket snabbare och enklare kan ta del av information från andra platser och andra sammanhang och att vi kan ta hjälp av lösningar utformade på andra platser för att hantera det som tidigare setts som främst lokala gemensamma angelägenheter.

Under pandemin har restriktionerna för resor och fysiska möten lärt oss att än mer nyttja digital teknik för att nå utanför den plats där vi lever. Tekniken, liksom våra kompetenser att använda den och inte minst våra sociala och organisatoriska normer och förhållningssätt har utvecklats. Det kan ses som en form av chock-digitalisering, där vi tvingats lära oss att sträcka oss långt utanför de platser där vi vistas. Vi har delat information från olika platser, men även kunskap och kompetens. Vi har lärt oss att lösa uppgifter utan att vara på samma plats. Vi har lärt oss att med digitala tekniska lösningar sträcka oss allt längre utanför det som sker i våra lokala sammanhang. Vad är det då som kommer att göra att vi fortsatt bor och arbetar på en viss plats? Vad skapar en sådan tillhörighet att vi är villiga att dela en tredjedel av våra inkomster med dem som bor på samma plats?

Vi måste kanske närma oss grundläggande föreställningar och förväntningar om hur landet leds och organiseras och var politiken kommer till uttryck och inte minst hur det sker. Digitaliseringen gör att vi behöver resonera om av vad som faktiskt fortfarande är lokalt och vad som därmed behöver styras självständigt av dem som bor just där genom det kommunala självstyret.

Således gör den digitala transformationen att vi behöver se över vad som bör göras lokalt i kommuner och regioner och vad som lämpar sig bättre för andra nivåer av det flernivå-demokratiska systemet. Vi behöver fråga oss hur medborgare ser kommunen i det digitala samhället och hur de kan känna tillit till kommunens hantering av information och det gemensamma.

Förtroendet för det lokala i en digital samtid

Hur bygger vi då förtroende för det lokala i en digital tid? Det kommunala självstyret utgår ifrån att vi faktiskt har förtroende för kommunen; att vi kan lita på kommunen och att vi kan lita på det som sker här och nu. Det är därför vi har lokala val. I Sverige har vi ett relativt högt valdeltagande i våra kommunala och regionala val, omkring 84 procent enligt SCB:s statistik från 2018 års val. Det förklaras i hög grad av den gemensamma valdagen, men beror också på att människor engagerar sig i den service som vi får ut av de relativt höga skatter som vi betalar. För att förtroendet ska upprätthållas även i tider av digitalisering är det viktigt att man förstår vad man får. Därför är tillit till det offentliga i stort – och inte minst dess service – avgörande för legitimiteten för det politiska systemet vilket flera studier visat (se tex Lindvall & Rothstein, 2010, se vidare: <https://www.gu.se/korruption-samhallsstyrning>).

Det är alltså viktigt att den service och de tjänster som det offentliga tillhandahåller faktiskt är transparenta och tydliga för medborgare och brukare. Men det handlar också om hur dessa tjänster presenteras och motiveras. Det har visat sig att opartiskhet och likabehandling är avgörande för vem vi litar på (Rothstein & Teorell, 2008). Legitimitet består av två delar. Det handlar dels om att de som har makt att fatta beslut följer lagen, dels om att de som berörs har tillit till besluten. Tidigare visade studier att legitimiteten främst grundade sig på att det fanns en överensstämmelse mellan väljarnas och de förtroendevaldas värderingar. Men idag är det den service vi får som i högre grad avgör legitimiteten för det offentliga. Tillit och förtroende för det offentliga i allmänhet, och de stora kommunala verksamheterna i synnerhet, beror således på att vi kan förstå vad vi gör tillsammans och hur gemensamma resurser används.

När vi lever i alltmer digitala informationsflöden får vi del av information från många fler platser än de där vi fysiskt lever vårt liv. Det innebär exempelvis att vi jämför och värderar de tjänster som vi får i vår kommun med vad som erbjuds i andra kommuner och kanske även av andra icke-offentliga leverantörer. Då förändras förväntningarna på den egna kommunens verksamheter. Trots att kommunen inte ändrar något så kan invånarnas krav och förväntningar lätt förändras och därmed hota legitimiteten (Elg m.fl., 2017). Som exempel finns idag så kallade öppna jämförelser som publiceras digitalt för att man enkelt ska kunna jämföra tillgång, kvalitet och nyttjande av många offentliga tjänster i olika kommuner och regioner. Sådana jämförelser har funnits länge men har blivit mycket mer tillgängliga med digitala enkla gränssnitt och de visar till exempel hur lång tid det tar innan man får vaccinerat i olika regioner eller hur lång kötiden är till förskolan i olika kommuner. Digitaliseringen underlättar jämförelser och gör dem tillgängliga för alla som är intresserade, vilket kan utmana medborgarnas och brukarnas förtroende för det lokala och regionala beslutsfattandet och den service som tillhandahålls.

Men det är långt ifrån bara från andra kommuner och regioner som vi får del av digital information. Förutom språket så syns det inte alltid varifrån den specifika digitala informationen kommer. Det krävs alltmer av oss som användare för att navigera och kritiskt förhålla oss till det vi möter informationsdjungeln. För att kunna förstå vad vi läser, hör om och ser i filmer och bilder och vem eller vilka vi kan lita på behöver vi alltmer kunskap och kritiska förhållningssätt. I dessa omfattande och snabba flöden av information blir det allt svårare att nå ut med kommunal information om vad som gäller i den här kommunen och vem som vi ska tro på. Å andra sidan kan det bli lättare för den aktiva medborgaren och brukaren av offentliga tjänster att bilda opinion och finna stöd för sina åsikter.

Oavsett var du bor, vilken kommun du tillhör, så kan du oftast med ett par knapptryckningar hitta någon som delar din åsikt, livserfarenhet eller krav och önskemål på det offentliga. Ett sådant exempel är olika patientgrupper eller föräldrar till barn med funktionsvariationer som i växande omfattning hittar varandra och finner stöd i olika digitala kanaler. Samtidigt kan de mobilisera för en gemensam sak genom att jämföra och ta del av information för att ställa krav på kommuner och regioner. Att lära sig av varandra kan förstås vara suveränt för den enskilde då det kan leda till ett stöd i vardagen och förbättringar av de tjänster som nyttjas. Men å andra sidan kan det leda till att jämförelserna visar på variation mellan kommuner och synliggör att kommunerna inte kan möta allas önskemål och behov eller att tjänster inte alltid finns att tillgå i hela landet. Det kan i sin tur leda till misstro och minskat förtroende för det offentliga och i förlängningen urholka förtroendet för det kommunala självstyret i sig.

Dessa resonemang handlar i hög grad om de alltmer digitala kommunala tjänster, vars kvalitet har visat sig avgörande för vårt förtroende till det offentliga. Men idag utmanas samtidigt vår tillit till de förtroendevalda på helt nya sätt. När vi ägnar allt mindre tid till att ta del av traditionella medier där journalister tolkar, förklarar och sätter in nyheter i sitt sammanhang så får vi allt svårare att förstå det som sägs och händer. Det blir då lättare att dras med och skapa sig uppfattningar baserad på information som sällan kontrolleras och än mindre förklaras och sätts in i sitt sammanhang. Det ger utrymme för var och en att uttrycka sin åsikt, utan recensioner eller moderationer, ut i en cyberrymd som kan nå okänt många läsare eller lyssnare. Det gör det svårare för våra politiska partier, och än svårare för de lokala politiska företrädarna, att nå ut.

I ett alltmer digitalt samhälle är det avgörande att vi tydliggör vad som är det offentliga uppdraget. Det gäller både dess innehåll och former. Både tjänstepersoner och förtroendevalda måste kunna ta dessa diskussioner och vi behöver bättre strukturer och system

som klarar utmaningar. Det behöver tydliggöras vad som grundas i det kommunala självstyret – det vill säga vad som kan variera mellan kommunerna och vad som behöver vara lika i hela landet. Vi behöver också skapa arenor där självstyret får utrymme lokalt liksom digitalt och som ger trygga möjligheter dem som vill åta sig förtroendeuppdrag.

Lokalt självstyre i tider av digitalisering - Tre uppmaningar

I denna text har jag argumenterat för att digitaliseringen förändrar det lokala självstyret på två grundläggande sätt. För det första utmanas vad vi ser som det lokala och gemensamma. Digitaliseringen gör att vi inte är lika förankrade på den plats där vi bor och i den kommun som vi är en del av. För det andra blir det allt svårare att veta vem och vad vi kan lita på i de digitala informationsflödena. Digitaliseringen öppnar lika mycket för osanningar som fakta. Med digital kommunikation kan vi allt enklare jämföra, lära oss om och ställa krav på tjänster och service som vi inte tidigare valt lika aktivt. Det riskerar att kvaliteten uppfattas som sämre och förtroendet hotas.

När det i ett alltmer digitalt samhälle inte längre enbart handlar om att lösa uppgifter och problem kopplade till det fysiska lokalsamhället, och dem som bor där, så är det inte längre självklart att det kommunala självstyret är den bästa lösningen för de gemensamma angelägenheterna. Det innebär att vi behöver ställa frågor om, och våga resonera om, nya modeller för det lokala självstyret när geografin inte alltid längre är den gemensamma grunden. Därför vill jag avrunda med några funderingar och uppmaningar riktade till förtroendevalda eller tjänstepersoner som arbetar med att förverkliga det kommunala självstyret i svenska kommuner och regioner.

Första uppmaning: Synliggör det politiska i digitaliseringen

Tekniken är aldrig neutral. Digital teknik får mening och betydelse först när den sätts i sammanhang och fylls med data. Digitalisering eller den digitala transformationen är processer som sker i samspel mellan teknik och samhälle. Därför bäddas samhällets politiska utmaningar in i denna teknik. De värderingar som präglar vårt samhälle måste även få vägleda hur tekniken designas, används och tolkas. För att upprätthålla demokrati och lokal tillit och förtroende måste vi aktivt fylla den digitala tekniken i alla dess former med dessa värden och normer så att tekniken blir tillgänglig för alla, och att det tydligt framgår att det handlar om offentliga tjänster.

Särskilt viktigt är det att se och synliggöra det som kallas den mjuka informationssäkerheten, som handlar om hur vi litar på och förstår hur den information vi delar hanteras och vems information vi tar del av. Vi behöver bygga tillit som skapar säker och förtroendebyggande hantering av information, personuppgifter och samspel i digital kommunikation. Det handlar inte bara om teknik. Det handlar också om vilket samhälle vi bygger genom den digitala transformationen, hur kan likabehandling, opartiskhet och andra grundläggande värden och normer få vägleda denna transformation?

Andra uppmaning: Kommunal kompetens i en digital samtid

Den kommunala kompetens som vägleder självstyret grundas i lokaliseringsprincipen, alltså det som sker i den fysiska kommunen. Men nu är det dags att forma den kommunala kompetensen för en digital samtid. I många kommuner och regioner har förtroendevalda och tjänstepersoner gjort ett digitalt kompetenslyft inte minst i samband med pandemins nya arbetsformer.

Den grundläggande frågan är vad som görs bäst lokalt och kommunalt. Hur fungerar subsidiaritetsprincipen i en digital samtid? Vad kan göras bättre nationellt eller kanske till och med på en europeisk eller internationell nivå? Hur bör kompetensen hos kommuner och regioner formas för att upprätthålla och utveckla förtroendet för det lokala och regionala självstyret i en digital tid?

Om vi behöver se över vad som bör ingå i den kommunala kompetensen, så behöver vi också se över hela det kommunala uppdraget till både form och innehåll. En konkret illustration finns inom skolans område. Staten ställer i lagstiftning tydliga krav på de skolor som finns i en kommun, oavsett vem som är huvudman. Staten följer även upp vad som görs, genom bland annat nationella prov, och hur det görs, genom Skolinspektionens omfattande uppdrag. Men trots det åligger det varje skolhuvudman (läs: i de flesta fall självstyrande kommuner) att skapa eller köpa och på kloka sätt använda digitala lärplattformar för undervisning och relaterad kommunikation. Det har blivit än viktigare under pandemin och floran av olika lösningar är minst lika många som vi har kommuner och skolor i landet. De flesta av dessa digitala plattformar för undervisning har utformats av globala företag, som inte i första hand utvecklat system för obligatorisk och offentligt finansierad grundskola. Dessa företag har lyckats sälja samma system många gånger eftersom varje kommun och många friskolor köpt något av dessa system medan skattebetalarna stått för notan. Det väcker frågor om det verkligen är så smart och effektivt att varje kommun ska besluta om det lärplattformar. Är detta verkligen en lämplig uppgift för kommunerna? Behövs lokal förankring och kunskap för att lösa denna uppgift? Är det verkligen något som behöver fungera på olika sätt i olika kommuner? Eller, kan gränserna för den kommunala kompetensen anpassas för att ge bättre möjligheter för lärare, elever, målsmän att få ungas kunskap att växa och frodas?

Jag vill således uppmana till en översyn av vad som utgör det lokalt unika och som kan bli kärnan i utvecklingen av den kommunala kompetensen i en digital samtid. Vad kan samordnas för att verkligen dra nytta av digitaliseringens stordriftslösningar och standardiserade processer. Låt den kommunala kompetensen hitta nya smartare gränser i en digital tid för att spara resurser och vara lokalt unikt just där det behövs.

Tredje uppmaning: Skapa förtroende för det lokala i en tid av digitalisering

I alla demokratiska samhällen byggs legitimitet genom dels det ömsesidiga förtroendet mellan väljare och valda, dels att de som använder offentliga tjänster har förtroende för tjänsterna. När både valrörelser och val, liksom offentliga tjänster digitaliseras behöver vi utveckla nya sätt att forma legitimitet för det offentliga. Vi behöver nå fram med trovärdig, opartisk information även digitalt. Digitala offentliga tjänster behöver utformas för att de vara tillgängliga för alla. Det är en ekvation som sällan går ihop i det fragmenterade informationsflöde som kringgärdar det offentliga idag.

Det måste vara tydligt på många sätt vad som är kommunernas uppdrag, hur det utformas och varför vi måste bidra med engagemang och dela med oss av våra resurser. Det måste vara tryggt och säkert att våga bära andras förtroende genom att bli förtroendevald. Det behövs former av både lokalt unika och digitalt gemensamma modeller som skapar förtroende för vår lokalt gemensamma demokrati och förvaltning av gemensamma resurser i en digital tid.

Det är avgörande att de nya förutsättningar som den digitala transformationen ger, vårdas, värnas och ges möjligheter att växa i samspel med ett utvecklat kommunalt självstyre. Varje del av kedjan från lokal och regional till nationell och global politik och förvaltning behöver relateras till hur den digitala transformationen skapar nya gränser, relationer och uppdrag. Vi behöver bygga former för hållbart lokalt självstyre i en digital tid.

Referenser

- Carlsson, F., Gröning, L., Nordqvist, C., & Wihlborg, E. (2021). *Kompetenser att leda digitalisering i kommuner: en intervjustudie med politiker och tjänstepersoner i relation till SKR: s kompetenslyft*. DINO-rapport 2021:8. Linköpings universitet, e-press. <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1587089/FULLTEXT01.pdf>
- Elg, M., Wihlborg, E., & Örnerheim, M. (2017). Public quality—for whom and how? Integrating public core values with quality management. *Total Quality Management & Business Excellence*, 28(3-4), 379-389.
- Giddens, A. (1999). *Modernitet och självidentitet. Självet och samhället i den senmoderna epoken*. Stockholm.
- Gidlund, K. L., & Sundberg, L. (2021). Undisclosed creators of digitalization: A critical analysis of representational practices. *Information Polity* 26 (1): 3-20.
- Gustafsson, A. (1999). *Kommunal självstyrelse. Kommun och lands-ting i det politiska systemet*. 7:e upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Ingelstam, L. (2020). *Systemen, överflödet och det gemensamma*. Stockholm: Premiss förlag.
- Lindvall, J. & Rothstein, B. (2010). *Vägar till välstånd: sambandet mellan demokrati och marknadsekonomi*. Stockholm: SNS förlag.
- Palm, J., & Wihlborg, E. (2006). Governed by technology? Urban management of broadband and 3G systems in Sweden. *Journal of Urban Technology*, 13(2), 71-89.
- Rothstein, B. O., & Teorell, J. A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.
- Wihlborg, E. (2000). *En lösning som söker problem: Hur och varför lokala IT-policyer utvecklas i landsbygdskommuner*. Doktorsavhandling. Linköping: Linköpings universitet.
- Wihlborg, E. (2003). *Kommunala Bredbandsbyggen: Lokal politik för IT-samhället*. Linköping University Electronic Press.

Wihlborg, E., & Gustafsson, M. S. (2021). Automation of income support in the public social services: a case study of an innovation that is still struggling. In: *Unlocking Regional Innovation and Entrepreneurship*. Edward Elgar Publishing.

Winner, L. (1980). Do artifacts have politics? *Daedalus*, 121-136.

Framtiden är redan här – konsten att värna lokal demo- krati och social hållbarhet¹¹

Hans Abrahamsson

Inledning

Vår tids stora samhällsomdaning drivs fram av globalisering, migration och urbanisering som i samverkan flätar ihop det lokala med det globala. Informations- och kommunikationsteknologins utveckling har skärpt den internationella konkurrensen och skakat om föråldrade maktstrukturer. Världsekonomin epicentrum flyttar söderut och österöver.

Not. 11 Denna normativa, forskningsbaserade essä diskuterar lokalt samhällskontrakt och kommunal självstyrelse. Den bygger på en forskningsstudie kring den sociala hållbarhetens förutsättningar – frågan om makt, medskapande och medborgardialog, som författaren utfört på uppdrag av SKR:s Demokrati-sektion. Den kan i sin digitala form hämtas från www.omvarldskunskap.se. Forskningsstudien har med stöd från SKR utgivits i bokform: Abrahamsson, Hans (2019): Den Politiska ekonomins *glokala* uttryck – Sverige i en värld i förändring (www.bokforlagetkorpen).

Statens politiska manöverutrymme har förändrats. Från att tidigare fungerat som buffert för att absorbera negativ global påverkan har den förvandlats till kraftöverföringsband med syftet att dra till sig omvärldens inflytande och tillräckliga direktinvesteringar för att upprätthålla inhemsk sysselsättning och grunden för välfärdens finansiering.

Utvecklingen har medfört att samhällen rör sig bort från nationellt baserade produktionssystem. Många av produktionssystemens bärkraftiga delar har omvandlats till länkar i globala förädlingskedjor. Den förbättrade tillgången till information, kommunikation och kunskap som digitaliseringen medfört stärker samtidigt människors egenmakt. De med förmåga och ekonomiska resurser blir mer lätttröliga, söker från och till att förbättra sina livschanser genom att tillfälligt flytta någon annanstans och bidrar till framväxten av globala nätverkssamhällen. De flesta söker sig till det moderna livet och dess dynamiska arbetsmarknader i urbana miljöer.

Den ojämna utveckling som hör globaliseringen till har förstärkt såväl socioekonomiska som sociokulturella ojämlikheter, vilket ökar vikten av demokratins traditionella roll som konfliktthanteringsmekanism. Som en följd av minskat utrymme för omfördelningspolitik har inkomst- och hälsoklyftor markant ökat såväl i städer som på landsbygden. Något som haft negativ inverkan på såväl den vertikala som horisontella tilliten. Sverige håller på att slitas isär i takt med att allt fler människor lever i skilda världar, samhällstillhörigheten minskar och den sociala polariseringen ökar. Känslan av att inte längre vara behövd inställer sig hos olika folkgrupper såväl i tätorter som i glesbygd. Koncentrationen av investeringsflöden, sysselsättning och utbudet av välfärdstjänster till urbana regioner har medfört att fler områden hamnat utanför samhällsutvecklingen. Den geografiska segregationen stärker den sociokulturella ojämlikheten. Det urbana livet har blivit den

allmänna normen. Många orter på landsbygden har sett en sjunkande trend i befolkningmängden. Busslinjer och skolor har lagts ner, det kulturella utbudet minskat och tillgången till såväl välfärdstjänster som till politiska beslutsfattare försämrats.

De långsiktiga effekterna av covid-19 kan inte förutses men tidigare dominerande utvecklingstrender börjar att omprövas. Nationalstater runt om i världen söker kompensera sitt förlorade maktinnehav i det globala politiska rummet med hjälp av förstärkt mellanstatlig och regional samverkan. Det hack i globaliseringens kurva som världshandelns uppvisade sårbarhet medfört har förstärkts genom ökade krav på lokal resursmobilisering för att minska transportarbetets miljö och klimatpåverkan. Flera platsers ekonomiska och sociala betydelse ökar till följd av förädlingskedjornas lokala krav på näringslivets diversitet, arbetsmarknadens storlek och utbildningssektorns förmåga att tillhandahålla välutbildad personal. Därtill kommer behoven av såväl social trygghet och ett rikt kulturellt utbud som krävs för tillgång till välutbildad och välmotiverad arbetskraft.

Covid-pandemin påverkar också urbaniseringens takt och former. Världen över märks tendenser till att folk börjar söka sig till landsbygden. I västvärlden har ohälsosam förtätning av mega- och miljonstäderna medfört att människor söker sig bort från urbana miljöer. I låginkomstländer handlar det mer om strävan efter livsmedelssäkerhet. Stadsbyggnadsplanerare utreder villkoren för mindre och grönnare städer. I Sverige drivs den urbana tillväxten, sedan några årtionden tillbaka, främst fram av migranter och nyfödda. Utvecklingen har medfört att många svenska medelstora städer befinner sig i ett komplext spänningsfält. Smarta städer med hög effektivitet avseende energi- och resursförbrukning och minskade koldioxidutsläpp kan bli globala noder för en ekologiskt hållbar utveckling. Städer med stor ömsesidig misstro mellan myndigheter

och delar av sin befolkning, och därmed låg tillit till lokalsamhället, riskerar samtidigt att utvecklas till slagfält för sociala konflikter. Samhället har blivit alltmer heterogent och värdegrundskonflikter mellan olika gruppidentiteter och generationer blir vanligare. Sammantaget riskerar utvecklingen att leda till att det sociala kontraktet luckras upp och att det civila samhället tudelas mellan olika befolkningsgrupper. Folkvalda och myndighetsföreträdare utsätts allt oftare för hot och hat.

De komplexa samhällsutmaningar som samhället står inför handlar inte om en övergång från en känd punkt till en annan (transition) med hjälp av beprövad erfarenhet och evidensbaserad kunskap. Vi står inför en helt ny situation där vi måste göra nytt och tänka annorlunda. Pågående klimatförändringar kommer tillsammans med digitaliseringens effekter att medföra en mer omvälvande omvandling (transformation) där såväl produktionsmetoder, konsumtionsmönster, maktstrukturer och sociala relationer påverkas och förändras. Välfärdsstatens sociala kontrakt, som baserades på stark vertikal tillit när det gällde relationen mellan stat och medborgare, och som byggde på den sociala ingenjörskonstens framgångsrika metoder, behöver kompletteras med en förstärkt horisontell tillit mellan medborgarna. Morgondagens välfärdssamhälle kan inte byggas för utan med människor. Omställningen till en hållbar samhällsutveckling ställer inte bara krav på ökad politisk delaktighet och medskapande med berörda medborgare. Den ställer också krav på förstärkt kollektiv förmåga och horisontell tillit mellan olika befolkningsgrupper. Det reser frågan om behovet av ett nytt lokalt samhällskontrakt utifrån de rättigheter och skyldigheter som krävs för aktiva samhällsmedborgare¹².

Not. 12 Med medborgare avses i den fortsatta diskussionen om ett nytt samhällskontrakt alla som bor, arbetar eller långvarigt vistas på platsen oavsett juridisk tillhörighet (medborgarskap).

Det sociala kontraktets idéhistoriska rötter

Den första generationens sociala kontrakt har historiska anor med rötter i det antika Grekland. Ur ett idéhistoriskt perspektiv kan det sociala kontraktet uppfattas som en oskriven lag som stipulerar förhållandet mellan styrande och styrda och fastställer vissa gemensamma värdegrunder som krävs för att människor ska kunna leva fredligt tillsammans.

Under den nya tidens intåg på 1600-talet började frågan om det sociala kontraktet återigen sysselsätta den politiska filosofin. Den utlösande faktorn var det inbördeskrig som bröt ut i England som en fortsättning på det 30-åriga religionskriget och den westfaliska freden (1648). Den andra generationens sociala kontrakt (samhällsfördrag) kom därmed att hänga intimt samman med nationalstatens och industrisamhällets framväxt i Europa och utformningen av de medborgerliga rättigheterna. De bakomliggande motiven uppfattades på olika sätt. För Thomas Hobbes (1588–1679) var frågan om freden helt central. Han menade att människor måste begränsa sin frihet och sina rättigheter för att säkerställa sin egen överlevnad och funderade på ett sätt att befria människor från deras medfödda drivkrafter att slita varandra i stycken i sin strävan efter att tillgodose sina kortsiktiga egenintressen. Hobbes var ute efter att finna en gemensam moralisk grund där tillgodoseendet av egna intressen inte skulle få ske på bekostnad av någon annan. Lyckades man inte med detta menade Hobbes att livet för var och en skulle bli ” ensamt, fattigt, otrevligt, brutalt och kort”.

Hobbes beskrev denna moraliska grund för samlevnad som ett socialt kontrakt, vars existens skulle gå om intet ifall människor inte kunde lita på att andra höll överenskommelsen. Det sociala kontraktet måste därför skyddas av någon med legitim förmåga att bestraffa de medborgare som bröt det. Han pläderade för en stark

stat som kunde, med våld om så krävdes, hålla människor i styr (Leviathan) och svara för medborgarnas trygghet och säkerhet. Om denne suverän missbrukade sin makt, och exempelvis utövade ett oproportionellt våld eller inte lyckades med sin uppgift att skydda människors liv, skulle suveränen förlora sin legitimitet och därmed kunna avsättas. Hobbess tankar blev därmed till en föregångare till den moderna tidens välfärdsstat.

Den samtida politiska filosofen John Locke (1632–1704) poängterade också statens roll, främst när det gällde att försvara den privata äganderätten. I övrigt pläderade han för att statens inflytande skulle begränsas så mycket som möjligt. Han kom därmed att lägga grund för den liberala strävan efter den minimala staten (nattvaktarstaten). Upplysningstidens stora filosof Jean-Jaques Rousseau (1712–1778) kom att efter sin död få ett stort inflytande på den politiska utvecklingen i och med revolutionen i Frankrike 1789. Rousseau tolkade det sociala kontraktet som ett uttryck för allmänviljan, som individen var tvingad att underordna sig eftersom dess innehåll växt fram genom kollektiva beslut. Med allmänviljan avsåg Rousseau de beslut som fattades kollektivt, när människor kom samman och var villiga att avstå från sina individuella behov till förmån för kollektiva anspråk. Samtidigt påpekade han vikten av att varje individ, för att underkasta sig allmänviljan, också måste tillåtas möjligheten att påverka de beslut som fattades och som låg till grund för denna allmänvilja.

Vår tids komplexa samhällsfrågor

Det sociala kontraktet och den vertikala tilliten mellan stat och medborgare var en förutsättning för att klara framväxten av den nationalstat som krävdes för övergången från jordbruks- till industrisamhället. Vår tids stora samhällsomdaning, som handlar om en övergång från det nationella industrisamhället till ett gränsöverskridande kunskaps- och tjänstesamhälle ställs inför en rad komplexa samhällsfrågor som återigen förändrar människors levnadsförhållanden och livsvillkor och för in frågan om ett slags socialt kontrakt på den politiska dagordningen.

De komplexa samhällsfrågor som följer i samhällsomdaningens spår, där det lokala alltmer flätas samman med det globala, kännetecknas av att de är lokalt specifika och därtill i ständig rörelse. Deras unika karaktär medför att de sätt på vilka de kan hanteras får en låg generaliserbarhet. För att renodla sina analyser brukar samhällsforskningen skilja på komplicerade och komplexa samhällsfrågor. I verkligheten består de flesta samhällsproblem av såväl komplicerade som komplexa inslag.

När det gäller komplicerade problem har vi kunskap om problemen och beprövad erfarenhet av att hantera dem. Berörda parter och aktörer är oftast överens om problemformuleringen även om det kan råda olika uppfattningar om åtgärdsförslag. Komplexa samhällsfrågor däremot kännetecknas ofta av att de är svåra att förutse och att många olika uppfattningar råder om hur problemen skall formuleras och åtgärdas. Dessa förhållanden begränsar användbarheten av social ingenjörskonst och nationella handlingsplaner. Hanteringen av covid-19-pandemin har konkret synliggjort vad det handlar om. Problem som initialt uppfattades som komplicerade visade sig i stället vara komplexa med lokala variationer utom räckvidd för de nationella riktlinjer som utarbetats. Överdödligheten i gruppen utrikesfödda blev stor, mycket beroende på

att riktlinjerna inte anpassades för personer i trångboddhet med generationsboende eller i yrken där det inte var möjligt att arbeta hemma. Bristerna när det gäller äldreomsorgen utgör ett annat övertydligt exempel.

Den myndighetsgemensamma institutionella förmåga som krävs för att hantera komplexa samhällsfrågor begränsas av att det ofta är förknippat med svårigheter att helt överblicka orsak-verkan-förhållanden och skapa ett tillräckligt sammanhang för att förstå vilka olika politikområden och beslutsstrukturer som är berörda. Problemformulering, identifiering av åtgärdsförslag och genomförande av handlingsplaner måste allt oftare ske tillsammans med dem som är berörda. Detta ställer stora krav också på den kollektiva förmågan, det vill säga medborgarnas förmåga och vilja till gemensam handling.

Såväl folkhälsoforskningen som freds- och utvecklingsforskningen uppmärksammar härvidlag betydelsen av att människor kan förstå sammanhangen i vilka de lever och känna sig delaktiga i samhällsutvecklingen. När vanligt folk inte kan påverka de beslut som har betydelse för vardags- och familjelivet och därtill upplevs som orättvisa ökar det politiska missnöjet och risken för frustration och social oro. I vår tid illustreras detta av att allt färre människor känner igen sig i det politiska samtalet eller upplever sig representerade av sina politiska förtroendevalda. Som en följd röstar mer än var fjärde europeisk väljare idag på ett populistiskt parti som ställer ”folket” mot ”eliten” och exkluderar gruppidentiteter i minoritet. I samhällsdebatten framställs populismens framväxt som ett hot mot den liberala demokratin. Några ser det i stället som att det är den liberala representativa demokratis kris, som skapar utrymme för såväl populism som för alltmer högljudda krav på meritokrati och expertvälde. Andra ser populismen som demokratis räddning och jämför med betydelsen av arbetarrörelsens historiska framväxt. De flesta är dock överens om att den representativa demokratin står inför stora utmaningar.

Den liberala representativa demokratin utmanas

Forskningslitteraturen talar om att övergången från det nationalstatliga moderna projektet med sin hierarkiska linjestyrning in i det framväxande nätverksstyrda samhället med sina globala kontaktytor, har reducerat politisk rådighet och förutsättningar för att regera. Några talar i termer av ett postdemokratiskt samhälle, andra om ett postpolitiskt. En gemensam nämnare är att allt fler ekonomiska beslut flyttats bortom nationalstatens räckvidd och hamnar i otakt med nationella och lokala politiska ställningstaganden. Det råder ett slags interregnum där det nya inte kan födas eftersom det gamla inte tillåts att dö. Samhällsutvecklingen befinner sig i limbo och samhällsforskare talar om organisk kris. Bristen på framtidsvisioner ökar utrymmet för högerpopulistiska politiska krafter som drömmer sig tillbaka till en tid som varit.

Det politiska landskapets förändring förklaras också av att samhället individualiserats. Förbättrad tillgång till information gör att många människor bemäktigats och fått ökad tilltro till sin egen förmåga. Allt fler medborgare kanaliserar sitt politiska engagemang genom sociala rörelser eller mer lösliga nätverk utan tydliga hierarkier. Många väljare vill representera sig själva. Allt färre svenskar identifierar sig med något politiskt parti överhuvudtaget.

Det förändrade politiska landskapet förklaras också av att de politiska partierna i allt större utsträckning även börjat utforma sin politik med hjälp av olika opinionsundersökningar i stället för som tidigare främst med hjälp av regelbundna kontakter med sin väljarbas. De har därmed förlorat delar av sin roll som förbindelselänk mellan befolkning och regering. Problemet med opinionsundersökningar är inte bara det stora bortfallet. Undersökningarna fokuserar därutöver främst på den vertikala dimensionen och människors individuella och många gånger relativt oreflekterade åsikter och behov. Den ökade geografiska segregationen har emellertid samtidigt medfört att den socioekonomiska

och sociokulturella ojämlikhetens vertikala dimension kompletteras med en horisontell dimension. Frågan om fördelning av resurser mellan individer kompletteras med frågan om fördelning av resurser mellan områden och grupper av individer. Den horisontella dimensionen och människors grupptillhörighet går under radarn vilket förhindrar partiernas grundläggande uppgift med att omforma individuella behov till kollektiva anspråk (intresseartikulering och intresseaggregering). Detta förstärker människors upplevelser av att inte längre känna igen sig i det offentliga politiska samtalet.

De komplexa samhällsfrågor som följer i samhällsomdaningens spår har även förändrat det sätt på vilket politisk makt och förmåga kommer till uttryck. Maktteorin skiljer härvidlag på makt över någon eller något och makt till någonting. Medan så kallat tvingande makt är ett exempel på makt över uppfattas legitim makt ofta som en frivillig form av underordning vilken ger makthavarna ökad förmåga och makt till att genomföra de beslut som fattats och på tänkt sätt. För att hantera vår tids komplexa samhällsfrågor ställs allt större krav på tillgång till makt till någonting, på ökad förmåga att gå från ord till handling och i praktiken kunna genomföra de åtgärder som beslutats om. För detta krävs att makthavarna kan bemäktigas till handlingskraft. Detta kan bara ske om makthavarna upplevs som legitima hos berörda befolkningsgrupper.

Demokratins uppgift är inte bara att säkerställa individuella rättigheter (individuell behovstillfredsställelse). Demokrati (och politik) handlar också om kollektiva beslut för att tillgodose kollektiva behov (samhällsnytta i en bredare bemärkelse). De krav som en hållbar samhällsutveckling ställer gör det viktigt att rusta medborgarna till att hantera de komplexa samhällsfrågor som står för dörren genom att tillsammans arbeta fram en framtidsvision där den nationella identiteten kompletteras med en identitet som formas såväl hitom som bortom nationalstaten.

Under den nationalstatliga epoken levde människor sitt vardagsliv på en plats i taget. Idag lever allt fler människor på många ställen samtidigt vilket ökar behovet av inkluderande kommunala rådslag för samtal om hur vi skall leva tillsammans i en värld i förändring. Demokratisering av demokratin handlar om att fånga upp de röster som inte alltid kommer till uttryck eller hörs (de nävar som knyts i fickan) genom att tillhandahålla en arena där människor får tillgång till mer sakkunskap och möjlighet att möta och samtala med människor med så många olika åsikter som möjligt. Med hjälp av andras motargument erbjuds människor möjligheten att reflektera över sina egna åsikter och förädla dem till mer informerade och genomtänkta uppfattningar.

Någon form av lokala samhällskontrakt behöver upprättas som utifrån överenskomna värdegrunder formulerar legitima förväntningar på medborgarnas rättigheter och skyldigheter på den plats där de bor, arbetar eller långvarigt vistas alldeles oavsett var de råkar vara födda eller har sin juridiska status (medborgarskap). Arbetet med att genomföra FN:s globala mål för en hållbar utveckling (Agenda 2030), och med att anpassa dess olika mål och delmål till de förhållanden som råder lokalt, kan ur denna aspekt visa sig lämpligt att ta som utgångspunkt för liknande kommunala rådslag. De sockenråd som präglade landsbygden innan kommunsammanslagningen kan härvidlag komma till god användning för att förstärka den lokala demokratin och medborgarnas politiska delaktighet. En motsvarande funktion i urbana miljöer kan utgöras av föreningslivets medborgardrivna mötesplatser. Detta för att underlätta utförandet av kommunernas tredubbla uppdrag vad gäller samhällsbygge, service och demokrati och låta uppdragens inbördes samband bli till de kommunicerande kärn de var ämnade att bli.

En medskapande medborgardialog på lika villkor och med ett gemensamt ansvar blir legio. Den handlar inte bara om att ge medborgarna ökad tillgång till information, vilket är nog så viktigt för att bekämpa ryktesspridning, utan framför allt handlar det om ett förändrat arbetssätt. En alltmer individualiserad tillvaro ger människor ökad tilltro till egen sin förmåga genom förbättrad tillgång till information och kunskap. Den gör därmed maktindelning till en förutsättning för att förstärka politikens legitimitet, såväl när det gäller att formulera problemet som att identifiera olika sätt på vilket det bäst kan hanteras. Ett förstärkt samarbete mellan den offentliga och det civila samhällets gemensamma sektor ställer samtidigt krav på att söka bryta den ömsesidiga misstro som alltmer börjat präglade relationen mellan myndigheter och olika befolkningsgrupper.

För att klara av den omställning vi står inför ställs större krav på målsökande och tillitsbaserad styrning. Beslutsfattare måste få möjlighet att genom gemensam handling bygga ömsesidig tillit med medborgarna. Tillit handlar om förutsägbarhet som minskar osäkerheten. När man bryter ny mark och förutsägbarheten är låg kan begreppet tillit användas för en situation där någon är villig att visa sig sårbar utifrån positiva förväntningar på andras avsikter. Att visa sig sårbar innebär i det här sammanhanget att ta risken att engagera sig i en relation trots osäkerhet om hur den andra kommer att bemöta en.

Behovet av ett lokalt samhällskontrakt

Det sociala kontraktet och den sociala tilliten spelade en avgörande roll för nationalstatens och industrisamhällets framväxt. På samma sätt förväntas ett lokalt samhällskontrakt kunna spela en motsvarande roll för vår tids samhällsordning när såväl nationalstatens roll och politiska manöverutrymme som produktionsmetoder, konsumtionsmönster och levnadsvanor förändras.

Frågan om samhällskontraktets betydelse för förstärkt social hållbarhet, hur människor skall leva tillsammans i en värld i förändring och vilka som är deras rättigheter respektive skyldigheter, började återigen diskuteras i forskningslitteraturen strax efter millennieskiftet. Utgångspunkten för diskussionen var det faktum att en socialt hållbar utveckling kräver att politiska beslut motverkar ojämlikheter och tillgodoser samma rättigheter och möjligheter för alla. Diskussionen som fördes handlade inledningsvis mycket om medborgarskapets grunder, dess territoriella tillhörighet och om de ökade krav som ställdes på ett lokalt medborgarskap. Människors ökade rörlighet, som följde i globaliseringens spår, medförde ett glapp mellan det formella medborgarskapet i juridisk bemärkelse som reglerar människors rättigheter och skyldigheter i en viss stat och den rättslöshet som råder för människor utan medborgarskap som befinner sig på samma territorium.

Framför allt bidrog den tilltagande urbaniseringen, och den allt större roll som städer började spela för en hållbar samhällsutveckling, till att peka på behoven av mer inkluderande rättigheter liksom på behovet av att komplettera dessa rättigheter med motsvarande skyldigheter. Olika samhällskriser efter millennieskiftet spelade en avgörande roll för att frågan om ett lokalt samhällskontrakt skulle taga sig konkreta former på en rad platser runt om på jorden. Förändrade migrationsmönster under 1990-talet reste

frågan om mänskliga rättigheter i flera nordamerikanska och europeiska städer (till exempel Montreal, Mannheim, Luton liksom New York, Paris och Barcelona). För Montreal växte arbetet med det lokala samhällskontraktet fram ur den djupa sociala kris som präglade staden. Många ungdomar befann sig i starkt utanförskap. Staden var präglad av hemlöshet och låga skolresultat samtidigt som befolkningen blivit allt äldre och den kommunala förvaltningen stod inför omfattande behov av generationsskifte. I Mannheim handlade det om religiösa spänningar mellan judar och muslimer och i Luton om politiska konflikter samt framväxten av lokala fascistiska partier, en tilltagande kriminalitet och olika gängkonflikter. Omfattningen och utformningen av överenskommelser varierar. I en del fall handlar det om överenskommelser om gemensamma värdegrunder och partnerskap mellan olika samhällsgrupper (deklarationer eller manifest som i fallet Luton och Mannheim), i andra fall om mer ingående överenskommelser om invånarnas rättigheter och skyldigheter (så kallade Charter som i fallet Montreal).

Till skillnad från tidigare sociala kontrakt, som främst syftade till att öka den vertikala tilliten mellan stat och medborgare bör vår tids samhällskontrakt också söka förstärka den horisontella lokalsamhälletilliten mellan olika befolkningsgrupper. Såväl socioekonomiska som sociokulturella värdegrunds- och generationskonflikter riskerar att förstärkas till följd av oenigheter kring det sätt på vilket omställningen skall hanteras. De Gula Västarna, Extinction Rebellion och Fridays for future är exempel på nya framväxande sociala rörelser med okonventionella politiska allianser och uttryckssätt. De pekar på rättvisefrågans tre dimensioner och det ömsesidiga beroendet mellan klimaträttvisa, social rättvisa och demokratisk rättvisa. Politiska ledarsidor beskriver risken för en tilltagande klimatterrorism. De nya sociala rörelsernas mobiliserande kraft och politiska energi blir emellertid

viktig att tillvarata och kanalisera in i det demokratiska besluts-systemet, ehuru på ett sätt som medger principer om icke-våld och en fredlig samhällsutveckling.

Det förändrade politiska landskapet, och det faktum att allt fler medborgare kanaliserar sitt politiska engagemang genom sociala rörelser eller mer lösliga nätverk utan tydliga hierarkier, har fört flera kommuner in i ett politiskt spänningsfält och till ett svår-överblickbart vägska. Nationella riktlinjer när det till exempel gäller fördelning av föreningsbidrag för att komma till rätta med våldsbejakande extremism kan visa sig bli alltför exklusiva och därtill normgivande också på kommunalnivå. Detta kan komma i konflikt med det grundlagsstadgade rättigheter vad gäller yttrande, organisations och mötesfrihet av betydelse för lokala föreningslivet. Erfarenheterna visar på hur olika gräsrotsrörelser, som genom sin organisering har svårt att leva upp till traditionella demokrativillkor (valbar styrelse, stadgar, medlemsförteckning, mötesordningar och protokoll), särbehandlas när det gäller tillgång till föreningsbidrag eller kommunens lokaler för olika evenemang. Det blir till en viktig uppgift för den kommunala självstyrelsen att tillsammans med det lokala föreningslivet arbeta fram kommunala demokrati-villkor utifrån lokala förutsättningar. Detta för att undvika risken för att obetänkt och gradvis glida in i ett odemokratiskt och diskri-minerande övervakningssamhälle.

På normativ spaning efter en hållbar utveckling

För att hantera de komplexa samhällsfrågor som följer med vår tids stora samhällsomdaning måste såväl den vertikala som den horisontella tilliten stärkas och den institutionella förmågan kompletteras med medborgarnas kollektiva förmåga. Det medskapade samhällskontraktets grundläggande syfte är att definiera vilka rättigheter och skyldigheter som gör det möjligt att bli till de

aktiva och ansvarsfulla samhällsmedborgare som den kollektiva förmågan kräver. För att klara den kommunala självstyrelsens ursprungliga uppdrag att värna lokal demokrati handlar det därför inte bara om att skickliggöra och bemäktiga förvaltning och politiska styrsystem. Även det civila samhällets organisationer, föreningar och sociala rörelser måste skickliggöras och bemäktigas för att den tillitsfulla interaktion som medskapandet förutsätter ska vara möjlig.

En omtvistad fråga är vilka samhälleliga institutionella ramar och strukturer som måste till för att medge såväl utformningen som tillämpningen av de lokala samhällskontrakten. Med detta avses tillitsskapande normer och regler med förmåga att strukturera politisk, ekonomisk och social interaktion. Kommunala forum för demokrati och mänskliga rättigheter kan i samverkan med föreningslivets medborgardrivna mötesplatser utgöra arenor för demokratiska samtal. Syftet med sådana arenor är att initiera, fritt samtala om, och organisera sig kring frågor medborgarna själva finner betydelsefulla och intressanta för att hantera vår tids komplexa samhällsutmaningar.

Folkbildningen och dess studiecirkelar spelade en helt avgörande roll för den stora samhällsomdaning som präglade övergången från jordbruks- till industrisamhället. Utifrån de kommunala förordningar som antogs på 1860-talet, växte en demokratisyn fram som byggde på människors politiska deltagande och lokala självstyre. Folkbildningen bidrog genom att skickliggöra sin tids folkrörelser till att skapa förutsättningar för de breda folkligt baserade politiska allianser på vilka sekelskiftets rösträttsrörelse, Saltsjöbadsavtalet och den svenska arbetsfreden vilade.

Folkbildningen och de arenor för demokratiska samtal den tillhandahåller står nu inför en motsvarande uppgift för att underlätta vår tids samhällsomdaning och övergången till ett hållbart kunskapssamhälle. Frågorna idag handlar inte om att forma

den nationella identitet som nationella produktionssystem och industrisamhällets framväxt på sin tid ställde krav på. För att människor skall kunna leva fredligt och hållbart tillsammans i en värld i rörelse handlar det numera om förmågan att forma en identitet såväl hitom som bortom nationalstaten. Människors behov av lokal tillhörighet måste kombineras med den globala utblick och det ansvarstagande som följer med FN:s globala mål för en hållbar utveckling. Folkbildningen står därmed inför sin pånyttfödelse och skulle tillsammans med kommunala rådslag och olika former för platssamverkan kunna utgöra en del av den lokala struktur som såväl arbetet med Agenda 2030 som utformningen av samhällskontraktet ställer krav på. Det gemensamma arbetet med kommunala utvecklingsvisioner utgör ytterligare en del i en sådan struktur som med fördel kan utnyttjas för att skickliggöra berörda parter när det gäller att bygga tillitsfulla relationer och hantera ömsesidigt misstroende.

Den kommunala självstyrelsens legitimitet

Även om den kommunala rådigheten begränsas när det gäller att hantera det strukturella inflytandet som skapas av globala regelverk kan de lokala effekterna motverkas och lindras. Globalisering skall inte uppfattas som en utifrån kommande kraft som enbart sätter förutbestämda avtryck i lokalsamhället. Globaliseringens uttryck och effekter beror på samspelet mellan nationell politik och lokala förhållanden. Politik spelar roll. Nationalstaten har fortfarande en viktig roll att spela i det politiska rummet som en stödjande struktur för den lokala politik som krävs. Men framväxten av den gröna staten kräver att vi tänker nytt och gör annorlunda. Såväl på kort och på lång sikt som lokalt och nationellt.

Rörelseriktningen i de rådande spänningsfält där de flesta svenska kommuner befinner sig är således politiskt påverkbar. På lång sikt måste den exportinriktade tillväxtstrategin kompletteras av ökad

lokal resursmobilisering och möjligheter till minskat beroende av världsmarknaden. Kraven på den omställning som följer med klimatförändring och covid-19 ökar det politiska utrymmet under en förutsättning: att klimaträttvisa, social rättvisa och demokratisk rättvisa går hand i hand. Det är i detta perspektiv vi skall förstå behoven och förutsättningarna för ett lokalt samhällskontrakt.

Det är på lokal nivå som det fredliga samhällsbygget ytterst vilar. Med hjälp av såväl en historisk tillbakablick som internationell utblick har jag försökt visa på det lokala samhällskontraktets grundläggande uppgifter. Det handlar inte minst om att, utifrån de lokala förhållanden som råder, stödja människors strävan efter såväl faktisk säkerhet som upplevd trygghet. Därtill kommer vikten av att skapa tillräckligt individuellt utrymme som gör det möjligt att ta tillvara de resurser de är bärare av och på ett rättvist sätt och inte på någon annans bekostnad. Det minskade utrymmet för nationella handlingsplaner ökar samtidigt betydelsen av det kommunala självstyret. För att klara sin ursprungliga uppgift att involvera medborgarna i de lokala lösningarna och säkerställa sin legitimitet måste staten ge rätt typ av stöd och likvärdiga förutsättningar. En alltför detaljerad styrning med riktade insatser begränsar det lokala handlingsutrymmet. Det strider också mot tidigare vägledande politiska principer om närhet, det vill säga den så kallade subsidiaritetsprincipen om att politiska beslut skall fattas så nära medborgarna som möjligt.

Litteraturlista

- Abrahamsson, Hans (2019a) *Vår tids stora samhällsömdaning, Om konsten att värna demokrati och social hållbarhet*, Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Abrahamsson, Hans (2019b) *Den politiska ekonomins Glokala uttryck – Sverige i en värld i förändring*, Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Baichère, Didier et.al (2019) *Gilets Jaune – La politique au rond-point*. Paris: Deux Flumes.
- Bauman, Zygmunt (2017) *Retrotopia*. Göteborg: Daidalos.
- Bengtsson, Erik (2020) *Världens jämlikaste land?* Lund: Arkiv.
- Bjereld, Ulf, Blombäck, Sofie, Denker, Marie & Sandberg, Linn (2018) *Digital demokrati? Partierna i en ny tid*, Stockholm: Atlas.
- Brown, Valerie, Harris, John & Russel, Jacqueline (2010) *Tackling Wicked Problems Through the Transdisciplinary Imagination*. New York: Earthscan.
- Castells, Manuel (2018) *Rupture: The Crisis of Liberal Democracy*. New York: Polity Press.
- Coe, Neil & Yeung, Henry (2015) *Global Production Networks: Theorizing Economic Development in an Interconnected World*. Oxford: OUP.
- Cramer, Katherine (2016) *The Politics of Resentment*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Cruikshank, Barbara (1999) *The will to empower – democratic citizens and other subjects*. London: Cornell University Press.
- Crouch, Colin (2011) *Postdemokrati*. Göteborg: Daidalos.
- Dahlsten, Ulf (2020) *Efter Coronan – Svensk modell i kris*, Stockholm: Ekerlid.
- Dewellennes, Charles (2021) *The Gilets Jaunes and the new social contract*. Bristol: Bristol University Press.
- della Porta, Donatella (2013) *Can Democracy be saved?* Cambridge: Polity.

- Dowding, Keith (1996) *Power*. Buckingham: Open University Press.
- Fishkin, James (1991) *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New York: Yale University Press.
- Florida, Richard (2006) *Den kreativa klassens framväxt*. Göteborg: Daidalos Florida.
- Florida, Richard (2017) *The new urban crisis – how our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class and what we can do about it*. New York: Basic Books.
- Fredriksson, Jan (2015) *Folkhemmets sociala ingenjörer – erfarenheter att vara kommunpolitiker*, Falun:ScandBook AB.
- Freire, Paulo (2021) *De förtrycktas pedagogik*. Stockholm: Trinambai.
- Fukuyama, Francis (2018) *Identity – Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition*, London: Profile Books Ltd.
- Gelin, Martin & Åsard, Erik (2019) *Hotet mot Demokratien – Högerpopulismens återkomst i Eutopa och USA*, Lund: Historiska Media.
- Gerell, Manne m.fl (2020) *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*, Malmö: Malmö Universitet.
- Goodhart, David (2017) *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics*. London: Hurst & Co.
- Gramsci, Antonio (1971) *Selections from Prison Notebooks*. London: Zed Books.
- Guérot, Ulrike (2017) *Det nya inbördeskriget – Ett öppet Europa och dess fiender*. Göteborg: Daidalos.
- Guilluy, Christophe (2014) *La France périphérique – Comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris: Flammarion.
- Gustavsson, Bengt (2018b) *Bildningens och nyttans förändringar*, Malmö: Arbetarnas bildningsförbund – Folkbildning om folkbildning.
- Habermas, Jürgen (1996) *Kommunikativt handlande*. Göteborg: Daidalos.
- Hansson, Anders (2021) *Vad är fel med ojämlikhet*. Göteborg: Daidalos.

- Hettne, Björn (2009) *Thinking about development*. London: Zed Books.
- Hobbes, Thomas (2004) *Leviathan*, Göteborg: Daidalos.
- Huntjens, Patrick (2021) *Towards a Natural Social Contract*. Delft: Springer.
- Landemore, H el ene (2020) *Open Democracy*, New Jersey: Princeton University Press.
- Lindell, Johanna & Pelling, Lisa (2021) *Det Svenska Missn ojet*, Falun: Atlas.
- Lindskog, Rolf (2006) *Staden, v aldet och tryggheten*, Göteborg: Daidalos.
- Marmot, Michael (2008) *Closing the gap in a generation – Health equity through action on the social determinants of health*. Gen ev: World Health Organization.
- Mouffe, Chantal (2009) *Om det politiska*. H agersten: Tankekraft.
- Milberg, William & Winkler, Deborah (2013) *Outsourcing economics – Global Value Chains in Capitalist Development*. New York: Cambridge University Press.
- Noiriel, G erard (2019) *Les Gilets jaunes   la lumi ere de l’histoire*, Paris: Le Monde l’aube.
- Polanyi, Karl (2012) *Den Stora Omdaningen – Marknadsekonomins uppg ang och fall*. Lund: Arkiv (orig. 1944).
- Polk, Merritt (ed) (2015) *Co-producing knowledge for sustainable urban development: Joining forces for change*. London: Routledge.
- Porter, Michael (ed) (2008) *On Competition*. Boston: Harvard Business School Publishing.
- Rhodes, Raw (1994) *The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain*, *The Political Quarterly*, 65(2), s. 138–151.
- Rousseau, Jean-Jacques (1998) *The Social Contract*. Hertfordshire: Worldsworth.

- Schön, Lennart (2014) *En modern svensk ekonomisk historia, tillväxt och omvandling under två sekel*. Lund: Studentlitteratur.
- Shafik, Minouche (2021) *What We Owe Each Other: A New Social contract*, New Jersey: Princeton University Press.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2013) *150 år av självstyrelse*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015) *Medborgardialoger, 250 exempel från Sverige*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Therborn, Göran (2018) *Kapitalet, överheten och alla andra – klassamhället i Sverige – det rådande och det kommande*. Lund: Arkiv förlag.
- Thörn, Håkan (2012) *Globaliseringens dimensioner – nationalstat, välfärdssamhälle, demokrati och sociala rörelser*. Stockholm: Atlas.
- Vargas, Yves et.al (2019) *Gilets Jaunes, Jacquerie ou révolution*, Paris: Le Temps des Crises.
- Wijkström, Filip (2012) *Civilsamhället i samhällskontraktet*, Stockholm: European Civil Society Press.
- Wilkinson, Richard & Pickett, Kate (2010) *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. London: Penguin books.
- World Value Survey (2017) *Mer om kulturkartan*. Stockholm: Sekretariatet för Framtidsstudier – hämtad j januari 2018 från: <https://www.iffs.se/world-values-survey/mer-om-kulturkartan/>
- Wästberg, Olle & Lindvall, Daniel (2017) *Folkstyret i rädlans tid*. Stockholm: Fri Tanke.

Svenska politikers syn på kommunalt självstyre, likvärdighet och decentralisering av service

David Karlsson

Det svenska folkstyret förverkligas genom representativ demokrati och kommunalt självstyre, och i allmänna val utses politiska representanter på lokal, regional och nationell nivå. Dessa folkvalda politiker har ansvaret för att bestämma inriktningen på det politiska arbetet och styr över hur förvaltningen på alla samhällsnivåer genomför sitt uppdrag. Det är även dessa politiker som har flernivåsystemets framtid i sin hand. Vad svenska politiker anser om det kommunala självstyret och den svenska flernivådemokratin är därför av högsta intresse (Karlsson & Gilljam, 2014a). I detta kapitel ska vi analysera vad folkvalda i riksdag, regioner och kommuner tycker i tre nära relaterade principiella frågor: att stärka det kommunala självstyret, att verka för likvärdig service i hela landet samt hur de prioriterar i avvägningen mellan centralisering och decentralisering av offentlig service. Vi kommer att se hur åsiktsutvecklingen i dessa frågor sett ut över tid, hur åsiktsmönster ser ut bland politiker på olika samhällsnivåer och vilka faktorer som kan bidra till att förklara åsiktsvariationen.

Ett särskilt fokus kommer att lägga på partitillhörighetens betydelse. I vår representativa demokrati förutsätts att politiska alternativ formeras inom partier, och att folkvalda partirepresentanter sedan företräder dessa alternativ på olika politiska nivåer. När partierna står för tydliga alternativ inom ett politikområde blir det möjligt för medborgarna att använda valet för att styra den politiska utvecklingen. Men om åsiktsskillnaderna är större *inom* partier än *mellan* dem är det svårt för medborgarna att påverka. Det är därför relevant att undersöka i vilken utsträckning det svenska partisystemet utgör ett användbart verktyg för att förklara hur politiker tar ställning i flernivåpolitikens inneboende konflikter, och om det går det att identifiera alternativa förklaringsfaktorer som ligger bakom politikernas åsikter.

Analysen bygger på resultat från enkätundersökningar riktade till samtliga folkvalda politiker i Sverige: Riksdagsundersökningarna (RDU) 2010, 2014 och 2019 samt Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningarna (KOLFU) 2008, 2012 och 2017 (Gilljam, Karlsson, & Sundell, 2010; Karlsson, 2017; Karlsson & Gilljam, 2014b; Karlsson & Lindstrand, 2018; Öhberg, Oscarsson, & Ahlbom 2022).

Åsikter om självstyre och likvärdig service

I synen på självstyrets omfattning finns en central konflikt mellan två värden: Det första värdet handlar om decentralisering eller subsidiaritet, som utgår ifrån att det finns ett egenvärde i att politik bedrivs lokalt, så nära medborgarna som möjligt. Enligt detta synsätt blir politiken mer demokratisk om den kan anpassas till lokala förutsättningar och politiska opinioner (Erlingsson & Ödalen, 2017; Larsson, 2020). En förväntad (om än inte automatisk) effekt av decentraliserad politik är servicevariation, det vill säga att verksam-

heten bedrivs på olika sätt, i olika verksamhetsformer och med olika ambitionsnivåer i självstyrande kommuner och regioner. Denna effekt riskerar att hamna i konflikt med ett annat politiskt värde som är starkt omhuldat i politiken: nationell jämlikhet – det vill säga att samtliga medborgare i landet bör behandlas lika och få likvärdig service från det offentliga (Fransson & Wennemo, 2004; Karlsson, 2015; Larsson, 2022; Molander, 2005).

I Anders Lidströms kapitel i denna volym presenteras resultat som tyder på att det finns ett starkt folkligt stöd för att upprätthålla likvärdighet i serviceproduktionen (Lidström, 2022). Problemet är därför att i ett system byggt på självstyre med påtaglig och ökande servicevariation mellan kommuner och regioner riskerar den nationella jämlikheten att få stå tillbaka och medborgare kan uppleva att de diskrimineras på grund av sin bostadsort. Det finns förvisso många integrerande krafter som på olika sätt bidrar till att skapa likvärdiga förhållanden även i ett decentraliserat system byggt på självstyrande kommuner som det svenska (se Stig Montins kapitel i denna volym (Montin, 2022)). Men kritiker av servicevariation hyser inte sällan åsikten om att förstärkt statlig styrning av kommunerna kan vara ett sätt att motverka självstyrets differentierande effekter.

I en rad enkätundersökningar sedan 2008 har frågor om förstärkt självstyre respektive likvärdighet ställts till svenska politiker. Enkätfrågorna har formulerats i form av politiska förslag, och förslaget om självstyre löd: ”Minska statens inflytande över kommunernas verksamhet”. Politikerna har svarat på en femgradig skala från ”mycket bra” till ”mycket dåligt förslag”. Svaren kan alltså tolkas som ett ställningstagande till ett förstärkt självstyre. Resultaten från denna fråga redovisas i tabell 1.

Tabell 1: Politikers åsikter om förslaget "Minska statens inflytande över kommunernas verksamhet" (procent, balansmått och medelvärde 0-10)

	Mycket bra förslag	Ganska bra förslag	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt förslag	Mycket dåligt förslag	S:a
Riksdagen 2010	8	26	36	25	6	100
Riksdagen 2014	5	24	38	29	3	100
Riksdagen 2019	8	22	39	28	3	100
Regionfullmäktige 2008	19	40	28	10	3	100
Regionfullmäktige 2012	14	39	28	15	4	100
Regionfullmäktige 2017	15	34	31	17	3	100
Kommunfullmäktige 2008	19	40	27	11	3	100
Kommunfullmäktige 2012	13	38	28	18	3	100
Kommunfullmäktige 2017	16	33	30	18	3	100

	Balans bra-dåligt	Medel (0-10)	N
Riksdagen 2010	+3	5,1	308
Riksdagen 2014	-3	5,0	286
Riksdagen 2019	-1	5,1	272
Regionfullmäktige 2008	+46	6,6	1172
Regionfullmäktige 2012	+34	6,1	1238
Regionfullmäktige 2017	+29	6,1	1066
Kommunfullmäktige 2008	+45	6,5	9101
Kommunfullmäktige 2012	+30	6,0	9416
Kommunfullmäktige 2017	+28	6,0	7382

Kommentar: Frågeformuleringen återges i rubriken och svarsalternativen i kolumnrubrikerna. Den femgradiga svarsskalan har för att öka jämförbarheten för medelvärde omkodats till 0 mycket bra till 10 mycket dåligt förslag. Under Regionfullmäktige ingår även dåvarande landstingsfullmäktige. Källor: RDU 2010, 2014, 2019; KOLFU 2008, 2012, 2017.

Åsiktspridningen i frågan om självstyret är relativt stor. Det finns både starka förespråkare och starka motståndare till förstärkt självstyre bland svenska politiker, även om de allra flesta har en mer nyanserad position. Ett huvudresultat i tabell 1 är dock att den svenska politikerkårens åsikter om självstyret skiljer sig åt på ett påtagligt sätt mellan de politiska nivåerna. I riksdagen är det med knapp marginal något fler som tycker förslaget att minska statens inflytande över kommunerna är dåligt än som tycker det är bra, medan andelen positiva bland kommun- och regionpolitiker kraftigt överväger (balansmått +28–46).

Förslaget om synen på likvärdighet formulerades ”Verka för att skapa likvärdig service i hela landet”. Svarskalan var den samma som i förslaget om självstyret. Vad svenska politiker tycker om detta förslag presenteras i tabell 2.

Tabell 2: Politikers åsikter om förslaget ”verka för att skapa likvärdig service i hela landet” (procent, balansmått och medelvärde 0–10)

	Mycket bra förslag	Ganska bra förslag	Varken bra eller dåligt	Ganska dåligt förslag	Mycket dåligt förslag	S:a
Riksdagen 2010	23	44	21	10	2	100
Riksdagen 2014	26	56	10	7	1	100
Regionfullmäktige 2008	20	39	26	12	3	100
Regionfullmäktige 2012	33	44	16	6	1	100
Regionfullmäktige 2017	42	42	10	5,5	0,5	100
Kommunfullmäktige 2008	23	43	21	10	3	100
Kommunfullmäktige 2012	41	40	13	5	1	100
Kommunfullmäktige 2017	46	38	11	4	1	100

Tabell 2 fortsättning: Politikers åsikter om förslaget "verka för att skapa likvärdig service i hela landet" (procent, balansmått och medelvärde 0–10)

	Balans bra-dåligt	Medel (0–10)	N
Riksdagen 2010	+55	6,9	307
Riksdagen 2014	+74	7,5	287
Regionfullmäktige 2008	+44	6,5	1192
Regionfullmäktige 2012	+70	7,6	1239
Regionfullmäktige 2017	+78	8,0	1065
Kommunfullmäktige 2008	+53	6,8	8768
Kommunfullmäktige 2012	+75	7,9	8937
Kommunfullmäktige 2017	+79	8,1	7385

Kommentar: Frågeformeringen återges i rubriken och svarsalternativen i kolumnrubrikerna. Den femgradiga svarsskalan har för att öka jämförbarheten för medelvärde omkodats till 0 mycket bra till 10 mycket dåligt förslag. Under Regionfullmäktige ingår även dåvarande landstingsfullmäktige. Källor: RDU 2010, 2014; KOLFU 2008, 2012, 2017. Frågan ingick inte i RDU 2019.

Resultaten i tabell 2 visar att förslaget om att verka för likvärdig service har ett överväldigande stöd på samtliga politiska nivåer, men även här finns en skillnad: kommun- och regionpolitiker är mer positiva till förslaget än riksdagspolitiker, i synnerhet under senare år. Andelen som tycker det är ett dåligt förslag att verka för likvärdighet ligger på endast 8–13 procent i riksdagen och 5–15 procent i kommuner och regioner.

Som nämndes ovan finns skäl att se förstärkt självstyre och ökad jämlikhet som motsatta mål, och mycket riktigt finns det ett negativt samband mellan hur politiker tar ställning i dessa frågor. Men samtidigt är det viktigt att understryka att stöd för självstyre och

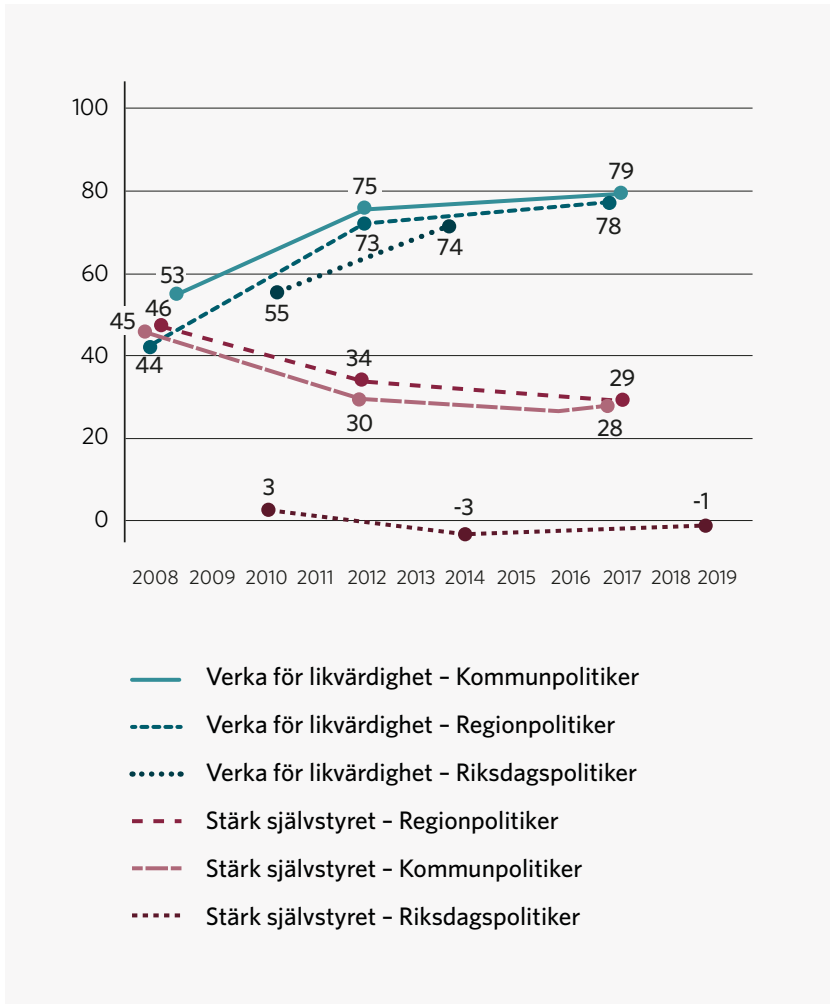
likvärdighet på intet sätt är åsikter som utesluter varandra. Bland kommun- och regionpolitiker 2017 var det hela 37 procent som ansåg att *båda* förslagen var ganska eller mycket bra.

Tack vare att dessa frågor ställts upprepade gånger är det möjligt att följa hur politikernas hållningar har skiftat över tid. I figur 1 nedan presenteras utvecklingen baserad på balansmått i politikernas svar, där andelen politiker som är negativa till förslagen subtraheras från de positiva. Ett balansmått som är 0 står här för att andelen positiva och negativa är lika stora, medan positiva värden betyder att de som uppskattar förslagen är fler än de som ogillar det. I figuren är resultaten uppdelade efter politisk nivå.

I figur 1 framgår att stödet för förslaget om att minska statens inflytande över kommunerna har minskat bland kommunpolitiker över tid. Under 2008 var balansmålet hela +44 bland kommunpolitikerna (dvs. det var 59 procent i denna grupp som tyckte förslaget att minska statens inflytande var bra medan endast 15 ansåg att det var dåligt: $59-15 = +44$), år 2017 var motsvarande balansmått endast $49-21 = +28$. Utvecklingen var densamma bland regionpolitiker, även om dessa vid varje tillfälle var något mer positiva till stärkt självstyre jämfört med kommunpolitiker. Bland riksdagsledamöterna ses ingen tydlig förändringsriktning mellan 2010–2019, utan balansmått har legat nära 0 vid samtliga undersökningar.

Under samma period har dock stödet för förslaget att verka för likvärdighet vuxit påtagligt på samtliga politiska nivåer. Bland kommun- och regionpolitiker låg stödet för stärkt självstyre respektive att verka för likvärdighet på ungefär samma nivå 2008, men därefter har skillnaden ökat på ett remarkabelt sätt. I den mån stöd för självstyre respektive likvärdighet ses som motsatta värden har således stödet för det förra kantrat över till det andra.

Figur 1: Förändringar av svenska politikers åsikter om självstyre och likvärdighet 2008-2019 (balansmått)



Kommentar: I figuren redovisas balansmått, det vill säga andelen politiker som tycker att ett förslag är ganska eller mycket dåligt subtraherat från andelen som tycker förslaget är ganska eller mycket bra. Frågeformuleringarna och svarsalternativen citeras i tabell 1 och 2 ovan. Med kategorin regionpolitiker avses även dåvarande landstingspolitiker. Frågan om likvärdighet ställdes inte i RDU 2019. Källor: RDU 2010, 2014, 2019; KOLFU 2008, 2012, 2017.

Decentralisering av offentlig service

En tredje principiell fråga – vid sidan av självstyre och likvärdighet – som berör flernivåsystemets fundament är synen på centralisering respektive decentralisering när det gäller lokalisering offentlig verksamhet. Med centralisering och decentralisering avses emellertid inte här ansvarsfördelningen mellan stat, region och kommun utan hur nära medborgarna service finns tillgänglig. Frågan om lokalisering av offentlig service är aktuell i alla sammanhang när medborgare bor utspridda över ett geografiskt område. I storstaden kan det handla om i vilka förorter som service ska finnas, medan det i glesbygden kan röra i vilka orter vid sidan av centralorten som service ska upprätthållas. Från ett nationellt perspektiv handlar frågan både om att bestämma var den statliga förvaltningen ska lokaliseras och att föra en politik som skapar likvärdiga förutsättningar i hela landet. Diskussionerna om centralisering och decentralisering mellan och inom samhällsnivåerna hör i grunden samman och i båda återfinns en avvägning mellan närhet och effektivitet (Pierre, 2001).

Det som gör frågan om lokalisering av offentlig service svår och kontroversiell är att den innehåller en avvägning mellan att, å ena sidan, bedriva verksamhet som är kostnadseffektiv och av hög kvalitet och, å andra sidan, säkra att servicen är tillgänglig för alla oavsett var de bor. Problemet är att effektivitet och kvalitet kan vara svåra att uppnå när verksamheten är decentraliserad till många små, utspridda serviceenheter. Jag har nyligen analyserat denna problematik i studien ”Lokalisering av offentlig service – ideologi och egenintresse” (Karlsson 2022). Resultaten i denna studie visade att politikernas åsikter i lokaliseringsfrågor till viss del formas både av ideologiska principer och av egenintresse kopplade till var de bor. Men det är också tydligt att unika faktorer kopplade till olika verksamhetssektorer påverkar bedömningarna i olika riktningar. Det innebär till exempel att åsikter om lokalisering av skolor inte nödvändigtvis bygger på samma utgångspunkter som lokalisering av sjukvård. Partisystemet förmår i viss mån fånga åsiktsskillnaderna

men inte i lika hög grad som för andra ideologiska dimensioner. Påfallande var emellertid att åsiktsmönstren bland politiker på samtliga politiska nivåer påminner starkt om varandra, både totalt sett och inom partierna.

För att fånga den principiella eller ideologisk dimensionen bakom politikernas åsikter om lokalisering av offentlig verksamhet ställdes i KOLFU 2017 och Riksdagsundersökningen 2019 en explicit fråga på detta tema. Eftersom frågan inte ställts vid fler tillfällen kan vi dessvärre inte här undersöka utvecklingen över tid. Politikerna uppmanades att placera in sig själva på en centraliserings-decentraliseringsskala (i fortsättning förkortad **c/d-skalan**). Frågeformulering och resultat från politiker i riksdag, region och kommun presenteras i tabell 3.

Tabell 3: Självplacering på centraliserings-decentraliseringsskala (c/d-skalan), procent och medelvärde efter politisk nivå.

	Klart för centralisering					Klart för decentralisering					S:A	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9		10
Riksdagen 2019	2	1	3	9	6	20	10	16	18	8	7	100
Regionfullmäktige 2017	1	2	4	6	7	25	12	15	14	6	8	100
Kommunfullmäktige 2017	1	1	4	6	6	24	9	16	15	7	11	100
	Medel 0-10					Balans-mått D-C						N
Riksdagen 2019	6,2					+38						265
Regionfullmäktige 2017	6,1					+35						1074
Kommunfullmäktige 2017	6,3					+40						7444

Kommentar: Frågan löd: När det gäller lokalisering av service talas ibland om en politisk dimension mellan 1) Dem som vill ha centraliserad offentlig verksamhet (för effektivitetens skull och kvalitetens skull), och 2) Dem som vill ha decentraliserad offentlig verksamhet (för att främja rättvis tillgång till service överallt). Var skulle du själv placera dig på en centraliseringsdecentraliseringsskala? Källor: RDU 2018, KOLFU 2017. I KOLFU ingick formuleringen "inom kommunen/landstinget" i alternativ 1 för att markera att frågan gällde deras eget ansvarsområde. I RDU var formuleringen enligt ovan. Från Karlsson (2022).

På samtliga nivåer lutar klart fler politiker åt det decentralistiska (55–59 procent) än det centralistiska hållet (18–21 procent), medan 20–25 procent positionerar sig på det neutrala mittenalternativet (balansmått +35 – +40). Riksdagsledamöter är aningen mer polariserade i frågan än kommun- och regionpolitiker, med en högre andel som tar ställning åt ena eller andra hållet. Men det är trots detta slående hur åsiktspridningen bland de folkvalda på de tre politiska nivåerna liknar varandra, medelvärdesskillnaderna mellan nivåerna är så små att de inte är statistiskt signifikanta.

Vi såg tidigare att politikernas åsikter om att stärka självstyret (stödet för förslaget att minska statens inflytande över kommunernas verksamhet) hade ett negativt samband med deras åsikter om att verka för likvärdig service i hela landet. Hur ser då sambandet ut mellan politikernas åsikter i dessa två frågor och åsikter om lokalisering av offentlig service mätt genom c/d-skalan? Svaret, som illustreras i figur 2, är att positionering på c/d-skalan (där högre värden står för en mer positiv hållning till decentralisering) har statistiskt säkerställda positiva samband både med åsikter om stärkt självstyre och ökad likvärdighet!

Figur 2: Åsiktssamband mellan syn på självstyre, likvärdighet och lokalisering av service



Det är ett oväntat och ovanligt mönster att finna när åsikter i en fråga (här c/d-skalan) har positiva samband med åsikter i två frågor som sinsemellan har ett negativt samband. Det normala hade varit ett negativt samband med den ena frågan och ett positivt med den andra, och resultatet visar på problematikens komplexitet. En kontrollanalys visar dessutom att mönstret är detsamma inom samtliga partier även om sambandens styrka varierar. En möjlig tolkning är att i synen på decentralisering av service ligger ett jämlikhetsvärde som harmonierar väl med synen på förstärkt likvärdighet i landet, samtidigt som stödet för decentralisering av service rimmar väl med en starkare ställning för kommunerna. Men samtliga dessa samband är relativt svaga, och slutsatsen är ändå att det i huvudsak är faktorer som är unika för respektive fråga som förklarar åsikterna.

Partiskillnader

I nästa led av analysen övergår vi till att undersöka hur politiker från olika partier ställer sig i dessa tre frågor. Det parti som historiskt haft det största ansvaret för den svenska decentraliserade förvaltningsmodellen är Socialdemokraterna (Ekström von Essen, 2003). Inom ramen för den välfärdsstat som byggdes upp från 1930-talet och framåt fick kommuner och landsting ett mycket stort ansvar för offentliga verksamheter. De starka kommunerna har beskrivits som en förutsättning för den socialdemokratiska välfärdsmodellen, inte bara i Sverige (Sellers & Lidström, 2007). Men trots att socialdemokratiska regeringar under 1900-talet i praktiken skapade en av de mest decentraliserade välfärdsstaterna i världen kritiserades de av oppositionspartierna till höger för att styra kommunerna för hårt. Urban Strandberg har analyserat partiernas hållning till relationen mellan stat och kommun under 1900-talet. Han beskriver den underliggande synen på kommunerna i den socialdemokratiska flernivåpolitiken mer som

en förlängning av staten än som reellt självstyrande enheter, ett förhållningssätt som han kallar för ”välfärdstatlig integrationism” (Strandberg, 1998). Strandberg resonerar vidare om hur partierna kan placeras på en skala från statsbundenhet till (stöd för) självstyre. En uppföljning av Strandberg studie, som byggde på en genomgång av synen på självstyre i partiprogram på 2010-talet visade att högst grad av statsbundenhet fortsatt återfinns hos Socialdemokraterna, och att även Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet betonar dessa värden i hög grad, medan Centerpartiet och Miljöpartiet är de minst statsbundna, följda av Moderaterna och Kristdemokraterna. Liberalerna hamnar i denna studie i mitten på denna relativa skala (Renberg, 2020).

Frågorna om lokalisering av service geografiskt (snarare än mellan samhällsnivåer) hänger nära samman med den klassiska politiska konflikten mellan stad och land, eller kanske snarare mellan centrum och periferi. Lipset och Rokkan lyfte i sitt klassiska verk *Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignments* fram just denna konflikt som en av de centrala klyvningsstrukturer som formade Västeuropas partisystem under 1800-talet och det tidiga 1900-talet. Industrialiseringen och urbaniseringen förändrade maktförhållandena i samhället och skapade nya eliter, och en maktkamp mellan nationella och lokala intressen uppstod (Lipset & Rokkan, 1967). I Sverige är Centerpartiet (tidigare Bondeförbundet) det tydligaste uttrycket för ett parti som formades utifrån denna skiljelinje.

Hur olikheter i partiets politik tar sig ut i partiprogram och historiska analyser sammanfaller dock inte nödvändigtvis med vilka åsikter partiernas valda företrädare har idag. Vi ska nu undersöka hur politiker i olika partier svarade på de tre frågorna under perioden 2008–2019, resultatet baserade på medelvärden 0–10 redovisas i tabellerna 4–6. I figurerna markeras med hjälp av skuggade ruter de partier som är mest och minst positiva till

de politiska förslagen respektive mest för centralisering och mest för decentralisering. Partierna är sorterade efter svaren bland kommunpolitikerna 2017. Partiernas positionering i relation till varandra illustreras sedan i figurerna 3–5 som bygger på svar från kommunpolitiker 2017.

Tabell 4: Svenska politikers åsikter om förslaget att "minska statens inflytande över kommunernas verksamhet" efter politisk nivå och parti (medelvärde 0 mycket dåligt - 10 mycket bra förslag)

	V	MP	S	L	Övr	KD	SD	M	C	Tot	N	Eta ²
Riksdagen 2010	3,8	5,3	4,1	3,7	-	5,9	5,5	6,0	7,6	5,1	308	,20
Riksdagen 2014	3,8	4,9	4,3	3,4	-	4,4	5,7	6,0	7,5	5,0	286	,20
Riksdagen 2019	4,1	6,2	4,1	3,4	-	5,3	5,7	6,2	7,3	5,1	272	,22
Regioner 2008	4,6	5,9	5,5	6,1	5,5	6,9	6,1	7,0	7,7	6,1	1238	,11
Regioner 2012	5,4	6,3	5,9	6,9	6,3	7,1	5,9	7,3	7,9	6,6	1172	,09
Regioner 2017	4,3	5,9	5,2	6,0	5,7	6,9	6,9	7,3	7,8	6,1	1066	,18
Kommuner 2008	5,0	5,7	5,8	6,6	6,6	7,1	7,2	7,5	7,4	6,5	8758	,10
Kommuner 2012	4,4	5,3	5,4	5,8	5,8	6,8	6,4	7,0	7,0	6,0	8907	,10
Kommuner 2017	4,2	4,9	5,0	5,8	6,1	6,5	6,9	7,5	7,5	6,0	7382	,20

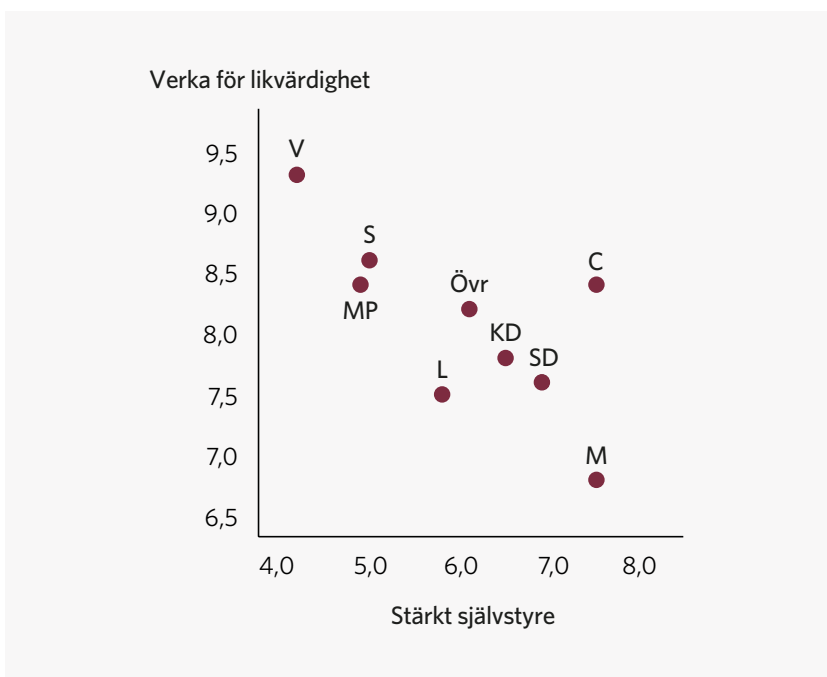
Tabell 5: Svenska politikers åsikter om förslaget att "verka för att skapa likvärdig service i hela landet" efter politisk nivå och parti (medelvärde 0 mycket dåligt - 10 mycket bra förslag)

	V	MP	S	L	Övr	KD	SD	M	C	Tot	N	Eta ²
Riksdagen 2010	9,1	7,8	6,3	7,6	-	6,3	7,0	7,2	5,4	6,9	307	.23
Riksdagen 2014	8,8	8,0	7,6	7,5	-	7,9	7,5	7,6	6,0	7,4	287	.15
Regioner 2008	7,6	7,2	7,0	6,2	7,0	6,2	6,4	6,1	5,3	6,5	1173	.10
Regioner 2012	8,6	8,2	7,5	8,0	7,4	6,8	7,6	7,0	6,6	7,6	1239	.10
Regioner 2017	9,1	8,6	7,8	8,3	9,0	7,8	7,5	7,3	6,6	8,0	1064	.15
Kommuner 2008	8,1	7,5	7,1	6,6	7,2	6,7	7,3	6,4	5,5	6,8	8768	.10
Kommuner 2012	9,1	8,5	8,1	8,0	7,9	7,5	7,7	7,5	6,7	7,9	8937	.11
Kommuner 2017	9,3	8,6	8,4	8,4	8,2	7,8	7,6	7,5	6,8	8,1	7385	.12

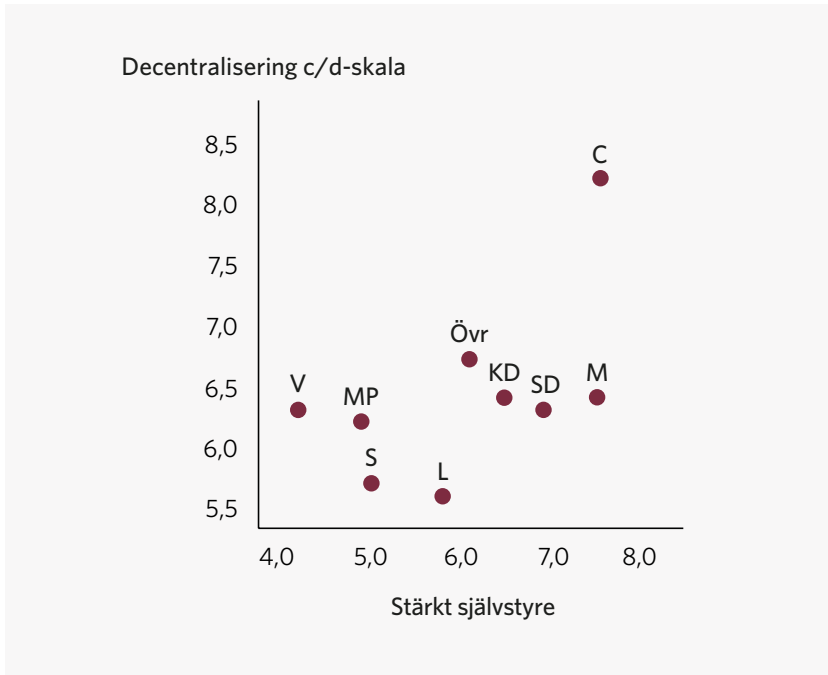
Tabell 6: Svenska politikers åsikter om decentralisering och decentralisering av offentlig service efter politisk nivå och parti (medelvärde 0 klart för centralisering – 10 klart för decentralisering)

	V	MP	S	L	Övr	KD	SD	M	C	Tot	N	Eta ²
Riksdagen 2019	3,8	6,9	4,6	6,3	6,3	6,6	5,8	-	8,4	6,2	265	,27
Regioner 2017	5,4	5,5	5,8	6,2	6,1	6,3	6,7	8,2	8,6	6,1	1074	,17
Kommuner 2017	5,6	5,7	6,1	6,2	6,3	6,3	6,4	6,7	8,2	6,3	7444	,11

Figur 3: Syn på självstyre och likvärdighet bland kommunpolitiker 2017 (medelvärde 0-10)

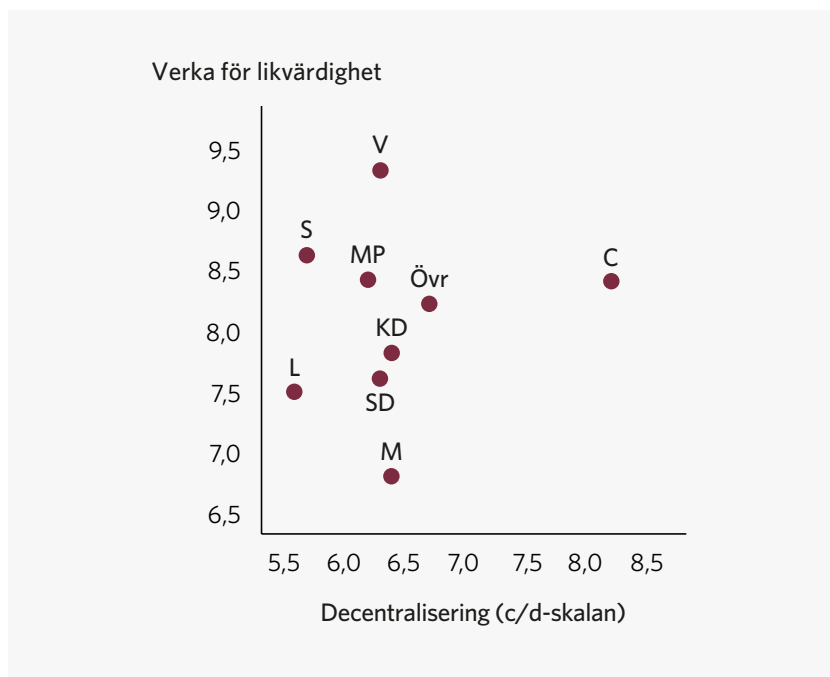


Figur 4: Syn på självstyre och decentralisering bland kommunpolitiker 2017 (medelvärde 0-10)



Kommentar för tabell 4-6 och figurerna 3-5: De fullständiga frågeformuleringarna citeras ovan i tabellerna 1-3. Partiernas ordningsföljd i de tre tabellerna är sorterade efter resultaten i kommunerna 2017. Sambandsvärdet η^2 kan tolkas som hur stor del av åsiktsvariationen bland politikerna på respektive nivå och år som kan förklaras av deras partitillhörighet. I figur 3-5 redovisas grafiskt parvisa åsiktskombinationer byggda på partiernas medelvärden bland kommunpolitiker 2017 i tabellerna 3-5. Källor: RDU 2010, 2014 2018; KOLFU 2008, 2012, 2017.

Figur 5: Syn på decentralisering och likvärdighet bland kommunpolitiker 2017 (medelvärde 0-10)



Majoriteten i samtliga partier är överens om det positiva i att verka för likvärdig service i hela landet (tabell 5), men det finns en spridning mellan partierna som i mycket speglar deras position på vänster-högerskalan. Vänsterpartiet följt av Socialdemokraterna är mest positiva och Moderaterna följda av Liberalerna minst positiva till likvärdighet. Även självstyrelsefrågan speglar delvis partiernas vänster-högerposition (tabell 4), men i figur 3 illustreras den tydligaste avvikelser från detta mönster nämligen att Centerpartiet är mer positiva och Liberalerna mer negativa än var deras position på vänster-högerskalan skulle indikera. I riksdagen är Centerpartiet och Liberalerna ytterkantpartier i självstyrelsefrågan, medan Liberalerna ligger närmare mitten i självstyrelsefrågan i regioner och kommuner, där det i stället är Vänsterpartiet som är minst positivt till starkt självstyre. Ett slående resultat när det gäller

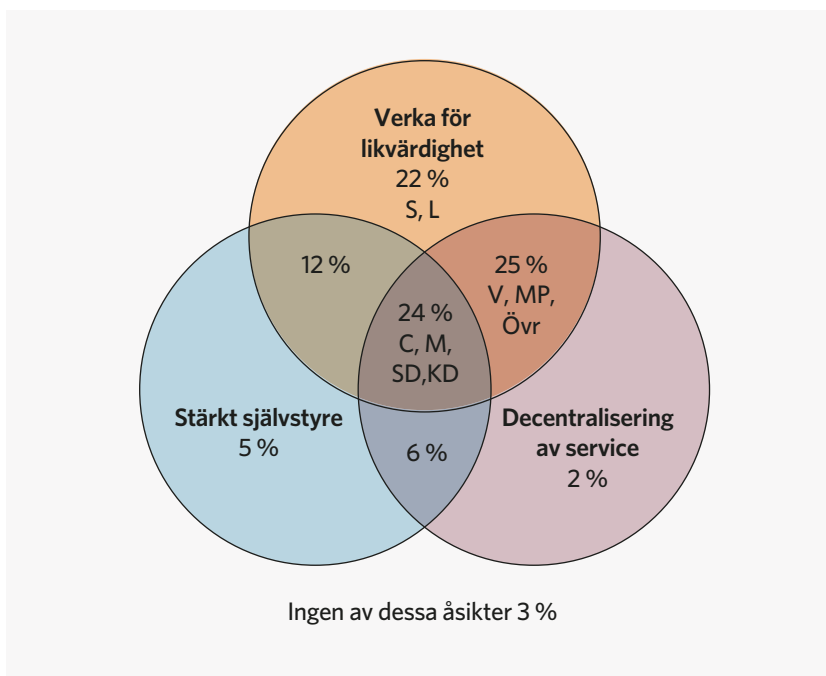
synen på lokalisering av offentlig service i tabell 6 är att två partier – Liberalerna och Centerpartiet – som i många politiska frågor står varandra mycket nära, är ytterkantspartier på samtliga politiska nivåer i denna fråga, där Liberalerna är de mest centralistiska och Centerpartiet det mest decentralistiska.

Om man jämför utvecklingen bland kommunpolitiker över tid är ett mönster att moderater och centerpartister står fast vid sin relativt positiva syn på stärkt självstyre medan politiker från övriga partier i denna fråga rört sig i mer statsintegrativ riktning, om än i varierande grad. När det gäller att verka för likvärdig service har däremot samtliga partier förändrat sig över tid och rört sig i mer positiv riktning, och här är förändringen som störst bland moderater och centerpartister.

Överlag är förklaringskraften av politikernas partitillhörighet relativt svag i frågorna om självstyre, likvärdighet och decentralisering jämfört med frågor som berör andra typer av politiska områden. Huvudintrycket är att det finns större åsiktsspridning inom partierna än mellan dem, i synnerhet inom de partier som ligger i mitten i respektive fråga. Sambandet mellan parti och åsikter är starkare i riksdagen än i kommuner och regioner, även om partipolitiseringsen stärkts i självstyrelsefrågan bland kommun- och regionpolitiker i den senaste mätningen.

Ett alternativt sätt att illustrera åsiktsspridningen som tar hänsyn till att många politiker kombinerar hållningar är att som i Figur 6 använda ett s.k. venndiagram som utgår ifrån tre möjliga positioner: att vara positiv till stärkt självstyre, samt att vara positiv till att verka för likvärdighet och prioritera decentralisering av offentlig service framför centralisering. I figuren anges hur stora andelar av kommun- och regionpolitiker 2017 som återfinns i de åtta möjliga åsiktskombinationerna och vilka av dessa kombinationer som är de vanligaste inom de olika partierna.

Figur 6: Kombinationer av åsikter: Kommun- och regionpolitiker 2017 positiva till förslag om självstyre och likvärdighet samt positiva till decentralisering (procent samt vanligaste kombination för respektive parti)



Kommentar Figurer 3-6: De fullständiga frågeformuleringarna citeras ovan i Tabell 1-3. I figur 6 har kommun och regionpolitiker 2017 grupperats efter andelen som ansåg förslagen om stärkt självstyre och verka för likvärdighet som ganska eller mycket bra respektive svarade 5-7 på c/d-skalan (tabell 3). Alternativet "ingen av dessa åsikter" samlar således politiker som kombinerat de tre åsikterna att det är ett ganska eller mycket dåligt förslag - eller varken dåligt eller bra förslag - att minska statens inflytande över kommunerna och verka för likvärdig service samt prioriterar centralisering över decentralisering på c/d-skalan. Källa: KOLFU 2017.

Hela 97 procent av kommun- och regionpolitikerna 2017 står bakom en, två eller alla tre av dessa positioner, och endast 3 procent hamnar utanför (det vill säga de är positiva eller neutrala) till centralisering av service, och negativa eller neutrala till stärkt självstyre och att verka för likvärdighet). Tre av de åtta möjliga åsiktskombinationerna fångar hela 71 procent av politikerna:

1. Den vanligaste positionen som 25 procent av politikerna har är att vara positiv till att stärka självstyret, verka för likvärdig service och att vara positiv till decentralisering av offentlig service. Hela 62 procent av centerpartisterna återfinns i denna grupp, och den är också den vanligaste positionen inom Kristdemokraterna (35), Sverigedemokraterna och Moderaterna (28).
2. 24 procent av politikerna är decentralister och positiva till likvärdighet men negativa till stärkt självstyre. Detta är den vanligaste positionen i Vänsterpartiet (47 procent), Miljöpartiet (36) och övriga lokala partier (29).
3. 22 procent är positiva till likvärdighet men är centralister i lokaliseringsfrågan och mot stärkt självstyre. Detta är den vanligaste positionen i Socialdemokraterna (34 procent) och Liberalerna (24).

Det är alltså således bara i ett parti (C) som en majoritet av företrädarna befinner sig i en position. Det finns företrädare från samtliga partier i var och en av de åtta åsiktskombinationerna. Mest spridda mellan åsiktskombinationerna är liberala politiker.

Faktorer och egenskaper som formar politikernas åsikter

Med stöd i multipla flernivåregressioner är det möjligt att identifiera vilka egenskaper hos politikerna som bidrar till att forma deras åsikter i de undersökta frågorna och likaså att särskilja effekter som relaterar till de kommuner där de bor från faktorer

på individnivå. Analysen bygger på svarande i KOLFU 2017 och resultaten från redovisas visas i tabell 7.

Av särskilt intresse för att förstå de övergripande åsiktsmönstren i de tre frågorna är faktorer som har statistiskt signifikanta effekter på samtliga frågor. Det finns emellertid endast två faktorer för vilka detta gäller, och båda rör ekonomi: politiker som personligen har en god inkomst och som bor i kommuner med en hög inkomstnivå är mer positiva till stärkt självstyre men mer negativa till att verka för likvärdighet och decentralisering av service (jfr. Karlsson 2015). Rörande individuella faktorer utöver ekonomi kan vi konstatera att män och lågutbildade är mer positiva till stärkt självstyre medan kvinnor och yngre är mer positiva till att verka för likvärdighet. Politiker med starkare ställning i sin kommun – som tillhör partier i det politiska styret eller har en hög position i den kommunala hierarkin är mer positiva till stärkt självstyre. Regionpolitiker är något mer positiva än kommunpolitiker. Jämförelser med resultat från Riksdagsundersökningen visar att även under kontroll för relevanta faktorer är riksdagsledamöter klart mindre positiva till stärkt självstyre än kommun- och regionpolitiker.

De mönster som vi sett tidigare om att partiernas positionering på vänster–högerskalan relaterar till åsikter om självstyre och likvärdighet vidimeras här: politiker som står till höger (även under kontroll för parti) är mer positiva till stärkt självstyre och mindre positiva till att verka för likvärdighet. Politiker som definierar sig som mer gröna och mer åt GAL-hållet på GAL-TAN-skalan (Grön, Alternativ, Libertär – Traditionell, Auktoritär, Nationalistisk) är mer positiva till decentralisering av offentlig service på c/d-skalan, och politiker som lutar åt GAL är därtill mer positiva till att verka för likvärdighet. De ideologiska sambanden är dock relativt svaga. I KOLFU-undersökningen fick politikerna svara på i vilken grad de identifierade sig med olika platser och områden. Svaren visar att politiker som identifierar sig mer med sin kommun är positiva till förstärkt självstyre, politiker som identifierar sig mer med

Sverige och Världen (men inte Europa) är mer positiva till likvärdighet. Flest samband har identifikationsfrågan med synen på decentralisering av service, där politiker som identifierar sig mer med hemorten och sitt landskap är mer positiv till decentralisering medan de som identifierar sig med kommunen och Europa är mer positiva till centralisering.

Tabell 7: Förklaringar till kommun- och regionpolitikens åsikter om flernivåfrågor 2017

	Minska statens inflytande över kommunernas verksamhet	Verka för att skapa likvärdig service i hela landet	Lokalisering: Positiv till decentralisering av service (c/d-skala)
Individegenskaper			
Kön (kvinna)	-	+	
Ålder		-	
Född i utlandet			
Utbildning (hög)	-		
Disponibel inkomst	+	-	-
Politiska uppdrag*			
Parlamentarisk position (majoritet =1)	+		-
Kommunalt rangindex	+		
Ledamot regionfullmäktige	+		
Ideologi och identitet			
Ideologi: Höger	+	-	
Ideologi: Grön			+
Ideologi: GAL		+	+
Identitet: hemorten			+
Identitet: kommunen	+		-

	Minska statens inflytande över kommunernas verksamhet	Verka för att skapa likvärdig service i hela landet	Lokalisering: Positiv till decentralisering av service (c/d-skala)
Identitet: landskapet			+
Identitet: länet/regionen			
Identitet: Sverige		+	
Identitet: Europa		-	-
Identitet: Världen		+	
Bostadsort/hemkommun			
Bor i landsbygdskommun			+
Bor i centralortens utkant			+
Bor i annan tätort		-	+
Bor utanför tätort			+
Bor i centralortens centrum (kontroll)			-
Folkmängd (log) 2017		-	
Skattekraft 2017	+	-	-
Befolkningsförändring 2007-17	+	-	
Kommunarea km2		+	+
Befolkningstäthet	-		

Kommentar: Analysen bygger på multipla flernivåregressioner där de frågor som listas i kolumnerna är beroende variabler. Symbolerna indikerar statistiskt säkerställda ($p < .05$) positiva (+) och negativa (-) effekter av faktorerna till höger på politikernas åsikter. Partitillhörighet ingick också i modellerna, och åsikter för de två andra variablerna ingick som kontrollvariabler i respektive modell, men dessa resultat särredovisas inte här eftersom de överensstämmer med resultaten i figur 2 och tabell 4-6 ovan. *RDU ingår inte dessa modeller men vi vet att riksdagsledamöter är mindre positiva till att stärka självstyret. Källa: KOLFU 2017.

Ett övergripande resultat är att skillnaderna mellan kommunerna är relativt små och att den allra största delen av åsiktsvariationen ligger på individnivå, inom kommuner. Men det finns ändå vissa kontexteffekter, särskilt för lokaliseringsfrågan, där politiker som bor i ytstora landsbygdskommuner och politiker som inte bor i centrum av sin kommuns centralort är mer decentralistiskt orienterade. Stödet för likvärdighet är också större i ytstora kommuner men också i kommuner med en mindre och minskande – befolkning. Politiker i kommuner som växer befolkningsmässigt är mer positiva till stärkt självstyre medan (något motsägelsefullt) politiker i befolkningstäta kommuner är mer negativa.

Självstyre och likvärdighet - att äta kakan och ha den kvar?

Frågan om vilka åsikter svenska politiker har om självstyre, likvärdighet och decentralisering av service är inte av den sort att resultaten går att sammanfatta i några entydiga slutsatser. Bilden är komplex eftersom frågorna är komplexa.

Det var knappast förvånande att finna att den genomsnittlige kommun- och regionpolitikern vill minska statens inflytande över kommunerna medan den genomsnittlige riksdagspolitikern är mer ambivalent. Politiker vill normalt ha mer inflytande och inte mindre. Resultaten visar visserligen att det fortfarande är fler kommun- och regionpolitiker som tycker att förstärkt självstyre är ett bra förslag än som tycker det är dåligt. Men samtidigt har stödet för självstyret i denna grupp försvagats under 2010-talet. Utvecklingen av politikernas åsikter tycks därmed också sammanfalla med hur utvecklingen har sett ut under perioden, där ökad statlig styrning och mer indirekta former av statsintegrering påverkat kommunernas förutsättningar (Edström Fors, 2020; Montin, 2016, 2022). I en motsatt rörelse har stödet för att verka för likvärdighet ökat i samtliga partier och på samtliga politiska

nivåer. Att vara positiv till likvärdig service är nu närmast att betrakta som en hegemonisk position i svensk politik, även om det förstås finns gradskillnader i hur starkt stödet är.

Men även om det går att se strävan efter ökad likvärdighet i landet respektive stärkt självstyre för kommunerna som motsatta mål är det inte en politisk tulipanaros att önska båda utvecklingarna. Tvärtom vill närmare 80 procent av de politiker som önskar stärka självstyret samtidigt verka för likvärdighet. Även bland medborgarna finns ett liknande åsiktsmönster (Lidström, 2022).

Men om svenska politiker önskar att samtidigt stärka självstyret och verka för likvärdighet gäller det att hitta lösningar som inte skadar det ena värdet på det andras bekostnad. Går det att äta kakan och ha den kvar? För vi kommer ändå inte ifrån ett dilemma: På bordet ligger två motstridiga förslag för att uppnå målet om att svenska medborgare bör få en likvärdig service av god kvalitet oavsett var de bor: genom ökad statlig kontroll och reglering för att minska servicevariationen eller genom att decentralisera beslut och serviceproduktion för att möjliggöra en anpassning av verksamheter till unika lokala förutsättningar och behov.

Som Anders Lidström påpekar i sitt kapitel i denna volym är det dock inte självklart att ökad statlig styrning kommer att skapa större likvärdighet eftersom faktorer som driver fram servicevariation kopplade till exempelvis kompetensförsörjning inte minskar om huvudmannen byts ut. Dessutom förstärks skillnaderna i kommunernas förutsättningar att bedriva verksamheter över tid. Lidström drar därför slutsatsen att ”om staten ska spela en mer aktiv roll bör detta i första hand gälla åtgärder som motverkar de krafter som driver fram skillnader mellan kommunerna” (Lidström, 2022).

Det är inte heller självklart att samma argument är giltiga i diskussionen om hur olika typer av serviceverksamhet bör styras och organiseras. Vad som är en rimlig balans mellan centralisering av till

exempel grundskola och sjukvård hänger på helt olika avvägningar rörande kapacitetsförsörjning, stordriftsvinster och vikten av närhet till brukarna (jfr. Karlsson, 2022). Och att återkommande syna argumenten om var ansvaret för olika verksamheter bör ligga är en viktig diskussion eftersom förutsättningarna förändras över tid.

Men det finns också en risk i att gasa eller bromsa den statliga styrningen inom olika verksamhetsområden utan att se till helheten. Sveriges kommuner och regioner står inför stora utmaningar som de förväntas bidra med att lösa: omstruktureringen av offentlig service på grund av demografiska förändringar och urbanisering; verka för integration och hållbarhet; hantera ökningen av organiserad brottslighet; upprätthålla krisberedskap för pandemier, klimatförändringar och säkerhetspolitiska hot, etcetera. De kommer att behöva fatta många svåra och inte alltid populära beslut. För att de ska lyckas med detta krävs inte bara att självstyret och den lokala demokratin långsiktigt upprätthåller sin legitimitet i befolkningens ögon, utan också att kommuner och regioner har tillräckliga ekonomiska resurser, fungerande politiska institutioner och en välfylld politisk verktygslåda till sitt förfogande (Erlingsson, Karlsson, Wide, & Öhrvall, 2022). Flertalet av framtidsutmaningarna löses inte inom enskilda verksamhetssektorer utan genom att hela den lokala och regionala samhällsorganisationen samverkar.

Kommunerna och regionernas utsikter att möta utmaningarna minskar dock om de berövas sin handlingsfrihet genom ett antal enskilda, och av varandra oberoende statliga regleringar. Även om regleringarna syftar till, och kanske till och med lyckas med, att uppnå förstärkt likvärdighet måste priset i försvagat självstyre synliggöras för att politikerna ska kunna fatta väl avvägda beslut. Och för att kunna verka för likvärdighet utan att försvaga självstyret krävs också att de värderingar och principer som står på spel lyfts fram i debatten.

Referenser

- Edström Fors, Eva. (2020). Statlig förvaltningspolitik och kommunal självstyrelse – utvecklingstendenser och framtidsfrågor. I Peter Ehn & Göran Sundström (red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet*. Stockholm: Statskontoret.
- Ekström von Essen, Ulla. (2003). *Folkhemmets kommun. Socialdemokratiska idéer om lokalsamhället 1939–1952*. Stockholm: Atlas.
- Erlingsson, Gissur Ó, Karlsson, David, Wide, Jessika, & Öhrvall, Richard. (2022). *Den lokala demokratins vägval*. Stockholm: SNS.
- Erlingsson, Gissur Ó, & Ödalen, Jörgen. (2017). Den kommunala självstyrelsen. I Joseфина Sysner, Sören Häggroth, & Ulf Ramberg (red.), *Att äga framtiden: Perspektiv på kommunal utveckling*. Linköping: Linköping University Press.
- Fransson, Anna, & Wennemo, Irene. (2004). *Var finns efterfrågan på kommunalt självstyre?* Stockholm: LO.
- Gilljam, Mikael, Karlsson, David, & Sundell, Anders. (2010). *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om demokrati*. Stockholm: SKL Kommentus.
- Karlsson, David. (2015). Local Autonomy or National Equality? A Conflict of Values and Interests for Political Leaders. *Regional & Federal Studies*, 25(1), 19-44.
- Karlsson, David. (2017). *Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU) 2017*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Karlsson, David, & Gilljam, Mikael. (2014a). Politikerna och flernivåsystemet. I David Karlsson & Mikael Gilljam (red.), *Svenska politiker. Om folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus.
- Karlsson, David, & Gilljam, Mikael (red.). (2014b). *Svenska politiker. Om folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus förlag.

- Karlsson, David, & Lindstrand, Lukas. (2018). Om Riksdagsundersökningen. I David Karlsson (red.), *Folkets främsta företrädare*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Larsson, Bo Per. (2020). *Självstyrelsens potential. Frihet och ansvar stärker samhällets kapacitet*. Stockholm: SKR.
- Larsson, Bo Per. (2022). *Nationell likvärdighet och kommunal självstyrelse*. Stockholm: SKR.
- Lidström, Anders. (2022). *Den kommunala självstyrelsen – utmaningar och möjligheter*. I Bo Per Larsson (red.), *Självstyrelse – värd att värna?* Stockholm: SKR.
- Lipset, Seymour M, & Rokkan, Stein. (1967). Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction. I Seymour M Lipset & Stein Rokkan (red.), *Party systems and voter alignments: Crossnational perspectives*. Toronto: The Free press.
- Molander, Per. (2005). Självstyrelse, likvärdighet och effektivitet: ett spänningsfullt förhållande. I Per Molander & Kerstin Stigmark (red.), *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Montin, Stig. (2016). *Statens styrning av kommunerna: en översikt över hur den har förändrats och diskuterats sedan 1940-talet*. Stockholm: Statskontoret.
- Montin, Stig. (2022). Under ytan: statsintegrering av kommuner och regioner. I Bo Per Larsson (red.), *Självstyrelse – värd att värna?* Stockholm: SKR.
- Pierre, Jon. (2001). Decentralisering, governance och institutionell förändring. I Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- Renberg, Patrik. (2020). *Kommunal självstyre vs statsbundenhet. En studie om svenska riksdagspartiers syn på kommuner och regioners roll i flernivåsystemet*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

- Sellers, Jefferey M., & Lidström, Anders. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governancean International Journal of Policy and Administration*, 20(4), 609-632.
- Strandberg, Urban. (1998). *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Hedemora: Gidlunds.
- Öhberg, Patrik, Oscarsson, Henrik, & Ahlbom, Jakob (red.). *Folkviljans förverkligare*. Göteborg: Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Under ytan: statsintegrering av kommuner och regioner

Stig Montin

Inledning

Många hävdar att den svenska flernivåstyrningen är fragmentarisk (se t ex SOU 2018:47; SOU 2020:80). Kommuner och regioner går sina egna vägar, systemen med friskolor och privata utförare skapar komplicerade styrnings- och ansvarsförhållanden och likvärdigheten försvagas. Men det finns krafter som samtidigt motverkar detta. Min tes är att det vid sidan av den synliga debatten pågår en mer tyst och successiv rörelse i riktning mot ökad statsintegration och en framväxande välfärds korporativism.

Det är ett ganska välkänt fenomen att institutionella förändringar inte bara är ett resultat av kraftfulla politiska, ekonomiska eller sociala händelser eller väl förberedda strategiska reformer utan kan ske successivt (Thelen 2010). Till synes relativt små förändringar växer och kan så småningom leda till en stor institutionell förändring (Lowndes 2005). Forskare om institutionella förändringar

talar om att stora förändringar ofta sker genom en ackumulering av små anpassningar (Lowndes & Roberts 2013). Ett exempel på det som framhållits är hur företagisering och marknadsisering (oftast kallat New Public Management), med idén om konkurrens som huvudsaklig ledstjärna, successivt genomsyrat den offentliga verksamheten. Det fanns ingen övergripande politisk strategi att ta ställning till i en offentlig debatt. Snarare har det handlat om successiva förändringar i lagstiftning och anpassning inom offentlig förvaltning (Ahlbäck Öberg & Sundström 2020).

Det behövs således inga stora chocker eller ”punkterad jämvikt” där behovet av stora reformer blir uppenbara för att åstadkomma omfattande reformeringar. Det kan ske under ytan, bit för bit. Processen är mer organisk än designad. Det kan till och med vara så att en del av de aktörer som medverkar i denna process inte är medvetna om det och att de inte heller vill att det ska ske.

Det är på dessa teoretiska grunder jag driver min tes. Jag kommer att redogöra för ett flertal pågående utvecklingstendenser som tillsammans ger stöd för att det pågår en successiv statsintegrering. Först några ord om vad som kan menas med statsintegrering.

Idén om den statsintegrerade kommunen (som också innefattar regionen) bör i första hand ses som en idealtyp med ett antal kännetecken, men också något som i grunden har konstitutionell förankring. Konstitutionellt sett har det framförts att i det stora hela är kommuner och regioner statsbundna förvaltningsenheter. (SOU 1996:129; Lundquist 1991). Som renodlad idé betraktad så betyder den statsintegrerade kommunen ungefär följande: Nationell demokrati är viktigare än lokal demokrati eftersom de avgörande besluten fattas i riksdagen. Nationell central styrning för likvärdighet och jämlikhet är viktigare än lokalt och regionalt självstyre.

De viktigaste uppgifterna är att genomföra nationellt beslutad politik och följa de rättsstatliga institutionernas beslut och regler. Kommunerna ska vara effektiva, funktionsdugliga och styrbara. Grundläggande värden är effektivitet med avseende på nationella mål, rättvis fördelning, konkurrens och rättssäkerhet för den enskilde. Statsintegrering betyder då en rörelse i riktning mot materialisering av denna idé, vilket också kan uttryckas som att utrymmet för anpassning till lokala förutsättningar och behov krymper.

I det följande ska jag redogöra för några olika komponenter som tillsammans bidrar till en successiv statsintegrering: gransknings-samhället, juridifiering, professioner och professionalisering, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som statligt styrinstrument, värdeförskjutning bland kommunala tjänstepersoner och avsluta med spekulationer kring en framtida välfärdskorporativism.

Gransknings-samhället

Uttrycket ”gransknings-samhället” är vanligt förekommande och refererar ofta till statliga myndigheters tillsyn över kommuners och regioners verksamheter. Sedan 00-talet har det tillkommit flera tillsynsmyndigheter, bland annat Skolinspektionen (2008), Inspektionen för vård och omsorg (IVO) (2014) och Konkurrensverket (KKV) (2010) och fler är på väg. I takt med att skillnader mellan kommuner uppmärksammats, att det tillkommit allt fler friskolor och privata utförare av vård och omsorg samt att det uppmärksammats fusk och oegentligheter har tillsynsverksamheten skärpts. Strategin är att myndigheter som Skolinspektionen och IVO ska ägna sig mindre åt kontroll och mer åt att underlätta lärande och verksamhetsutveckling. Men samtidigt bedöms sanktioner vara viktiga och fler sanktionsmöjligheter efterfrågas.

Exempelvis önskar sig IVO befogenheter att besluta om sanktioner mot vårdens huvudmän vid allvarliga brister (IVO 2021). Ett annat exempel gäller offentlig upphandling där konkurrens är den givna normen. För att tillvarata konkurrensen på marknaden, och därmed hushålla med skattemedlen, måste kommuner och regioner (och alla andra upphandlande myndigheter) följa de bestämmelser som framgår av upphandlingslagarna. Om det bedöms att det skett lagbrott härvidlag, till exempel i form av otillåten direktupphandling, går KKV till domstol med en ansökan om upphandlingsskadeavgift, vilket kan ses som böter som betalas till staten (KKV 2021).

Den statliga granskningen tillsammans med de styrinstrument vars efterlevnad ska granskas tenderar att skapa en "administrativ snöbollseffekt" och bidrar till upprättande av interna gransknings-system i kommuner och regioner (Castillo & Westerberg 2019). Ju fler regler det finns, desto lättare är det att bryta mot någon av dem. Det vittnas också ofta om en "rädsla för att göra fel" men också en strävan mot att bli "bäst på att göra rätt" (Johansson, Lindgren & Montin 2018). För att möta, hantera och anpassa verksamheten till den statliga styrningen krävs administration inom förvaltningarna som sköts av chefer och handläggare av olika slag. En genomgång av hur olika kategorier av tjänstepersoner ökat i omfattning i kommuner och regioner ger ett starkt intryck av att denna "sakområdesbyråkrati" ökat påtagligt mellan åren 2009 och 2018 (Hall 2021). Det kan bland annat ses som en anpassning till att möta den tilltagande statliga sektorstyrningen under årens lopp, vilket kan främja en statsintegrering inom respektive sektor.

Tillsyn och andra former av granskning bidrar till följsamhet i förhållande till nationella normer, vilket också är syftet. I detta sammanhang kan det också pekas på Öppna jämförelser som en statsintegrerande mekanism. I en utvärdering av 55 kommuners användning av denna metod för jämförande inom socialtjänsten

menar författarna att det finns ”vissa indikatorer” som talar för att Öppna jämförelser ”leder till ökad standardisering och homogenisering av socialtjänstens verksamhet där utrymmet för lokala lösningar ges mindre plats” (Johansson, Liljegren & Lindgren 2021, s 51). Ytterligare ett led i granskning som statsintegrerande mekanism vore om Riksrevisionen, i paritet med JO:s tillsyn, fick i uppdrag att även granska regioner och kommuner i ett nationellt perspektiv. Det är ett av många förslag till rättslig reglering som fått förnyad aktualitet under pandemin (Hirschfeldt & Petersson 2020).

Juridifiering

När styrning av verksamheter juridifieras handlar det framför allt om två fenomen (Johansson, Lindgren & Montin 2018). Det ena är att det sker en ökad rättslig reglering av frågor som tidigare varit svagt eller inte alls rättsligt reglerade. Exempel på sådana verksamheter är äldreomsorgen. Regleringen kom igång 1998 då hälso- och sjukvårdslagens krav på systematisk kvalitetsutveckling och kvalitetssäkring infördes i socialtjänstlagen. Även inom skolan är det en rad förhållanden som numera styrs av rättslig normering på ett sätt som inte skett tidigare. Den andra typen av juridifiering betyder att frågor som tidigare avgjordes i politiska organ eller av professioner istället avgörs i domstol. Ett exempel på det är när offentliga upphandlingar överprövas och avgörs i förvaltningsrätten eller när Konkurrensverket i sin granskning upptäcker bristande följsamhet till LOU och beslutar om skadestånd. Med ökad följsamhet stärks likformigheten i hanteringen av konkurrensreglerna, vilket också är syftet.

Ett helt annat exempel på juridifiering, är när sex nämndpolitiker och en rektor i en liten kommun åtalades för tjänstefel när de beslutade att flytta två elever från den kommunala skolan till en skola i grannkommunen. Skolväsendets överklagandenämnd underkände elevflytten. Enligt åklagaren i tingsrätten skulle eleverna flyttats inom kommunens egen skolorganisation. Det fanns dock ingen annan skola i kommunen som eleverna kunde flyttas till. Tingsrätten friade visserligen de åtalade men att ärendet överhuvudtaget ledde till åtal utgör ett närmast absurt exempel på juridifiering (Nerikes Allehanda 23 oktober 2021).

Juridifieringen kan således ta sig olika uttryck och påverka verksamheterna, inte minst inom skola, vård och omsorg. Ytterligare ett exempel kan illustrera detta. Medarbetare i hemtjänsten försöker hjälpa personer i gruppboende som inte klarar sig själva och anser att de ibland behöver hjälpa till med att fatta beslut, till exempel att hålla sin hygien genom att duscha. Då kan det i praktiken innebära att medarbetaren på ett bestämt sätt ser till att den funktionshindrade kommer in i duschen eller byter kläder. Sådan hjälp kan strida mot normer som säger att insatser enligt LSS kan endast ges om den funktionshindrade begär det och att hjälpen kan strida mot den enskildes självständighet och integritet, vilket betonas i Socialtjänstlagen. Hur detta ska gå till redovisas i handböcker från Socialstyrelsen. Det är chefens uppgift att se till att lagstiftningen följs och en sådan följsamhet är viktig för att upprätta hållbar rättssäkerhet. Att balansera mellan hjälpa personer med att tillgodose sina behov och respektera personens integritet är inget nytt men följsamheten gentemot regelverken kan öka på bekostnad av att ge hjälp och stöd. Successivt uppstår då något som kan kallas ”självjuridifiering” där icke jurister också blir jurister. Om allt fler chefer inom vård och omsorg i första hand ser till att normerna efterföljs fungerar juridifieringen som en statsintegrerande mekanism.

Professioner och professionalisering

Regioners och kommuners verksamheter bärs upp av olika slags professioner. Framför allt gäller det yrkesprofessioner (läkare, sjuksköterskor, socialsekreterare, lärare osv) som arbetar i lokala eller regionala verksamheter men utifrån nationella och generella normer. Förvisso innebär arbetet att ta individuella och kontextuella hänsyn, men grunden utgörs av etablerade normer och yrkesorganiseringen är nationell. Det betyder att varje yrkesprofession har ett nationellt samlat intresse av att försvara sin position. När det uppstår spänningar i relationen stat och kommun så framstår det logiskt att professioner ställer sig på statens sida, vilket också sker (Edström Fors 2020). Ett samtida exempel är när Läkarförbundet i anslutning en utredning om att förstatliga ägandet av sjukhus (SOU 2021:71) passar på att argumentera för ökad statlig styrning (Rydgren Stale 2021). Ett liknande statsvänligt ställningstagande gjorde Lärararnas Riksförbund samband med diskussionerna om att kommunalisera skolan i slutet av 1980-talet. Att inte vilja ”hamna i knät på kommunpolitiker” var ett uttryck som användes då. Under 2021 ställde sig lärarförbunden positiva till ”förstatligande” av skolan. Regeringsförslaget att inrätta ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (Utbildningsdepartementet 2021) faller väl in i en övergripande tendens till att öka statsintegreringen inom skolans område. Det samma kan sägas om ambitionen från statliga myndigheter att involvera medarbetare från kommuner och regioner i samband med framtagande av styrdokument och stödmaterial (Statskontoret 2018).

Professioner inom vården ska värna om nationellt vedertagna medicinska normer. Ett exempel på det är följande. En dag meddelade en regionledning att en förlossningsavdelning skulle stänga. En stor demonstration organiserades som riktades mot den politiska ledningen med förhoppningen att ”politikerna skulle ändra sig”.

Beslutet att stänga avdelningen togs emellertid inte av politiker utan av verksamhetschefen för kvinnokliniken i egenskap av medicinskt ansvarig. Beslutet grundades bland annat på en IVO-anmälan från en patient. Det avgörande skälet för stängning var bristen på neonatalvård, vilket bedömdes äventyra patientsäkerheten. Beslutet var således baserat på professionella normer och inte politiskt.

I anslutning till juridifieringen har jurister som professioner i kommuner och regioner ett viktigt uppdrag i att se till att rättsstatens principer efterlevs. Det innebär bland annat att ge råd till olika verksamheter kring vad som är lämpligt eller olämpligt att göra i förhållande till gällande lagstiftning. Inte sällan uppstår en viss spänning mellan den ibland juridiska försiktigheten och verksamheters behov av att lösa specifika problem inom exempelvis socialtjänsten. Inom flera områden har lagar och regler blivit mer detaljerade. Statliga tillsynsmyndigheter kritiserar för att ensidigt fokusera på om dessa lagar och regler efterföljs. Dessa förändringar, tillsammans med en försiktighet inom den juridiska professionen på kommunal nivå, bidrar till statsintegrering genom att verksamheter bäddas in i nationella regelverk och myndigheters föreskrifter.

Professionalisering är en alltjämt pågående process och det formas nya professioner, eller åtminstone anspråk på att bli professioner. Det gäller exempelvis organisationsprofessionalisering och relativt nya politiska sakområden, såsom hållbarhet, folkhälsa och säkerhetsarbete. Med organisationsprofessionalisering menas att ledning och styrning också förväntas vila på vetenskapliga grunder. Det tar sig uttryck i formande av ekonomistyrning, granskning och revision som kräver särskilt expertis (Brante mfl 2015; Evetts 2009). Vissa delar av denna form av professionalisering kan också ses som komponent i statsintegreringen, till exempel om det genomförs ett förslag om att inrätta en särskild statlig myndighet som får i uppdrag att ge vägledning och stöd till kommuner och regioner att följa sin ekonomiska utveckling (SOU 2021:75).

Att forma en profession innebär bland annat att skapa och medverka i nationella nätverk och knyta sig till statliga myndigheter. Således kan sägas att etablerade professioner och den pågående professionaliseringen är mekanismer som bidrar till statsintegrering av kommuner och regioner. Därmed inte sagt att professionaliseringen är dirigerad av statliga myndigheter. Det kan vara tvärtom, i betydelsen att starka professioner har ett stort inflytande över statliga myndigheters inriktning. Ett exempel är när vissa pedagogiska inriktningar får ett starkt genomslag i Skolverkets styrningsdokument. I flera fall kan man således tala om en ömsesidigt driven statsintegrering mellan stat och professioner.

SKR som statsintegrerande styrinstrument

SKR är i första hand en organisation som företräder sina medlemmar gentemot regeringen och dess departement men fyller också andra funktioner i det svenska flernivåsystemet, däribland att vara ett "styrinstrument" för staten (Larsson 1994; Brunnström 2021). Att intresseorganisationer medverkar i formande och genomförande av statlig politik är inget nytt. Ett historiskt exempel som ofta åberopas är när lantbrukets intressesammanslutningar medverkade både i att bereda och genomföra jordbrukspolitiken under mellankrigstiden.

Det finns således en historia att anknyta till men sett över en längre tid har generellt sett sådan institutionaliserad samverkan mellan stat och organiserade intressen minskat i omfattning. Inom det välfärdspolitiska området har dock samverkan mellan regering och SKR ökat sedan 00-talet. Det gäller framför allt så kallade överenskommelser, vilket kan ses som ett alternativ till offentligrättslig normgivning (lagstiftning) och myndigheters föreskrifter, men kan inte karaktäriseras som myndighetsutövning (Marcusson 2021).

Sedan den så kallade Dagmaröverenskommelsen i slutet av 1990-talet har de tidigare två kommunförbunden varit involverade i olika former av statlig styrning. En sådan som etablerats under de senaste årtiondena och som SKR aktivt medverkar i är så kallad kunskapsstyrning. Det har blivit ett etablerat sätt för staten att styra verksamheter inom olika välfärdsområden i kommuner och regioner, framför allt sjukvården. Idén är att olika åtgärder och insatser ska ha stöd i vetenskap och beprövad erfarenhet, vilket betyder att det bör finnas en generell kunskap att luta sig mot. I den mån en specifik praktik styrs av denna norm fungerar den som en integreringsmekanism. Inom sjukvården har den normen funnits länge men det är relativt nytt inom andra områden, såsom socialtjänsten. Syftet är att skapa följsamhet och normefterlevnad i kommuner och regioner. Ett exempel är evidensbaserad praktik (EBP) riktad till socialtjänsten. Efter att SKR och Socialstyrelsen kommit överens om tolkningen av vad som menas med EBP och värdet av EBP-satsningen innebar det att det etablerats en tämligen betydelsefull styrning. Det har tolkats som att värdet av samordning och likformighet i detta fall blivit viktigare än värdet av kommunal självstyrelse (Brunnström 2021). SKR:s medverkan i statlig styrning kan ses som ett sätt att företräda medlemmarna, men kan också ses som en mekanism som leder till att bit för bit väva samman stat och kommun/region, även om det inte är syftet.

Värdeförskjutningar bland kommunala tjänstepersoner

Tendenser till statsintegrering kan också ses över en längre tidsperiod i form av värdeförskjutningar hos kommunala tjänstepersoner sedan 1980-talet. År 1980 genomfördes en undersökning av kommunala tjänstepersoner (chefer och handläggare centralt i förvaltningarna) i ett urval av 50 kommuner. En undersökning gjordes igen 2016 i samma urval av kommuner (Johansson, Lindgren & Montin 2018). Flera av frågorna kunde ställas igen och

därmed kunde svaren jämföras. Här ges ett axplock. Ett av påståendena som återanvändes var ”Genom kommunal självstyrelse kan servicen bäst anpassas till lokala behov”. Nästan alla (94 procent) av de svarande instämde i detta 1980, medan andelen som instämde hade sjunkit till 77 procent i 2016 års undersökning. Ett annat påstående var att ”staten bör tvinga kommunerna till att bli mer likställda”. Här var det 44 procent som instämde 1980 och 57 procent som instämde 2016. Slutligen var det drygt 60 procent som 2016 ansåg att ”vissa verksamheter kan med fördel förstatligas”. Variationerna mellan områdena utbildning, vård- och omsorg och det tekniska området var tämligen små. En variation kan dock framhållas. I den gamla undersökningen var det relativt få av tjänstemännen i kommunledningen (kommunstyrelsens förvaltning) som tyckte staten borde tvinga kommunerna att bli mer likställda (30 procent), men 2016 hade denna andel ökat till fler än hälften (56 procent).

Den gamla studien gjordes strax innan decentralisering blev ett riktmärke för flera reformer, till exempel frikommunförsök, inomkommunal decentralisering och en ny kommunallag. Att åsikterna bland dåtidens kommunala tjänstepersoner präglades av en positiv hållning till självstyre och till mindre statlig styrning är inte så överraskande. Att andelen statsvänliga tjänstepersoner är större 36 år senare bör ses i ljuset av övriga statsintegrerande mekanismer som behandlats ovan. Bit för bit har statsvänligheten ökat. När den andra studien genomfördes pågick en diskussion om bland annat negativa effekter av riktade statsbidrag. Mot den bakgrunden är det kanske lite överraskande att 60 procent av de svarande ansåg att användningen av riktade statsbidrag borde öka.

Från partisystemet som sammanhållande till en fragmentiserad förvaltning

Historiskt sett har partisystemet varit den viktigaste sammanhållande institutionen i det svenska flernivåsystemet. Det kom framför allt till uttryck när Socialdemokraterna med Tage Erlander i spetsen talade om ”det kommunala sambandet” i samband med övergången till gemensam valdag och enkammarriksdagen. Successivt har den offentliga förvaltningen allt mer tagit över denna sammanhållande funktion, bland annat genom granskande myndigheter, juridifieringen, professionerna och SKR:s myndighetssamarbete. Det finns fler mekanismer som kan verka i denna riktning men som av utrymmesskäl får lämnas utan närmare analys, såsom direkt och indirekt styrning från EU:s institutioner, nationella samordnare, digitaliseringen, strävan att nå de globala hållbarhetsmålen och forskning inom olika områden. Nästa steg i analysen blir i stället att ta hänsyn till andra aktörer än de offentliga.

När staten samverkade med näringslivets organisationer, fackliga organisationer och andra dominerande intresseorganisationer kallades detta för korporativism (Rothstein 1992). En definition av den svenska korporativismen är när organiserade intressen under institutionaliserade former medverkar i offentliga beslutsprocesser, vilket kan avse beredning eller genomförande av politik (någon besluts-korporativism har det inte funnits i modern tid)¹³.

Not. 13 Jag väljer medvetet att inte använda begreppet ”governance”, som annars ligger nära till hands när det gäller samverkan mellan offentliga och privata aktörer och som jag använt i andra sammanhang (Hedlund & Montin red. 2009). Skälet är framför allt att korporativism är historiskt sett en benämning på ett sätt att hantera olika motstående intressen medan ”governance” ofta betecknar en ordning där det handlar om gemensamma intressen och en tendens att bortse från att det finns samhällseliga motstående intressen.

Ett kännetecken var att dominerande organisationer i fack och näringsliv (LO, TCO, SACO och SAF) satt med i ledningen för statliga myndigheter och i statliga utredningar. Flera iakttagare har dödförklarat denna epok som sträckte sig från 1930-talet fram till tidigt 1990-tal och ersattes av en mer pluralistisk ordning med andra kanaler för inflytande för olika partsintressen, såsom lobbyism (Hermansson, m fl 1999; Lundberg 2015).

Argumenten mot den korporativistiska ordningen har varit av framför allt två slag¹⁴. Utifrån ett liberalt tänkande framhölls att intresseorganisationer bör vara självständiga och helt separerade från staten, som ska vara neutral. En lite bredare tankefigur i denna riktning är att de tre övergripande samhällsfärerna stat, marknad och civilsamhälle bör hållas isär, framför allt eftersom de vilar på helt olika logiker. Om exempelvis vissa producentintressen får politisk inflytande så hämmas marknaden. Andra argument handlade om korporativismen som odemokratisk. Grundhållningen var då att politik bör formars av den representativa demokratis institutioner och genomföras i en demokratisk styrningskedja. När organiserade särintressen samlas för att styra samhället blir risken stor att det som kommer ut ur denna ordning inte representerar allmänintresset. I det följande ska jag argumentera för att det finns tendenser i riktning mot korporativism inom välfärden, vilket följaktligen kan kallas ”välfärds-korporativism”¹⁵.

Not. 14 Det är en mycket komprimerad version av argument som förts fram i Riksdagen, framför allt under 1980- och 1990-talen.

Not. 15 Det har gjorts studier av förekomst av korporativism inom välfärden. David Feltenius (2004) fann att äldreomsorgen med brukarinflytande i form av pensionärsorganisationer inte kunde ses som korporativism, utan snarare en pluralistisk ordning. Det jag vill bidra med är spekulationer som omfattar ett bredare fält och med fokus på producenterna snarare än konsumenterna. Jag tänker att en välfärds-korporativism kan utvecklas med bibehållande av konsumentorganisationernas inflytande.

Välfärdsområdet (inklusive utbildning) var fram till 1990-talet offentligt sammanhållet i betydelsen att stat och kommun finansierade, reglerade och producerade denna välfärd. Situationen har förändrats genom konkurrensutsättning, fritt vårdval och fri etableringsrätt, fristående skolor och privata utförare. Numera talas det ofta om en fragmentiserad organisering av välfärden med expanderande vård-, omsorg-, och skolkoncerner och oklara ansvarsförhållanden. Allt som oftast problematiseras denna ordning, såsom negativa effekter av att verksamheter drivs med vinstsyfte, inte minst inom skolans område (SOU 2020:28), men också inom vården där det bland annat hävdats att under pandemin kunde personal från privata huvudmän ”stå vid sidlinjen medan den offentliga vårdpersonalen arbetar till bristningsgränsen” (Ludvigsson 2021). Det som kanske sticker ut mest är möjligheten att systematiskt fuska sig till intäkter inom sjukvård, LSS och hemtjänst (se t ex Klingberg Hjort & Martinsson 2021). Det har framhållits att den successiva avregleringen har stimulerat en sådan utveckling, vilket ofta relateras till New Public Management, och att det behövs mer av reglering och politisk styrning. Till detta kan föras ett annat generellt och kraftfullt fenomen, nämligen medborgarnas kritiska förhållningssätt till processer och utflöden av offentligt finansierad välfärd. Uppmuntrade av valfrihetsreformer, utökade individuella rättigheter och formella kanaler för synpunkter och missnöje uppträder vi allt mer som krävande kunder. Missförhållanden uppmärksammas, ofta via massmedia. Sammantaget pockar olika problem på politisk uppmärksamhet och då finns det framför allt två tänkbara strategier, förutom att dra tillbaka alla reformer eller att inte göra något alls.

I riktning mot en modern variant av korporativism?

Det som troligen ligger närmast till hands är att öka och förstärka kontroll och granskning samt utforma nya regler, vilket också sker. Om vi betraktar denna utveckling i ljuset av en teori om beställare och utförare kan dock en del problem identifieras. För det första sitter utföraren inne med information som beställaren inte kan eller ens får ta del av. Möjligheterna till insyn i privata utförares ekonomiska förhållanden begränsas av såväl nationell lagstiftning som EU-regler. För det andra kan utföraren, om det är en stor koncern med tillgång till adekvat expertis, finna vägar att kringgå nya regelverk. De som utsätts för styrning är ibland smartare än de som styr. Ett vanligt förekommande uttryck är att ”lagstiftningen släpar efter”.

I detta sammanhang kan det vara relevant att peka på den oligopolisering som pågår inom inom vård- och omsorgsmarknaden (Sundin, Tillmar & Renstig 2010) och skolmarknaden (Larsson 2021). Antalet privata huvudmän inom skola och antalet privata utförare blir i praktiken färre när koncernerna växer. Skol-, vård- och omsorgskoncernerna har fått en starkt politisk position och framstår därmed som motståndskraftiga gentemot politiska krav på sådan reglering som är hämmande för fortsatt expansion (Svallfors & Tyllström 2018).

Om inte nya regler och intensifierad granskning fungerar på sikt finns det ett annat, eller kanske kompletterande, alternativ som innebär institutionaliserad samverkan mellan stat och representanter från marknadsaktörer. Det framstår också som att de privata aktörerna gärna vill komma närmare staten. Exempelvis uttryckte Vårdföretagarna besvikelse över att de inte bjöds in att

delta i Valfärdskommissionen när den tillsattes 2019 (Vårdföretagarna 2019). Det finns redan exempel på samverkan i denna riktning. I samband med att regeringen i slutet av 00-talet gav Socialstyrelsen i uppdrag att i samverkan med SKL ta fram en handlingsplan för tillgång av data av god kvalitet inom socialtjänst och hemsjukvård medverkade också Vårdföretagen och Famna.

Privata vård- och omsorgsgivare och fristående skolor är väl etablerade och har stärkt sin politiska betydelse samtidigt som ett antal problem har uppmärksamrats under en längre tid. Det är därför inte orimligt att det utvecklas en kompromissorienterad organisering av motstående intressen i framtiden, något som påminner om den gamla samverkan mellan stat, arbete och kapital. Ett scenario i denna riktning är att statliga myndigheter, SKR, Svenskt Näringsliv, Vårdföretagarna, Friskolornas Riksförbund, Almega, Famna, LO, TCO, SACO och kanske några fler formar korporativa organ som utformar framtidens välfärd. Det blir i så fall en modern version av de gamla lekmannastyrelserna, men på tvärs över myndigheternas gränser.

Avslutande diskussion

Under ytan, bortom den högljudda politiska retoriken pågår en successiv förändring i riktning mot att kommuner, regioner, och stat vävs samman och att den offentliga förvaltningen och de privata välfärdskoncernerna kommer allt närmare varandra. Den decentraliserade välfärdsstaten övergår därmed till ett alltmer nationellt reglerat välfärdssamhälle med viss lokal anpassning. Om alla ovan redovisade empiriska illustrationer förs samman till en logiskt sammanhållande argumentationskedja, och begrepps- liggörs, landar vi i något som kan kallas välfärdskorporativism.

En fråga som inställer sig då är om detta är bra eller dåligt? Som alltid blir svaret olika beroende på vem man frågar men också om vilka frågor det handlar om och vilka värden som kan åberopas som grund för ställningstagandet. Ropen på ökad statlig styrning och förstatligande har duggat tätt under pandemin och argumentet är att då skulle likvärdig service och jämlik vård uppnås. Samtidigt kan privata utförare bäddas in i gemensamma nationella kvalitets-system. Som många har pekat på så råder det knappast nationell likvärdighet i den statliga verksamheten, till exempel polisen, arbetsförmedlingen och domstolarna. Argumentet att förstatligande skulle öka likvärdigheten kan därför bedömas som tämligen svagt. Mot statsentusiasterna argumenteras för att det mycket väl kan nås likvärdighet och jämlikhet på den kommunala och regionala självstyrelsens grund genom samarbete och samverkan som även omfattar privata utförare. I det sammanhanget kanske det är dags att låta bli att tala om statens intressen kontra kommuner och regioners intressen och istället tala om medborgarnas olika behov och intressen som både stat och kommun/region samt privata utförare och friskolor har till uppgift att tillgodose. Kanske kan vi i detta avseende se tiden an med viss tillförsikt. Kommuner och regioner styr sig själva i riktning mot ökad statsintegrering tillsammans med det privata välfärdskapitalet och alla blir nöjda på sikt... eller?

Men, som Uno Svenningsson sjunger i sista versen: ”Under ytan kan en god själ förgås” (Svenningsson 1994). Givet att de utvecklingstendenser som påvisats stämmer så finns det skäl att problematisera dessa. Då går det att återvända till de liberala argument och demokratiargument som fördes fram mot korporatismen för några årtionden sedan. Vad har hänt med den pluralism som identifierades under 1990-talet? Innebär den pågående oligopoliseringen inom utbildning, vård och omsorg att vissa vinstdrivande särintressen börjar framställas som ett allmänintresse?

Vad händer med mindre och idébaserade icke vinstdrivande organisationers självständighet och inflytande på skol-, vård-, och omsorgsmarknaden?

Vad händer med demokratin, i betydelsen insyn, delaktighet och ansvarsutkrävande om statsintegreringen och tendenserna mot en välfärdskorporatism fortsätter? De statsintegrerande mekanismerna finns framför allt i förvaltningen, bortom de demokratiskt valda institutionerna. Det betyder att det ges större utrymme för expertstyre och marknadstyre snarare än folkstyre. Konkurrens har blivit ett allmänintresse. Denna tolkning av samtida utvecklingstendenser leder fram till en omskrivning av ett (åtminstone för statsvetare) berömt citat. Herbert Tingsten betraktade demokratin som en ”överideologi”: ”Man är därjämte konservativ, liberal eller socialist” (Tingsten 1945, s 57). Det finns tydliga tendensen till att demokratiska institutioner underordnas och underordnar sig allt fler regler som begränsar deras handlingsutrymme (Gustavsson m.fl 2018). Därmed kan det lite tillspetsat hävdas att genom marknadsekonomisk logik med stöd av juridik har konkurrens formats till en ny överideologi. Man är därjämte demokrat.

För några årtionden sedan fördes diskussioner om kollektivt brukarinflytande som ett sätt att främja både inflytande och ansvarsstagande. Det fördes också diskussioner om att förtroendevalda borde komma närmare verksamheter och medborgare för att på det sättet göra sig kloka på effekterna av vardagens konkreta politik. Dessa idéer försvann. Avståndet mellan politik och verksamhet ökade. Problem och utmaningar sprungna ur medarbetarnas och mellanchefernas erfarenheter ska numera följa linjeorganisationen uppåt. Ibland får ansvariga politiker informationen snabbare via massmedia än via förvaltningen. Avståndet mellan verksamheter och förtroendevalda kan förklaras av spridning av managementidéer, men också indirekt av statlig detaljstyrning. Avståndet till privata utförare är ännu större.

Oavsett vilken riktning framtida förändringar tar finns det anledning att med utgångspunkt från olika demokrativärden fundera över hur förvaltning och välfärdsproduktion kan demokratiseras och bli mer helhetsorienterad. Det behövs en demokratisering som sträcker sig längre än till valfrihet för den enskilde, det vill säga som också uppmuntrar till ansvar för gemensamma angelägenheter och inte bara sina egna. En helhetsorientering som främjar exempelvis friskolor och privata utförare av vård och omsorg att ta ansvar för mer än sin egen verksamhet och ägarnas vinstintressen. Sammantaget behövs en ordning som på demokratiens grund hanterar motstående intressen.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, S. & G. Sundström (2020) Förvaltningspolitikens organisering. Kap 11 i Ehn, P. & G. Sundström (red.) *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret.
- Brante, T., E. Johansson, G. Olofsson & L. G Svensson (2015) *Professionerna i kunskapssamhället. En jämförande studie av svenska professioner*. Stockholm: Liber.
- Brunnström, F. (2021) *Flernivåstyrning med olika medel. En studie om SKR och socialtjänsten*. Stockholm: Stockholms universitet. Rapport i socialt arbete 153.
- Castillo, D. & A. Ivarsson Westerberg (2019) *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker. Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Stockholm: Södertörns högskola, Förvaltningsakademien.
- Edström Fors, E. (2020) Statlig förvaltningspolitik och kommunal självstyrelse – utvecklingstendenser och framtidsfrågor. Kap 3 i Ehn, P. & G. Sundström (red.) *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret.
- Evetts, J. (2009) "New Professionalism and New Public Management: Changes Continuities and Consequences", *Comparative Sociology* 8, 247-266.
- Feltenius, D. (2004) *En pluralistisk maktordning? Om pensionärsorganisationernas politiska inflytande*. Umeå: Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionens skriftserie 2004:5.
- Gustavsson, S., C-M. Jonsson & I. Lindberg (2018) *Vad krävs för att rädda demokratin?* Stockholm: Premiss.
- Hall, P. (2021) Varför byråkratiseras den svenska offentliga sektorn? Opublicerat konferenspaper, Malmö universitet.
- Hedlund, G. & S. Montin (red. 2009) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus.

- Hermansson, J., A. Lund T. Svensson & P. Öberg (1997) *Avkorporativisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell*. Demokratiutredningens forskarvolym XIII, SOU 1999:121.
- Hirschfeldt, J. & O. Petersson (2020) *Rättsregler i kris*. Stockholm: Dialogos.
- IVO (2021) Tillsyn av tillgänglighet i hälso- och sjukvården. Slutredovisning av regeringsuppdrag att beskriva risker med bristande tillgänglighet och lämna förslag på hur tillsynen kan utvecklas. Stockholm: Inspektionen för vård och omsorg.
- Johansson S., A. Liljegren & L. Lindgren (2021) *Öppna jämförelser efter tio år inom socialtjänsten. Relevans, användning och konsekvenser*. Göteborg: Göteborgsregionen, FoU Väst.
- Johansson, V. L. Lindgren och Montin, S. (2018) *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.
- KKV (2021) "Upphandlingsskadeavgift". Stockholm: Konkurrensverket (läst 2021-10-06).
- Klingberg Hjort, M. & K. Martinsson (2021) *Hemtjänstmaffian. Miljonsvindeln som förändrade hemtjänsten*. Stockholm: Atlas.
- Larsson, M. (2021) *De expansiva. En bok om skolmarknadens vinnare – och förlorare*. Skarpnäck: Balans.
- Larsson, T. (1994) *Det svenska statsskicket*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Lowndes, V. (2005) "Something old, something new, something borrowed ... How institutions change (and stay the same) in local governance". *Political Studies*, 26:3-4, 291-309.
- Lowndes, V. & M. Roberts (2013) *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ludvigsson, J. F. (2021) "Dags att avskaffa det fria vårdvalet", Debattartikel i Aftonbladet 12 februari 2021.
- Lundberg, E. (2015) *A Pluralist State? Civil Society Organizations' Access to the Swedish Policy Process 1964–2009*. Örebro: Örebro universitet. Örebro Studies in Political Science 38.

- Lundquist, L. (1991) *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts.
- Marcusson, L. (2021) "Staten och SKR – styrning och samarbete. En rättslig analys". *Förvaltningsrättslig tidskrift*, Nr 4, s 687-708.
- Rothstein, B. (1992) *Den korporativa staten*. Stockholm: Norstedts.
- Rydgren Stale, S. (2021) "Vågar våra politiker göra vad som krävs", DN Debatt Repliker, 1 september 2021.
- SOU 1996:129, Den kommunala självstyrelsen och grundlagen.
- SOU 2018:47, Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.
- SOU 2020: 80, Äldreomsorgen under pandemin.
- SOU 2021:71, Riksintressen i hälso- och sjukvården.
- SOU 2021:75, En god kommunal hushållning.
- Statskontoret (2018) Bättre stöd med kommunal medverkan. Hur myndigheter involverar medarbetare i kommuner och landsting när styr- och stödmaterial tas fram. Stockholm: Statskontoret, 2028:11.
- Sundin, E., M. Tillmar & M. Renstig (2010) *Varför ska kvinnor starta företag inom vård och omsorg?* Stockholm: Tillväxtverket.
- Svallfors, S. & A. Tyllfors (2018) "Resilient privatization: the puzzling case of for-profit welfare providers in Sweden", *Socio-Economic Review*, 17(3): 745-765.
- Svenningsson, U (1994). "Under ytan", från albumet "Uno".
- Utbildningsdepartementet (2021) Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Promemoria 2021-07-29, U2021/03373.

Kommunal självstyrelse – värd att värna

Björn Kullander, Lena Langlet och Bo Per Larsson

Den kommunala självstyrelsen i Sverige står i flera avseenden stark. Vid en internationell jämförelse placerar sig Sverige bland de länder som har den allra starkaste självstyrelsen. Nyckeltal som andel av BNP (22 procent), den offentliga konsumtionen (74 procent) eller sysselsättningen (27 procent) visar på sektorns betydelse. Det gör även den stora uppgiftsportföljen – inte minst ansvaret för merparten av välfärdstjänsterna. Det höga valdeltagandet (ca 84 procent vid 2018 års val) visar att medborgarna värderar möjligheten att utkräva ansvar och ange politikens fortsatta färdriktning även på lokal och regional nivå. Att dessutom en dryg tredjedel av väljarna röstar på olika partier i kommun- och i riksdagsvalet är bara ett av flera tecken på att de gör självständiga bedömningar av politiken på olika samhällsnivåer.

För att hantera detta omfattande ansvar har kommuner och regioner under lång tid förvärvat en bred kapacitet. Det har varit nödvändigt för att de ska kunna utföra sina tilldelade och självinitierade uppgifter inom olika verksamhetsområden och möta medborgarnas växande anspråk. Det har också varit nödvändigt för att kunna ta sig an de utmaningar som följer av samhällsutvecklingen. Det handlar till exempel om den demografiska utvecklingen, den snabba urbaniseringstakten och integrationen av nyanlända. De ska hantera klimatomställning, en föränderlig näringslivsstruktur och växande arbetsmarknadsregioner. De behöver ta tillvara möjligheter som öppnas till följd av ökade kunskaper, digitalisering och annan teknik- och metodutveckling. De behöver dessutom beredskap, flexibilitet och omställningsförmåga för att hantera oväntade händelser – något som arbetet under pandemin visat åtskilliga prov på. Utmaningarna påverkar alla kommuner och regioner men förutsättningarna för att hantera dem varierar, till exempel beroende på befolkningens storlek, utveckling, åldersstruktur, skattekraft, utbildningsnivå och ursprung, om de är tät- eller glesbefolkade och av näringslivets struktur. Att möta denna typ av utmaningar utifrån olika förutsättningar och behov kan sägas tillhöra den kommunala vardagen. Ur ett nationellt perspektiv måste det ses som en styrka att det runt om i landet finns ett lokalt och regionalt ansvarstagande och en vilja att utveckla den förmåga som uppdraget kräver.

Utmaningar på systemnivå

Kapitlen i denna antologi visar dock att den kommunala självstyrelsen även är utsatt för utmaningar som handlar om grundvalen för en decentraliserad samhällsorganisation. Forskarna pekar på en rad faktorer som i olika avseenden sätter press på självstyrelsen.

Några av dessa faktorer handlar om hur förändringar i omvärlden leder till ökande skillnader i kommuners och regioners förutsättningar att utföra sitt uppdrag och hur förändringar i människors levnadsmönster gör att den nuvarande kommunmodellens relevans kan ifrågasättas. Dessa faktorer påverkar inte bara kommunernas och regionernas förutsättningar att klara sina uppgifter utan får även mer grundläggande konsekvenser.

- › Kommunerna blir alltmer heterogena när det gäller viktiga egenskaper hos befolkningen som till exempel inkomster, utbildningsnivå, ålder och födelseland. Denna typ av skillnader ökar även inom framför allt större kommuner. Skillnaderna accelererar i takt med att invånarna blir fler i vissa kommuner och färre i andra. Utvecklingen drivs av faktorer som är svåra och i många fall omöjliga för enskilda kommuner att påverka. Här har staten en viktig uppgift att vidta åtgärder för att motverka de faktorer som skapar skilda förutsättningar mellan kommuner och i viss utsträckning även regioner och som åtminstone delvis kan förklara variationer i resultat och kvalitet.
- › Digitaliseringen innebär att människor blir mindre beroende av den plats där de bor. När allt fler tjänster och gemenskaper blir tillgängliga digitalt förändras platsens betydelse för vad som är lokala gemensamma angelägenheter. Många av kommunens verksamheter är och förblir platsbundna samtidigt som andra tycks vara på väg att förlora sin geografiska koppling. I vissa avseenden kan digitaliseringen erbjuda ökad tillgänglighet och möjliggöra effektivare metoder på ett sätt som stärker områden

som annars brukar beskrivas som perifera. I andra fall kan den innebära att frågor behöver hanteras i en annan och större geografi. Här krävs en lyhördhet och beredskap att ompröva ansvar och uppgifter med största möjliga medborgarnytta som mål.

- › Kunskapsutvecklingen är en positiv kraft som skapar nya möjligheter att tillgodose mänskliga behov och att hantera samhällseliga problem. Samtidigt kan den bidra till att flytta gränsen för vilken typ av beslut som bör fattas av experter och vilka som är genuint politiska. Därmed blir frågor om politiskt ansvar och ansvarutkrävande mer komplexa. Det gäller i synnerhet som det långt ifrån alltid är självklart vilken kunskap som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Dessutom bidrar olika ståndpunkter inom och mellan olika vetenskapliga discipliner till ökad komplexitet. Frågan om relationen mellan politik och profession respektive politik och förvaltning är aktuell på alla politiska nivåer, nationellt såväl som lokalt och regionalt. Men risken för att det politiska utrymmet krymper tycks vara särskilt stor i kommuner och regioner och behöver därför synliggöras.

En annan typ av faktorer som utmanar självstyrelsen har sin grund i statens förhållningssätt gentemot kommunsektorn. Vår samhällsmodell bygger på tillit och höga förväntningar från statens sida och på ett betydande handlingsutrymme för kommuner och regioner. Trots detta ser vi en alltmer omfattande, detaljerad och komplex styrning från statens sida. Det tyder på en misstro mot kommunernas förmåga att ta itu med brister och tillkortakommanden i sina verksamheter. Den tilltagande styrningen tyder dessutom på en okritisk tilltro till statens egen förmåga att genom ökad reglering, riktade statsbidrag och en intensifierad granskning komma till rätta med bristerna och få till stånd en önskad utveckling. För även om styrningen sägs syfta till likvärdighet, kvalitet och rättssäkerhet bygger den alltför ofta på föreställningen att den bästa kunskapen finns på nationell nivå, i regeringskansli och

på myndigheter. Dessvärre anar man också en bristande insikt om att statens styrning inte bara begränsar kommunernas och regionernas handlingsutrymme (vilket tycks vara avsikten) utan även deras förmåga att utföra sina uppgifter. Det som var tänkt att hjälpa stjälp.

I antologin varnas inte bara för statlig detaljstyrning men också för en mer subtil och svårfångad statsintegration som i stor utsträckning drivs av förvaltningen i form av myndigheter och domstolar och som även stöds genom professionaliseringen och av tjänstepersoner i kommuner och regioner. Samtidigt som staten är beredd att med olika medel begränsa kommunernas handlingsutrymme lägger den mindre krut på att genom statliga åtgärder ge kommunerna mer likvärdiga förutsättningar. I slutändan innebär denna utveckling ett allvarligt hot mot den lokala demokratin. Om utrymmet för lokalt politiskt beslutsfattande krymper minskar medborgarnas möjligheter till inflytande och ansvarsutkrävande och rimligen också deras engagemang. För varför ska man försöka påverka beslutsfattare vars makt och befogenheter är på väg att utarmas?

Vad bör göras?

Beskrivningen ovan är allt annat än hoppfull för den som uppskattar värdet av en decentraliserad samhällsorganisation. Visserligen är kommuner och regioner fortfarande starka samhällsaktörer med stor potential att erbjuda sina medborgare en väl fungerande service och att möta de utmaningar som följer av samhällsutvecklingen. Men samtidigt pågår en utveckling där självstyrelsen ifrågasätts och handlingsutrymmet kringskärs av såväl faktorer i omvärlden som en alltmer ingripande statlig styrning. Betyder det att den kommunala självstyrelsen är på väg att spela ut sin roll? Är självstyrelsen verkligen värd att värna? Eller om man gör en mer positiv bedömning: Hur ska den värnas och

utvecklas? Och hur bör kommuner och regioner agera för att möta utmaningarna?

I det följande försöker vi dra några mer generella slutsatser utifrån forskarnas analyser och resonemang men också utifrån den pågående debatten om kommunsektorns roll i samhällsorganisationen. Det gör vi genom att peka på några särskilt viktiga områden för att långsiktigt stärka den kommunala självstyrelsen. Ambitionen är dock inte att försöka sammanfatta innehållet i antologin och vi tar själva ansvar för de reflektioner och slutsatser som följer. Däremot vill vi stimulera till fortsatt diskussion och fördjupad analys om vad som bör göras för att värna en fortsatt stark kommunal självstyrelse.

Lyft fram värdet av en stark kommunal självstyrelse

I dagens samhällsdebatt framställs alltför ofta den kommunala självstyrelsen som ett allvarligt hinder för att utveckla en likvärdig samhällsservice av god kvalitet och för rationella lösningar på olika samhällsproblem. Mer sällan diskuteras de starka motiv som finns för en decentraliserad samhällsorganisation och vilka värden som riskerar att gå förlorade om den statliga styrningen tillåts öka. Här är det viktigt att kunna beskriva hur en stark självstyrelse bidrar till välfärd, samhällsutveckling och demokrati, hur den kommunala beskattningsrätten skapar handlingskraft och hur ett brett och omfattande ansvar gör det möjligt att anlägga en helhetssyn vid prioriteringar mellan olika behov. Detta framstår som särskilt viktigt mot bakgrund av ökad heterogenitet, polarisering och sociala konflikter. Man behöver diskutera värdet av att det i kommuner och regioner finns drygt 40 000 förtroendevalda – varav 96 procent är fritidspolitiker – med lokalkännedom och breda kontaktytor gentemot olika delar av samhället. Vidare behöver man synliggöra att skillnader mellan kommuner respektive regioner långt ifrån alltid är uttryck för orättvisor utan

också anpassning efter lokala och regionala förutsättningar och behov. Men framför allt behöver man lyfta fram värdet av att det i alla delar av landet finns fungerande samhällsinstitutioner med demokratisk förankring som genom sin verksamhet kan utveckla förmågan att tillgodose medborgarnas behov. Flertalet samhällsutmaningar har trots allt en lokal dimension som kräver lokal kapacitet för att hanteras.

Det ska tilläggas att betydelsen av att framhålla självstyrelsens olika fördelar inte innebär att man får förneka eller bagatellisera brister och tillkortakommanden inom de kommunala verksamheterna. Sådana finns, de kan vara allvarliga och behöver självklart åtgärdas. Däremot kan det även i dessa fall ses som en fördel att det finns lokalt förankrade politiker och tjänstemän som har ansvar för att ta itu med problemen liksom en kommunal revision som kontinuerligt granskar verksamheten och synliggör brister och förbättringsbehov.

Begränsa statens detaljstyrning

Det är av största vikt att inte acceptera föreställningen att självstyrelsen blivit alltför omfattande eller att merparten av de kommunala verksamheterna skulle befinna sig i djup kris. Kommuner och regioner har förmåga att utveckla sina verksamheter och att ta itu med brister och tillkortakommanden. Men detta skulle gå betydligt bättre med en mindre omfattande och detaljerad statlig styrning. Det är dags från statens sida att utforma en mer långsiktig och strategisk styrning av kommunsektorn som präglas av tillit och respekt för den omfattande kunskap och erfarenhet som finns lokalt och regionalt hos såväl politik som profession. Detta kräver en rad förändringar av styrningens utformning och kommer rimligen att ta tid. Att rensa upp i floran av riktade statsbidrag kommer högt upp på dagordningen liksom att med större omsorg tillämpa de bestämmelser som finns för att skydda självstyrelsen, särskilt

proportionalitetsprincipen och finansieringsprincipen. Dessutom kan försöksverksamhet där kommuner och regioner ges dispens från hindrande föreskrifter ge viktig kunskap som möjliggör mer permanenta förändringar av regleringen.

Utveckla samspelet mellan samhällsnivåerna

Sverige är å ena sidan en enhetsstat där den nationella nivån har ett övergripande ansvar men har å andra sidan en kommunal sektor som spelar en synnerligen viktig roll. Den svenska folkstyrelsen förverkligas både genom ett parlamentariskt statsskick och kommunal självstyrelse. Medborgaren tillhör tre politiska samhälligheter i Sverige och röstar i tre skilda val. Detta flernivåstyre och delade ansvar förutsätter ett väl fungerande samspel mellan samhällsnivåerna och en ömsesidig respekt. Detta är dock långt ifrån alltid fallet och det är inte ovanligt att samspelet snarast äger rum på den ena partens, statens villkor. Överläggningar kan kännetecknas av envägskommunikation och överenskommelser präglas av den ena partens ambitioner. I stället för ett fruktbart utbyte går vi i så fall mot en mer försätlig statlig styrning i form av den statsintegration som beskrivs i antologin. Samtidigt måste det finnas möjligheter att skapa ett samråd som bygger på att båda parter drar nytta av varandras lägesbilder. Då skulle man kunna identifiera förbättringsområden och utvecklingsbehov och skapa en gemensam förståelse av vilka åtgärder som bör vidtas och av vem. En sådan konstruktiv ansats behöver formaliseras i en struktur som består oberoende av vilka partier som bildar styren på respektive nivå. Förutsättningen är dock att det finns en gemensam insikt om att samspelet mellan samhällsnivåerna måste präglas av genuin ömsesidighet för att ge maximal utväxling.

Ta gemensamt ansvar för en likvärdig välfärd

I antologin beskrivs att såväl medborgare som förtroendevalda lägger stor vikt vid att den service som kommuner och regioner erbjuder ska vara likvärdig och att denna uppfattning har ökat över tid. Det beskrivs också att man samtidigt vill att kommuner och regioner ska kunna utforma sin verksamhet efter lokala förutsättningar och att en relativt stor grupp ställer sig bakom båda dessa till synes oförenliga ambitioner. Vi menar också att denna paradox är möjlig att hantera.

En konstruktiv avvägning mellan likvärdighet och självstyrelse är särskilt angelägen eftersom förslag om ökad statlig styrning ofta motiveras av förekomsten av ökade skillnader mellan kommuner respektive regioner. Samtidigt är skillnaderna utifrån socio-ekonomiska faktorer ofta som störst mellan olika delar inom en kommun eller region. För att utforma träffsäkra insatser krävs analyser av individuella och lokala förhållanden och en nära dialog med och medverkan från de invånare som berörs. Här har kommuner och regioner bättre förutsättningar än en nationell aktör att till exempel erbjuda en likvärdig utbildning eller en jämlik vård inom sitt geografiska ansvarsområde.

Däremot kan staten motverka oönskade skillnader genom att skapa goda och likvärdiga förutsättningar för samtliga kommuner och regioner. Det handlar till exempel om att det kommunala utjämningsystemet ger likvärdiga ekonomiska förutsättningar eller att underlätta personal- och kompetensförsörjningen genom utformning, dimensionering och lokalisering av relevanta högskoleutbildningar. Till detta kommer insatser för att skapa en väl fungerande fysisk och digital infrastruktur och att upprätthålla en statlig närvaro i hela landet. Sådana åtgärder kan förväntas leda till att kommuner och regioner med sämre förutsättningar kan förbättra resultat och kvalitet inom sina verksamheter. Det handlar också om att utveckla relevanta former för stöd, i synnerhet

gentemot kommuner med särskilda utmaningar. Det ligger sannolikt utanför statens förmåga att kompensera för alla typer av skillnader. Denna typ av insatser är ändå betydligt mer konstruktiva än detaljerade föreskrifter om hur kommunal verksamhet ska bedrivas. Men de förutsätter ett perspektivskifte från den nationella nivån och en medvetenhet om att varje samhällsnivå kan bidra till en likvärdig välfärd och inte bara staten.

Stärk den lokala demokratin

I flera viktiga avseenden står den kommunala demokratin stark. Valdeltagandet ligger på en hög nivå och demokratins spelregler har hög legitimitet. Partierna har lyckats skapa fungerande styren även när valresultatet lett till otraditionella konstellationer. Antalet förtroendevalda är förhållandevis stort och skapar en bred kontaktyta gentemot olika delar av samhället. Det är dock problematiskt att medborgare ger klart lägre betyg för sina möjligheter till inflytande eller för förtroendet för sina politiker än när det gäller kommunens service och dess kvaliteter som plats. SCB:s medborgarundersökningar visar att dessa nedslående resultat följer ett generellt mönster även om skillnaderna mellan enskilda kommuner är stora.

Möjligen speglar detta en samhällsdebatt där den kommunala sektorn främst värderas utifrån den samhällsservice som erbjuds och att demokratiuppdraget kommer i andra hand. Man ser då inte heller kommuner och regioner som medborgarnas forum för att hantera gemensamma uppgifter och problem. Den kommunala representativa demokratin utgör grunden för medborgarnas politiska inflytande. Men kommuner och regioner har anledning att fråga sig om detta är tillräckligt för att de ska kunna förverkliga de demokrativärden som självstyrelsen förväntas erbjuda. En levande demokrati behöver bäras upp av många människors engagemang. Den representativa demokratin behöver därför hämta

näring från olika former av dialoger där medborgare kan tala, lyssna, ge och ta argument, söka nya lösningar och värdera konkreta förslag. Erfarenheter visar att detta kan ge fördjupade insikter och skapa ett bredare engagemang genom att fler involveras. Det kan också bidra till att överbrygga motsättningar och motverka polarisering grundad på värderingar och grupptillhörighet. De folkvalda får därmed bättre beslutsunderlag samtidigt som den horisontella och vertikala tilliten ökar. Men det förutsätter att kommuner och regioner ger demokratiuppdraget hög prioritet.

Skapa goda förutsättningar för den politiska styrningen

En av förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen är att besluten fattas av församlingar som är valda av och ansvariga inför medborgarna. Det är dessa fullmäktigeförsamlingar som tillsammans med styrelse och nämnder har det politiska ansvaret för hur kommuner och regioner ska fullgöra sitt uppdrag. Ur det perspektivet utgör professionalisering och ökat inflytande av tjänstepersoner en utmaning för självstyrelsen. Självklart är den kommunala verksamheten beroende av medarbetare som besitter hög kompetens, som har utrymme att göra professionella bedömningar och som kan utföra sitt arbete i nära dialog med de medborgare som tar tjänsterna i anspråk. Effektiv politisk styrning innebär inte detaljstyrning av den kommunala verksamheten. Samtidigt finns frågor där gränsen mellan politik och förvaltning inte är självklar. Ökad och mer komplex statlig reglering i kombination med kunskapsutveckling och professionalisering riskerar att förskjuta denna gräns så att utrymmet för politiskt beslutsfattande krymper. Det kan innebära att frågor som i grunden är politiska i stället avgörs inom förvaltningen

som ofta har ett kunskapsövertag, särskilt i relation till fritids-
politiker. Situationen kompliceras ytterligare av att kommuner och
regioner är multiprofessionella organisationer som rymmer skilda
uppfattningar och perspektiv inom och mellan olika professioner.

Denna utveckling ställer krav på både politik och förvaltning. Det
är angeläget att det inom hela den kommunala förvaltningen finns
en medvetenhet om att de förtroendevalda är valda av och ansvar-
iga inför sina medborgare och att de har till uppgift att genom sitt
beslutsfattande tolka folkviljan. Det är också angeläget att förvalt-
ningen bidrar till att de förtroendevalda har goda förutsättningar
att utföra sitt uppdrag. Det är till exempel viktigt att de politiska
organen har ett tillräckligt bra underlag för att kunna göra med-
vetna avvägningar och prioriteringar och att konsekvenser och
alternativa lösningar beskrivs och möjliga vägval tydliggörs. Det
är också viktigt att arbetet i de politiska organen utformas så att
de förtroendevaldas samlade kunskaper, erfarenheter och känne-
dom om förhållandena i olika delar av kommunen eller regionen
tas till vara. Det är framför allt av största vikt att besluten genom-
förs och att medborgarviljan därmed förverkligas. Sammantaget
är samspelet mellan politiker och tjänstepersoner en avgörande
framgångsfaktor när det gäller att forma den politiska styrningen
så att kommuner och regioner kan möta dagens och framtidens
utmaningar. Det krävs också en stark lojalitet inom förvaltningen
gentemot det demokratiska systemet så att de förtroendevalda
kan axla rollen som medborgarnas företrädare. En sådan lojalitet
kan sägas vara uttryck för den professionalism som krävs av en
tjänsteperson i en politiskt styrd organisation.

Slutord

De tidigare kapitlen i denna antologi har lyft fram en rad faktorer som utmanar den kommunala självstyrelsen. Det handlar både om faktorer i omvärlden och om utformning och omfattning av den statliga styrningen. Självstyrelsen är i vissa avseenden stark men vi anar samtidigt en utveckling där kommuner och regioner får ett mer begränsat handlingsutrymme och ett mindre omfattande uppdrag. Forskarna diskuterar denna utveckling utifrån olika perspektiv och belyser en rad viktiga frågeställningar och förhållanden. Deras artiklar stimulerar till fortsatt diskussion och fördjupad analys om vart vi är på väg och vilka vägval som bör göras. Vår förhoppning är att sådana diskussioner kan bidra till att utveckla vår samhällsmodell och medverka till konstruktiva förändringar.

Detta avslutande kapitel gör inte anspråk på att fånga in alla de aspekter som forskarna beskrivit och att sätta in dem i ett sammanhang. Vår ambition har i stället varit att peka ut några uppgifter som vi ser som särskilt angelägna att ta itu med om självstyrelsen ska spela en fortsatt viktig roll i den svenska samhällsorganisationen. Vår utgångspunkt är att den kommunala självstyrelsen kan bidra till att utveckla ett väl fungerande samhälle. Lokalt ansvarstagande, demokratisk förankring, helhetssyn vid avvägningar mellan olika behov och anpassning efter lokala förutsättningar skapar ökad förmåga att lösa uppgifter och att även möta svåra och komplexa utmaningar. Kommunal självstyrelse gör det möjligt att utveckla och stärka denna förmåga i hela landet. Samtidigt behöver kommuner och regioner ta itu med brister och utveckla sina verksamheter. Men för att ta tillvara självstyrelsens potential krävs insatser från såväl staten som kommuner och regioner.

Vi argumenterar för behovet av att:

- › Lyfta fram värdet av en stark kommunal självstyrelse.
- › Begränsa statens detaljstyrning.
- › Utveckla samspelet mellan samhällsnivåerna.
- › Ta gemensamt ansvar för en likvärdig välfärd.
- › Stärka den lokala demokratin.
- › Skapa goda förutsättningar för den politiska styrningen.

Man kan se förhållandet mellan staten och den kommunala nivån som ett informellt kontrakt där staten ger kommuner och regioner frihet och handlingsutrymme och att dessa i sin tur tar ansvar för sina uppdrag när det gäller välfärd, samhällsutveckling och demokrati. En sådan samhällsmodell har en stor potential. Relationen mellan staten och den kommunala sektorn avgör hur väl denna potential kan förverkligas. Stat, kommuner och regioner ansvarar tillsammans för det offentliga åtagandet. De behöver därför ta ett gemensamt ansvar för att skapa en respektfull och funktionell samverkan inom ramen för en tydlig ansvars- och rollfördelning. Statens styrning behöver ge kommuner och regioner ett ökat handlingsutrymme och reella möjligheter att anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. Då kan en tydlig och tillitsfull stat i samverkan med en ansvarstagande kommunal självstyrelse visa vägen mot en väl fungerande samhällsorganisation. Och då behöver ingen tveka om att den kommunala självstyrelsen är värd att värna.

Författarpresentation

Hans Abrahamsson är freds- och utvecklingsforskare från Göteborgs Universitet och har även varit verksam som gästprofessor i Globala Politiska Studier vid Malmö Universitet. Hans forskning handlar om hur den pågående dynamiken i den globala politiska ekonomin påverkar förutsättningarna för lokal demokrati och social hållbarhet i svenska kommuner.

Björn Brorström är professor emeritus. Han är nu verksam vid Kommunforskning i Västsverige. Brorströms forskning har varit inom området kommunal ekonomi med särskilt fokus på finansiell bedömning och effekter av styrmodeller. Under senare år har Brorström studerat kommuners hantering av coronapandemin och även i studier problematiserat den senaste styrtrenden tillitsbaserad styrning.

David Karlsson är professor i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Hans forskning är främst fokuserad på politik och förvaltning i det svenska flernivåsystemet, särskilt den representativa demokratins aktörer och institutioner. Han leder forskningsprojektet Konkurrensdemokrati i svenska kommuner och är under 2022 medlem i SNS Demokratiråd.

Björn Kullander är expert på Sveriges Kommuner och Regioner inom demokratiområdet med särskilt ansvar på självstyrelsefrågor, försöksverksamhet, val och förtroendevalda. Björn är också ansvarig för arbetet med mänskliga rättigheter och minoritetsfrågor.

Lena Langlet är chef för demokratisektionen på Sveriges Kommuner och Regioner med ansvar för frågor som rör demokratins förutsättningar såsom lokalt självstyre, statlig styrning, politisk organisering, val, förtroendevaldas förutsättningar och kommunal revision.

Bo Per Larsson har tidigare varit sektionschef vid Sveriges Kommuner och Regioner med ansvar för frågor som rör demokrati, självstyrelse, statlig styrning och samhällsorganisation. Han är numera fristående konsult, har skrivit flera rapporter som diskuterar kommunal demokrati och självstyrelse och är redaktör för denna antologi.

Anders Lidström är professor emeritus i statsvetenskap vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Han har i drygt fyrtio år forskat om lokal, urban och regional demokrati och politik, både i Sverige och i jämförelse med andra länder. Lidström ingår i Europarådets expertgrupp om den kommunala självstyrelsestadgan.

Stig Montin är professor emeritus i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Han har sedan början av 1980-talet studerat kommunal självstyrelse och demokrati och har bland annat skrivit flera upplagor av läroboken Moderna kommuner (Liber Förlag).

Siv Sandberg är universitetslärare och forskare i offentlig förvaltning vid Åbo Akademi i Åbo, Finland. Hon har lång erfarenhet av forskning och sakkunniguppdrag med avseende på politik och förvaltning på kommunal och regional nivå. Under de senaste åren har hon särskilt arbetat med frågor som rör reformer av den kommunala förvaltningen.

Elin Wihlborg är professor i Statsvetenskap vid Linköpings universitet. Hennes forskning handlar om hur digitaliseringen av samhället möts i lokal politik och förvaltning. Hennes intresse för lokal hållbar utveckling visar även hur lokal ekonomi kan ses på fler olika sätt. Hon är lärarrepresentant i universitetsstyrelsen och yogalärare.

Johan Wänström är universitetslektor i statsvetenskap vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. Han forskar om kommunal och regional politik och demokrati samt samspelet mellan ledande kommunala politiker och tjänstepersoner, men också mellan ledande kommunala och regionala företrädare i det regionala utvecklingsarbetet.

Självstyrelse - värd att värna?

Diskussionen om kommuners och regioners ansvar och uppgifter är ofta inriktad på enskilda verksamheter och utmynnar gärna i starka ifrågasättanden och förslag om att begränsa deras handlingsutrymme. Men det finns ett stort behov av en bredare och mer kvalificerad diskussion om självstyrelsens roll i det svenska samhället: Vilka är dess viktigaste utmaningar? Vilken är dess potential? Hur bör den utvecklas framöver? Har den kanske spelat ut sin roll? Eller är självstyrelsen värd att värna – och hur bör det i så fall ske?

I denna antologi analyserar och diskuterar åtta forskare denna typ av frågeställningar utifrån olika utblickar, teman och perspektiv. Förhoppningen är deras texter ska erbjuda intressant och tankeväckande läsning och stimulera till fördjupad analys och fortsatt debatt om den kommunala självstyrelsens roll i det svenska samhället.

ISBN 978-91-8047-055-1

Beställ eller ladda ner på webbutik.skr.se

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



Sveriges
Kommuner
och Regioner