OLOF PETERSSON

KOMMUNAL-POLITIK

PUBLICA

Kommunalpolitik

Av Olof Petersson på vårt förlag:

Makt — en sammanfattning av maktutredningen 1991
Nordisk politik uppl. 1 1991
Nordisk politik uppl. 2 1992
Förvaltningspolitik (tillsammans med Donald Söderlind) 1992

Olof Petersson

Kommunalpolitik

PUBLICA

Publica ingår i CE Fritzes-förlagen, som också ger ut böcker under namnen Allmänna Förlaget, Norstedts Juridik och Aktuell Juridik

Adress till förlaget (utgivare och redaktion):
CE Fritzes AB, Box 6472, 113 82 Stockholm
Telefon 08-690 91 00

Distribution:
Allmänna Förlaget, Kundtjänst, 106 47 Stockholm
Telefon 08-739 96 30, telefax 08-739 95 48

Kommunalpolitik
Olof Petersson
Upplaga 1:1
ISBN 91-38-92186-3
© 1992 författaren och CE Fritzes AB
Omslag: Hans Bergman

Tryck: Schmidts Boktryckeri AB, Helsingborg 1992

Att mångfaldiga innehållet i denna bok, helt eller delvis, utan medgivande av CE Fritzes AB, är förbjudet enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Förbudet gäller varje form av mångfaldigande, genom tryckning, fotokopiering, bandinspelning etc.

Innehåll

1 Lokal självstyrelse 7
En idé växer fram 7 • Europakonventionen 9 • Besläktade begrepp 11 • Bokens disposition 18

2 Kommunerna i Europa 23
Lokal och regional organisering 23 • Variationer 27 • Huvudtyper 34 • Kommunernas växlande öden 35

3 Kommunerna i Sverige 36
Äldre självstyrelseformer 36 • Centralmakt och lokalmakt 37 • Kommunen blir till 40 • Integration stat–kommun 42 • Kommunen som problem 47

4 Indelning 49
Storlek och demokrati 49 • Kommuner 51 • Landsting 55 • Kyrkliga kommuner 56 • Staten på regional och lokal nivå 57 • Hur bör gränserna dras? 59 • Nyregionalism 67

5 Uppgifter 69
Den konstitutionella ramen 69 • Obligatoriska uppgifter 73 • Befogenheter 74 • Rättslig makt 77 • Kommunerna och staten 78 • Kommunerna och medborgarna 85

6 Val 88
Representativ och direkt demokrati 88 • Det kommunala sambandet 89 • Rösträtt och valdeltagande 90 • Politiska partier 94 • Valrörelser 96 • Valresultat 100 • Mandaten fördelas 104 • Majoritetsläge 109 • Folkomröstningar 110

7 Politiker 111
Att vara förtroendevald 111 • Kommunalpolitikerna 113 • Politikerrollen 123 • Politikerns omvärld 125 • Politisk professionalisering 131

8 Organisation 132
Fullmäktige 132 • Styrelsen och övriga nämnder 134 • Revisorer 139 • Personal 139 • Privatisering 143 • Vilken är den bästa organisationen? 145 • Hur fungerar kommunen? 148

9 Effektivitet 150
Inkomster 151 • Utgifter 159 • Budget och redovisning 160 • Utvärdering 163 • Konkurrens 165

10 Rättssäkerhet 167
Organisation 168 • Förfarande 168 • Tjänsteansvar 170 • Offentlighet 171 • Överklaganden 173 • Granskning 175

11 Demokrati 177
Demokratiforskning 177 • Demokratins innebörd 180 • Representativ demokrati 184 • Medborgarsamhälle 187 • Medborgarnas delaktighet 190 • Hur demokratisk? 194

12 Makten i kommunen 195
Perspektiv på lokal makt 195 • Maktspelet i kommunen 197 • Rörelsen och Rotary 201 • Förhandlingsplanering 203 • Näringslivet 206 • Organisationer 207 • Massmedia 209

13 Kommunens makt 211
Inre faktorer 211 • Yttre faktorer 212 • Beslutsprocess 215 • Kommunal samverkan 217 • Kommunerna och Europa 221

14 Kommuner under debatt 227

Referenser 229

Litteratur 233

Register 243

1 Lokal självstyrelse

Kommunernas historia går betydligt längre tillbaka än staternas. De självstyrande enheterna under forntiden var geografiskt begränsade och hade en relativt fåtalig befolkning. I Skandinavien samlades menigheten till ting inom häradet, hundradet och landskapet. Den kommunala friheten i södra Europa kulminerade omkring år 1200. Italienska städer och provensalska byar åtnjöt då en långtgående självständighet.

Under medeltiden ledde feodalherrars och kungars maktanspråk till allt starkare konflikter med det lokala självbestämmandet. Efter flera århundradens strider mellan lokalmakt och centralmakt avgick den centraliserade statsmakten med segern. Kungar och furstar kunde med hjälp av statens förvaltningsapparat härska över vidsträckta territorier. Den lokala självstyrelsen pressades tillbaka nästan överallt i Europa.

En idé växer fram

Men centralmakten skapade sin egen motreaktion. Med upplysningstiden kom en renässans för den lokala självstyrelsens idé. Tanken ingår i den allmänna kretsen av värden som självbestämmande, frihet, rättigheter och medborgarskap. Självstyrelsetanken riktade sig mot den enväldiga kungamakten och överhetsstaten. Varför skulle inte bygdens och stadens invånare själva få bestämma över sina egna angelägenheter?

Det var mot slutet av 1700-talet och under 1800-talet som kravet på lokal självstyrelse slog igenom i den europeiska idédebatten. Den engelska liberalismen betonade vikten av *local government*. För John Stuart Mill var den lokala självstyrelsen ett tillfälle för den enskilde att i samverkan med andra få utveckla sin personlighet. Demokratins medborgare fick inte reduceras till någon som "endast passivt tar emot andras tankar". Friheten kräver att medborgarna själva handlar och tar personligt ansvar för de gemensamma angelägenheterna. Den kommunala självstyrelsen gav många medborgare möjlighet att bli valda till förtroendeuppdrag och skulle därmed bredda den politiska bildningen (*political education*).

Fransmannen Alexis de Tocqueville kunde efter sina resor i Amerika på 1830-talet berätta för den europeiska publiken hur framtidens demokrati skulle komma att gestalta sig. Utvecklingen mot jämlikhet gick inte att hejda. Fåtalsväldets och aristokratins tid var oåterkalleligen förbi. Demokratin innebar visserligen stora risker; utvecklingen skulle kunna leda till egoism, massvälde och majoritetstyranni. Dessa tendenser skulle emellertid kunna motverkas. Om den politiska styrelsen inrättades så att medborgarna själva anför-

troddes ansvaret för de gemensamma angelägenheterna skulle de upptäcka det nära sambandet mellan det enskilda och det allmänna intresset. Fria nationers kraft, skrev Tocqueville, vilar i kommunen. "De kommunala institutionerna är för friheten detsamma som elementarskolorna för vetenskapen." "Utan kommunala institutioner kan en nation visserligen ge sig en fri författning, men det blir ingen anda däri."

De socialistiska idéerna, som började utkristalliseras under 1840-talet, sökte omgestalta samhället längs två olika vägar. Den ena var den statssocialistiska modellen. Den andra lade tonvikten på den lokala gemenskapen. Denna kommunalistiska ådra i socialismen representeras av teoretiker som Robert Owen, Pierre Joseph Proudhon, Alexander Herzen och Michail Bakunin.

Även i den tyska debatten höjdes starka röster till förmån för den lokala självstyrelsen. Självstyrelsetanken var inte minst ett uttryck för den framväxande borgarklassens attacker mot statliga regleringar och auktoritär byråkrati. Rättsteoretiker som Lorenz von Stein, Rudolf von Gneist och Otto von Gierke vände sig mot den centraliserade statsmaktens totala maktanspråk. För dessa tänkare gällde det att finna ett hållbart sätt att inom ramen för den statliga ordningen inordna en relativt långtgående självstyrelse för kommuner, korporationer och andra organ. Man ägnade stor uppmärksamhet åt exempel på självförvaltning i tidigare tysk och allmän europeisk historia. Med sin *Genossenschaft*-teori ville von Gierke exempelvis hävda det självstyrande organets frihet både utåt och inåt. Ett självstyrande organ borde dels åtnjuta ett skydd gentemot ingrepp från statsmakten, dels vara organiserat så att alla medlemmarna fick lika rätt att ta del i skötseln av de gemensamma angelägenheterna.

Den svenska debatten följde i samma spår som den övriga europeiska. De liberala strömningarna tog sig inte bara uttryck i krav på tryckfrihet, skråväsendets avskaffande och ökad personlig frihet utan även i anspråk på kommunal självstyrelse. Under 1830- och 1840-talen gjordes det i riksdagen vissa framstötar för att stärka den kommunala självstyrelsen. Oppositionsmannen Mauritz Klingspor föreslog exempelvis 1834 att det landskapsvis borde inrättas folkvalda ting med verklig beslutanderätt. Man skulle därigenom kunna "befria nationen från det förmynderskap huvudstaden åtagit sig". Riksdagen ansågs inte företräda nationens verkliga opinioner utan var endast "regeringens och journalismens organer". Klingspors slutsats var klar: "En verklig frihet och belåtenhet uppkommer blott genom en väl organiserad municipalstyrelse." Det kan tilläggas att de radikala reformförslagen inte gick igenom och att det skulle dröja till 1860-talet innan den kommunala självstyrelsen lagfästes i Sverige.

Huvudargumenten för den lokala självstyrelsen var i allmänhet desamma i alla länder där debatten fördes. Självstyrelsetanken sågs som ett uttryck för samhällets allmänna demokratisering. Med kravet på självbestämmande följde en önskan att medborgarna också på lokal nivå skulle få styra sig själva. En vidgad lokal självstyrelse skulle gynna såväl individens som samhällets utveckling.

Debatten drevs emellertid inte endast av liberaler. Även från konservativt håll framfördes argument för lokal självstyrelse. Kommunerna sågs som det förmedlande organet mellan individ och stat. Den disciplinerande effekten ställdes här i förgrunden. Självstyrelsen skulle fostra de enskilda människorna att ta ansvar och därmed, enligt de konservativas

förhoppning, göra dem mer måttfulla och benägna att acceptera den rådande samhällsordningen.

Till dessa mer principiellt hållna argument kom sedermera även mer praktiska överväganden. I takt med det ökande antalet offentliga angelägenheter visade den centraliserade statsapparaten sin begränsning. En decentralisering blev av nöden och där förutsättningar fanns utgjorde kommunerna lämpliga förvaltningsorgan.

Med den allmänna rösträtten och parlamentarismen segrade i början av 1900-talet också idén om lokal självstyrelse. Kommunerna fick en allt viktigare roll i det framväxande välfärdssamhället.

Europakonventionen

I dag är idén om lokal självstyrelse okontroversiell. Ett påtagligt bevis för att tanken nu är allmänt accepterad är den europeiska konvention om kommunal självstyrelse, som trädde i kraft 1988. (Termerna lokal och kommunal självstyrelse används synonymt; den engelska texten talar om *local self-government*.) Sverige ratificerade konventionen, efter visst dröjsmål, 1989. Texten återges i slutet av detta kapitel.

Konventionen är visserligen allmänt formulerad, men den ger uttryck för de gemensamma principer som de europeiska demokratierna i dag kunnat enas kring.

Tillkomst

Bakom den slutliga texten ligger åtskilliga år av förhandlingar. Från kommunalt håll hade man länge krävt ett internationellt dokument för att skydda och stärka den kommunala självstyrelsen.

Arbetet med konventionen har utförts inom ramen för Europarådet, som 1957 inrättade ett representativt organ för medlemsländernas kommuner, nuvarande Europarådets permanenta kommunalkonferens. Ett utkast till en deklaration om principer för kommunal självstyrelse lades fram redan 1968, men förslaget kritiserades för att vara alltför svepande och allmänt hållet. Diskussionen kom sedan inte minst att handla om huruvida deklarationen skulle vara bindande eller inte samt vilken juridisk form som skulle väljas.

År 1981 var en nytt utkast klart, som efter upprepade diskussioner i Europarådets ministerkommitté ledde fram till ett slutligt ställningstagande. Arbetet utmynnade i en konvention, som antogs 1985.

Konventionen är emellertid inte helt bindande. En stat som ansluter sig till konventionen kan undanta vissa bestämmelser. Det finns också möjlighet att utesluta vissa typer av kommuner från konventionens giltighetsområde.

De undertecknande parterna förbinder sig att tillhandahålla information om lagstiftning och andra åtgärder som vidtagits för att följa konventionen. Däremot bestämde man att inte inrätta något särskilt institutionaliserat övervakningssystem. Europarådets ordinarie organ ansågs vara tillfyllest.

Riksdagen godkände utan debatt att Sverige ratificerade konventionen. Regeringen konstaterade i sin proposition att det inte fanns något behov att ändra lagstiftningen: ”Tvärtom är de principer som konventionen ger uttryck för sedan länge införlivade i det svenska rättssystemet och i den allmänna förvaltningstraditionen.” Därför undantogs inte någon punkt i konventionen. Kon-

ventionen är tillämplig på Sveriges kommuner och landsting, men däremot inte på de kyrkliga kommunerna.

Innehåll

I den förklarande rapport som Europarådet antog samtidigt med konventionen angavs att syftet var att avhjälpa bristen på enhetliga normer för att bedöma och trygga kommunernas rättigheter.

Konventionen ålägger parterna att tillämpa grundläggande regler som garanterar kommunernas politiska, administrativa och ekonomiska oberoende.

Texten består av tre delar. Den första delen innehåller de grundläggande villkor som anger principerna för kommunal självstyrelse. Den andra delen preciserar i vilken utsträckning en undertecknande stat kan göra undantag från konventionen. Den tredje delen utgörs av klausuler som vanligen används i konventioner som utarbetas inom Europarådet.

Konventionens inledning och första del sammanfattar den lokala självstyrelsens viktigaste förutsättningar.

Demokratisk betydelse. Inledningen ger uttryck för de allmänna principer som ligger till grund för konventionen. Kommunal självstyrelse säges ge ett väsentligt bidrag till demokrati, effektiv förvaltning och decentralisering av makten. Kommunerna har en viktig roll i uppbyggandet av Europa. Kommuner skall inrättas på ett demokratiskt sätt och åtnjuta omfattande självbestämmanderätt.

Grundlagsskydd. I konventionens andra artikel stadgas att den kommunala självstyrelsen i princip skall ges grundlagsskydd. Att bestämmelsen inte är mer kategoriskt utformad beror på att stater, som England, kan sakna skriven författning eller att federala stater kan vara så organiserade att den lokala självstyrelsen regleras av delstaterna och inte av den centrala förbundsregeringen.

Reell självstyrelse. Artikel 3 definierar innebörden av begreppet lokal självstyrelse. Kommunen skall både ha "rätt" (dvs. lagstadgat utrymme) och "möjlighet" (dvs. reella resurser) att "sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna". Formuleringen "på eget ansvar" betonar att kommunerna inte skall vara begränsade till att endast verka som representanter för högre organ.

Rätten till självstyrelse skall utövas genom demokratiskt tillsatta organ. Denna princip ger uttryck för den vikt som Europarådet fäster vid demokratiska styrelseformer.

Ordentliga befogenheter. Konventionen gör inget försök att uttömmande räkna upp de befogenheter och åligganden som gäller för kommunerna över hela Europa, men fastställer i alla fall de allmänna principerna. Huvudtanken är att kommunerna skall ha en rejält tilltagen sfär för självständigt handlande och att staten inte skall kunna pålägga kommunerna uppgifter hur som helst; kravet på lagenlighet är här centralt.

I en särskild punkt betonas den allmänna principen att offentligt ansvar skall decentraliseras. Såvida inte omfattningen eller arten av en uppgift är sådan att den behöver behandlas inom ett större område, eller det finns starka effektivitetsskäl eller ekonomiska skäl, skall uppgiften i allmänhet anförtros åt den mest lokala styrelsenivån.

Skydd för den kommunala indelningen. Visserligen ger konventionen inte någon makt för en kommun att inlägga veto mot ändring-

ar i den kommunala indelningen, men däremot stadgas samråd. Folkomröstningar kan vara lämpliga, men är inte obligatoriska.

Handlingskraftig ledning. Kommunerna måste kunna fatta beslut om sin egen förvaltning så att hänsyn kan tas till lokala förhållanden och administrationens effektivitet. En stel organisation får inte uppifrån påtvingas kommunerna. Kommunerna skall ha möjlighet att erbjuda tillräckligt förmånliga anställningsvillkor för att kunna rekrytera och behålla kvalificerad personal.

De förtroendevalda skall ha sådana arbetsvillkor att deras uppdrag inte hindras och de skall ges skälig ersättning för sitt arbete.

Skydd mot statligt förmynderi. Enskilda medborgare skall ha rätt att överklaga beslut av kommunala myndigheter och staten får utöva rättslig kontroll över kommunerna. Däremot får staten inte övervaka kommunerna genom förmyndarkontroll. Kontrollen måste ha laglig grund. Administrativ tillsyn skall normalt begränsas till frågan om de kommunala åtgärdernas laglighet, inte deras lämplighet. Kontrollmyndigheten måste använda den metod som minst påverkar kommunens självbestämmanderätt.

Ekonomiska resurser. Den lagliga befogenheten att utföra vissa funktioner vore meningslös om kommunerna inte hade tillräckliga ekonomiska resurser. Kommunerna skall ha frihet att själva bestämma hur utgifterna skall prioriteras. Den kommunala ansvarsprocessen måste fungera effektivt. Generella bidrag, eller till och med bidrag bundna till vissa sektorer, är att föredra framför bidrag som är öronmärkta för specifika projekt. Kommunerna skall kunna ta upp lån för att finansiera kapitalinvesteringar.

Rätt till samverkan. Kommunerna skall ha möjlighet att samverka med andra kommuner för att genomföra gemensamma projekt, öka effektiviteten eller utföra arbetsuppgifter som överstiger en enskild kommuns förmåga. Kommunerna skall kunna sluta sig samman i regionala, nationella och internationella intresseorganisationer. Även direkt samarbete med kommuner i andra stater skall vara tillåtet.

Rättsskydd. En kommun skall ha rätt att föra sin talan inför domstol eller likvärdigt, oberoende, författningsenligt organ.

Europarådet, som har till uppgift att försvara och utveckla demokratin, betraktar konventionen som det första multilaterala rättsliga instrument som definierar och garanterar principerna för kommunal självstyrelse, som är en av demokratins grundvalar. Tanken är att konventionen skall bidra till att skydda och stärka gemensamma europeiska värderingar.

Besläktade begrepp

Risken med ett så allmänt accepterat och positivt värdeladdat begrepp som lokal självstyrelse är att det döljer oklarheter och dilemman. Det finns ett antal besläktade begrepp. En kontrast mot dessa kan ge självstyrelsebegreppet klarare konturer.

Demokrati

Under 1800-talet sammanföll kravet på lokal självstyrelse med kravet på demokrati. Så länge staten behärskades av en liten överklass

riktade sig den lokala självstyrelsen och demokratin mot samma motståndare. Självständiga kommuner var ett värn mot överhetsstaten. Den allmänna rösträtten skulle ge landets alla medborgare lika politisk makt över staten.

Men när striden väl vunnits har problemet kommit i en ny dager. Det är inte längre lika självklart att demokrati och lokal självstyrelse är två sidor av samma mynt. Folkstyrelsen förverkligas genom ett dubbelt demokratiskt system. (För principresonemangets skull bortses här från den komplikationen att kommuner även kan finnas på regional nivå, såsom de svenska landstingen, då det rör sig om ett trippelsystem.) Man kan tala om ett slags dubbelt medborgarskap. Den enskilde väljaren kan i kraft av sitt nationella medborgarskap påverka staten och såsom kommunmedlem det lokala styrelseorganet.

Ett sådant dubbelt system har både fördelar och nackdelar. Fördelarna ligger i att de båda systemen kan komplettera varandra. Genom kompetensfördelning mellan stat och kommun kan både nationella och lokala frågor i demokratisk ordning avgöras av dem som berörs. Nackdelarna har att göra med samordningsproblemen. Var går gränsen mellan de båda systemen? Vem skall avgöra kompetenskonflikter? Vad händer om de två systemen fattar beslut som strider mot varandra? Har det ena systemet överhöghet över det andra, i så fall vilket och varför?

Dessa frågor leder rakt in i några av den politiska demokratins kärnproblem, vilka länge diskuterats av filosofer, politiker, jurister och statsvetare. Ytterst är svaren på frågorna avhängiga valet av demokratitolkning. Även om alla kan vara ense om demokratins mest allmänna och abstrakta principer, såsom folksuveränitet och medborgerliga fri- och rättigheter, skiljer sig meningarna när det gäller att översätta de generella idéerna till praktiskt arbetande institutioner.

En viktig skiljelinje i debatten kan åskådliggöras med begreppsparet *monolitisk* och *pluralistisk* demokrati.

Den monolitiska demokratiuppfattningen förutsätter att den politiska makten i samhället utgår från en enda punkt och, givetvis, att denna står under demokratisk kontroll. Urtypen är den franska revolutionens demokratitolkning. Det gamla samhället hade varit som en pyramid med kungen längst upp. Envåldshärskaren hade nu störtats och ersatts av en vald nationalförsamling. Statens centraliserade hierarki ändrades emellertid inte utan snarast förstärktes ytterligare under den jakobinska styrelsen. Demokratins effektivitet avgörs här av statens förmåga att styra samhället.

Den pluralistiska demokratiuppfattningen nöjer sig inte med att den centrala statsmakten är effektiv och står under folklig kontroll. Demokratin är också beroende av hur resten av samhället är organiserad. Den monolitiska demokratin kräver egentligen bara en stat och ett folk bestående av ett antal individer. Den pluralistiska demokratin fordrar också att det mellan individer och stat finns en mångfald självständiga institutioner och grupperingar såsom föreningar, kyrkor, företag, universitet och massmedier. Ett sådant organiserat medborgarsamhälle, eller civilt samhälle, är förutsättningen för en öppen, dynamisk och frihetlig samhällsordning.

Synen på den lokala självstyrelsen är starkt beroende av valet av demokratitolkning. I den monolitiska demokratins perspektiv betraktas självständiga kommuner med skepsis, som ett hotande och störande element i den nationella demokratiska processen. Den pluralistiska demokratin betraktar lokal självstyrelse med desto större förståelse. En livaktig lokal

demokrati och oberoende kommuner bidrar till samhällets mångfald.

Kommunerna visar emellertid att gränsen mellan "stat" och "medborgarsamhälle" inte är knivskarp utan i praktiken ganska flytande. Kommunerna hör visserligen inte till staten i strikt statsrättslig mening, men genom ett finmaskigt nät av lagar, finansieringsformer och kontrollmekanismer är kommunerna en del av "den offentliga sektorn" och "det allmänna". Medlemskapet i kommunen skiljer sig från medlemskapet i exempelvis föreningar genom att vara obligatoriskt och förbundet med rättsligt sanktionerade plikter. I vissa avseenden liknar emellertid kommunerna frivilliga organisationer; inte minst i den lokala självstyrelsens idévärld spelar självverksamhet, frivillighet och lokal gemenskap en framträdande roll.

Denna kommunernas mellanställning mellan staten och medborgarsamhället får, som det kommer att visa sig senare i denna bok, åtskilliga praktiska konsekvenser och utgör ett av den kommunala demokratins stora underliggande dilemman.

Självförvaltning

Inte sällan likställs begreppen självstyrelse och självförvaltning. Det vanligaste tyska uttrycket för självstyrelse är exempelvis *Selbstverwaltung*. Kommunerna kan visserligen ses som förvaltningsenheter vilka antingen sköter uppgifter som ålagts av staten eller som frivilligt bestämts av kommunerna själva, men självstyrelse och självförvaltning är inte synonyma begrepp.

Om kommunerna betraktas som förvaltningsenheter aktualiseras två problem. Det ena rör förhållandet mellan förvaltning och politik. Det andra gäller huruvida förvaltningen skall organiseras på yrkesmässig eller frivillig bas.

Det har gjorts åtskilliga försök att finna ett klart kriterium för att skilja mellan "politik" och "förvaltning". En del menar att gränsen går mellan "mål" och "medel". Andra menar att politik har att göra med "värderingar" och förvaltning med "tekniska" avgöranden. Dessa och andra gränsdragningsförslag har emellertid kritiserats och är i praktiken knappast användbara. Lika lite förefaller de ägnade att fånga det karaktäristiska hos den lokala självstyrelsen.

Oavsett hur begreppen närmare definieras är det nämligen klart att lokal självstyrelse omfattar såväl politik som förvaltning. Faran med termen självförvaltning är att betydelsen lätt uppfattas alltför snävt. Diskussionen om den lokala självstyrelsens problem riskerar då att reduceras till ett tekniskt och administrativt problem. Omorganisationer och managementidéer kan aldrig lösa den kommunala demokratins grundläggande problem. Även om förvaltningen utgör en stor och viktig del av kommunernas verksamhet är kärnan i den lokala självstyrelsens idé en annan. Det är ingen tillfällighet att Europakonventionen så tydligt markerar att en kommun bör ses som en *politisk*, demokratiskt styrd gemenskap. Den engelska termen self-*government* fångar bättre denna innebörd.

Ett annat problem rör den kommunala förvaltningens organisering. Historiskt sett kan man urskilja tre förvaltningstraditioner. Den första är den *statliga* förvaltningens arbetsmetod. I äldre tider arbetade staten genom myndigheter, ämbetsmän, hierarkier, formalism och med en stark betoning på att handläggningen skulle vara rättsligt korrekt. Den andra förvaltningstraditionen är *affärsföretagets*. Visserligen kan storföretag bilda omfattande byråkratiska maskinerier, men be-

toningen ligger här mer på affärsmässighet, snabbare beslut och en mer informell struktur. Den tredje förvaltningstraditionen hör hemma i *folkrörelser* och andra ideella organisationer; arbetet utförs här av frivilliga förtroendevalda.

Historiskt sett har den kommunala förvaltningen mest liknat den tredje modellen. Ända till långt in på 1900-talet sköttes en betydande del av den kommunala verksamheten av menighetens valda ombud. I tysk självstyrelsetradition talas exempelvis om oavlönade *Ehrenamt*, förtroendeuppdrag. När Tocqueville prisade de amerikanska kommunerna framhävde han just medborgarnas självverksamhet och eget ansvarstagande för de gemensamma angelägenheterna.

Under senare årtionden har självförvaltningstraditionen i praktiken försvunnit och skillnaderna mellan de andra två förvaltningstraditionerna har minskat. Statens förvaltning har lånat allt fler drag av affärsföretagets arbetsmetoder. Olikheterna mellan statlig och kommunal förvaltning har efter hand suddats ut. Ju större kommunerna blivit och ju större ansvarsområde de fått, desto mer av förvaltningen har överlåtits på tjänstemän och särskilt anställda yrkesgrupper. Denna professionalisering har lett till ökad effektivitet, men har samtidigt urholkat ett av den lokala självstyrelsens klassiska argument, medborgarens eget frivilliga ansvarstagande. Rollen som kommunmedlem har i mycket reducerats till väljare och servicekonsument.

Federalism

Vanligtvis skiljer man mellan tre huvudtyper av statsorganisation: enhetsstat, förbundsstat (federation) och statsförbund (konfederation). Europeiska förbundsstater är Tyskland, Österrike, Schweiz och (ännu så länge) Tjeckoslovakien; även Spanien och Belgien har starkt federala drag. Vilket är sambandet mellan federalism och lokal självstyrelse?

På ett mycket allmänt plan är federalism och lokal självstyrelse uttryck för samma huvudtanke, nämligen en vertikal maktdelning mellan å ena sidan den centrala statsmakten och å andra sidan territoriella enheter. Graden av centralisering kan variera starkt även inom enhetsstaterna. Sverige är en utpräglad enhetsstat som samtidigt har en jämförelsevis omfattande kommunal självstyrelse.

Det finns emellertid vissa viktiga skillnader mellan en förbundsstat och en enhetsstat med självständiga kommuner. Tre sådana skall här nämnas.

En delstat i ett federalt system har större möjligheter att utforma sitt eget politiska system. Kommunerna i Sverige regleras exempelvis av en lag, kommunallagen, som beslutats av riksdagen. Delstaterna i en federation har egna grundlagar. Visserligen finns det givetvis dessutom en gemensam grundlag för hela förbundsstaten, men denna har beslutats gemensamt av förbundet och de ingående delstaterna; författningsändringar i förbundsstater är därför relativt komplicerade. I den mån kommunerna ges ökad makt att själva bestämma över sin inre organisation minskar skillnaden gentemot förbundsstaterna.

Den andra skillnaden ligger i sättet att lösa konflikter mellan staten och de territoriella enheterna. I enhetsstater brukar statens uppfattning väga tyngre. I förbundsstater slits vissa tvister av ett mer oberoende organ, vanligen en författningsdomstol.

En tredje och principiellt avgörande skillnad mellan förbundsstaten och enhetsstaten rör den centrala statsmaktens organisation. Förbundsstatens parlament har alltid två kamrar. Den ena företräder hela förbundets

befolkning och utses i direkta val. Den andra representerar delstaterna och väljs antingen av delstaternas regeringar eller av delstaternas invånare. Ett sådant tvåkammarsystem ger delstaterna medinflytande över statens lagstiftning.

Federalismen innebär därmed en starkare motmakt gentemot den centrala staten. Delstaternas konstitutionella makt är större än kommunernas. I många förbundsstater är det dessutom delstaterna, inte förbundsregeringen, som har överinseende över kommunerna.

Decentralisering

Varje slags lokal självstyrelse som på ett mer påtagligt sätt inskränker på centralmaktens handlingsförmåga innebär en decentralisering. Så långt finns det en allmän överensstämmelse mellan begreppen decentralisering och lokal självstyrelse. Men begreppen är inte helt identiska.

Ordet decentralisering används i delvis olika betydelser. I europeisk förvaltningslitteratur skiljer man ofta mellan *decentralisering* (beslutsmakt flyttas från staten till kommuner eller andra fristående organ), *dekoncentrering* (beslutsmakt flyttas från ett centralt statligt organ till ett underordnat statligt organ), *delegering* (beslutsmakt överflyttas från överordnad till underordnad inom ett organ) och *utlokalisering* (en myndighet flyttas från huvudstaden till en annan ort).

Organisationsforskningen skiljer mellan mer eller mindre decentraliserade system. Ett decentraliserat system förutsätter en hierarkisk organisation med en arbetsfördelning mellan den centrala ledningen och de lokala enheterna. Denna arbetsfördelning kan organiseras på många olika sätt varför en decentralisering kan ta sig många olika uttryck. *Antal enheter* i organisationen är ett mått på decentralisering: ju fler aktörer, desto mer decentraliserat är systemet. *Spridning* är hur stor del av territoriet som omfattas. *Specialisering* uttrycker hur många funktioner som arbetet är uppdelat i. *Antal nivåer* är en annan aspekt; en platt organisation har få mellannivåer. *Delegering* rör den lokala nivåns beslutskapacitet i förhållande till den centrala nivån. *Deltagande* handlar om hur många som är delaktiga i besluten. Dessa exempel på decentraliseringens dimensioner illustrerar begreppets mångtydighet.

En decentraliserad organisation utan lokal självstyrelse skulle kunna bestå av många enheter, vara höggradigt specialiserad och bygga på långtgående delegering av beslutsmakt utan att för den skull ha den lokala självstyrelsens kännetecken såsom medborgerligt deltagande och folklig legitimitet.

En decentralisering inom hela den offentliga sektorn behöver heller inte automatiskt leda till större beslutsmakt för kommunerna. Under välfärdssamhällets mest expansiva period skedde en kraftig utbyggnad av den sociala servicen, framför allt på kommunal nivå. Samtidigt som kommunerna fick allt fler uppgifter skärptes också den statliga regleringen av kommunernas handlande. Statsvetaren Francesco Kjellberg har formulerat en av den lokala självstyrelsens paradoxer: ju mer kommunerna fick att bestämma över, desto mindre fick de att säga till om.

En omdiskuterad fråga är om decentralisering gynnar de starka eller de svaga i samhället. Frågan har inget klart svar. Det finns exempel på att de svaga med hjälp av den allmänna rösträtten kunnat erövra den centrala statsmakten och genom centralisering och riksenhetlighet höja och utjämna hela befolkningens levnadsstandard. Men det finns också exempel på länder där storbolag kunnat

använda sig av den statliga centralmakten för att gynna sina egna intressen.

Decentraliseringens konsekvenser från maktsynpunkt förefaller snarare ha att göra med vilken typ av kollektivt handlande som åsyftas. Om det är viktigt att koncentrera *befintliga* resurser vid en bestämd tid och plats lönar det sig att centralisera. Om det däremot är viktigt att *skapa nya* resurser är det bättre med decentralisering. Centralisering medför vanligen stelhet. Det decentraliserade systemets stora fördel ligger i förmågan att snabbt anpassa sig till olikheter i befolkningen och förändrade förutsättningar.

En demokrati bygger på en avvägning mellan central och lokal makt. Det finns flera argument som talar för en viss centralmakt. *Rättssäkerhet* bygger på förutsebarhet och lika behandling; den centrala nivåns uppgift är att tillse att de lokala olikheterna i detta avseende inte blir för stora. *Effektivitet* för hela systemet behöver inte vara detsamma som summan av de lokala enheterna; den nationella ekonomin kan exempelvis anses fordra inskränkningar av den lokala autonomin i form av skattetak. *Demokratin* baseras, som tidigare nämnts, på ett dubbelt system; väljarens intresse som medborgare i riket kan stå i motsättning till rollen som kommunmedlem.

Subsidiaritet

Begreppet subsidiaritet spelar i dag en framträdande roll i europeisk samhällsdebatt och förekommer inte minst i diskussionen om den europeiska unionens framtida gestaltning. Subsidiaritet översätts med ordet närhetsprincipen. I Maastrichtöverenskommelsen från februari 1992 fastslås att "besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt".

När det i debatten hänvisas till subsidiaritet är det i relativt uttunnad mening. Ordet används snarast som en synonym till en allmän decentraliseringstanke. Denna uppfattning är sedan länge även fast förankrad i svensk tradition. Ett exempel är den svenska länsberedningen som 1974 formulerade några principer för uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun, varav en löd: "En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda."

Subsidiaritet har emellertid också en mer speciell innebörd. Idén är central i katolska kyrkans samhällsfilosofi. Påven Pius XI formulerade 1931 i en encyklika (Quadragesimo anno) principen om subsidiaritet, som därefter kommit att spela stor roll i katolsk sociallära.

Latinets "subsidium" betyder undsättning, hjälp, stöd. Mindre enheter har rätt till stöd för att kunna växa och utvecklas. Grundidén är att samhällsproblem så långt möjligt skall lösas genom små sociala enheter, exempelvis familjen, grannskapsgrupper och församlingar. Familjens moraliska ansvar betonas starkt. Först när den lokala nivån inte förmår fylla sin uppgift bör ansvaret övertas av ett högre organ. Doktrinen riktar sig mot statens roll: staten bör inte vara det första utan det sista alternativet.

I tysk debatt har landets federala styrelsesätt setts som ett förverkligande av subsidiaritetstanken. Principen kan även tillämpas på enhetsstater. En långtgående lokal självstyrelse skulle kunna ses som ett uttryck för subsidiaritet. Däremot råder inte omvändningen; federalism och lokal självstyrelse kan mycket väl motiveras med andra argument än subsidiaritet.

I den katolska sociallärans ursprungliga mening är subsidiaritetstankens princip om de lägre organens företrädesrätt kategoriskt

formulerad. Enligt en strikt tillämpning av tanken kan inte ens den tyska federalismen sägas stå helt i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Förbundsnivån har därtill alltför stor makt i förhållande till delstaterna.

Autonomi

Det ligger nära till hands att identifiera självstyrelse med autonomi. Striden för lokal självstyrelse fördes under 1800-talet just med syftet att skapa en självständig sfär av självbestämmande. Autonomin fick därmed en negativ tendens, som ett hinder och skydd mot utifrån påtvingade bud.

När autonomibegreppet preciserats i samhällsvetenskaplig litteratur har innebörden vanligen inte gjorts fullt så snäv. Autonomi är inte detsamma som oberoende, inte endast frihet *från* något. Kampen för autonomi, skulle kan man kunna säga, går ut på att byta ett slags beroende mot ett annat. I stället för att reglerna bestämts av någon utomstående sätts reglerna i en autonom situation av de berörda själva. Ordet består av två delar, *auto* (själv) och *nomos* (lagar, regler). Båda elementen är lika viktiga. Autonomi betyder inte frånvaro av regler, utan regler som är frivilligt och självständigt bestämda.

Frågan är om dagens lokala självstyrelse uppfyller kraven på autonomi. Svaret måste bli att kommunerna i Sverige åtnjuter en inskränkt autonomi. De allmänna ramarna för den kommunala verksamheten är såpass fixerade av statliga, centralt bestämda regler att den enskilda kommunens möjligheter att själv fritt bestämma över sina angelägenheter är kraftigt begränsade.

Däremot kan den lokala autonomin vara mer eller mindre inskränkt. Variationerna över tid kan vara betydande. Utvecklingen under en stor del av 1900-talet kan ses som en successivt minskande autonomi. I takt med att den offentliga sektorn byggdes ut växte kommunernas verksamhetsfält, samtidigt som utrymmet för självständigt handlande krymptes av de detaljerade föreskrifter som staten fastställde. Under senare år har utvecklingen emellertid gått i en annan riktning. Kommunerna har fått vidgade befogenheter att själva bestämma över sin inre organisation. Ändrade former för finansiering ger kommunerna större frihet att bestämma över sin egen ekonomi.

Att de reella handlingsmöjligheterna minskas till följd av den försämrade ekonomiska situationen är en annan sak. När den kommunala sektorn expanderade inskränktes autonomin. Däremot ges kommunerna ökad autonomi när det gäller att organisera sina besparingar och nedskärningar.

Medborgarskap

I den lokala självstyrelsens idéarv intar tanken på rättigheter en viktig plats. Den lokala gemenskapen har ansetts ha vissa grundläggande rättigheter. Den enskilde individen har rätt, inte endast att exempelvis åtnjuta ett grundläggande rättsskydd, att fritt få yttra sig och att bilda föreningar, utan också att som kommunmedlem få vara med och bestämma över de gemensamma angelägenheterna.

Principen att alla invånare har lika rättigheter var på sin tid en revolutionerande idé som härstammar från franska revolutionens tankevärld. De grundläggande fri- och rättigheterna utgör kärnan i det moderna medborgarskapet.

Det är brukligt att indela de medborgerliga fri- och rättigheterna i tre huvudgrupper.

De *civila* rättigheterna är uttryck för principen om allas likhet inför lagen. Rättssäkerhet och skydd för den personliga integriteten är här viktiga inslag. De *politiska* rättigheterna avser att förverkliga idén om en medborgare — en röst. Möjligheterna att delta i de gemensamma besluten och bilda opinion är här avgörande. De *sociala* rättigheterna syftar till att förverkliga tanken på allas rätt till drägliga levnadsförhållanden i materiellt och kulturellt avseende. Rätten till bostad, arbete, utbildning, social omsorg samt hälso- och sjukvård är exempel.

Man kan se den offentliga organisationen som ett sätt att förverkliga dessa tre slag av rättigheter. De civila rättigheterna tillvaratas genom självständiga domstolar. De politiska rättigheterna förverkligas genom representativ demokrati och andra former för medborgarinflytande. De sociala rättigheterna har fått motivera ett omfattande välfärdssamhälle.

För att de medborgerliga fri- och rättigheterna inte skall stanna vid tomma fraser på ett papper måste de ständigt vara levande i den offentliga verksamheten. De bildar därför tre överordnade krav på den lokala självstyrelsens verksamhetsformer. För att den lokala självstyrelsen skall kunna stå i samklang med och bidra till att förverkliga de medborgerliga fri- och rättigheterna måste dessa tre fundamentala förutsättningar vara uppfyllda.

Därmed kan man formulera tre kriterier som kan fungera som en utgångspunkt för en granskning av hur den lokala självstyrelsen faktiskt kommit att förverkligas.

Hur fungerar kommunerna när det gäller *rättssäkerhet*? Uppfylls kraven på likabehandling och personlig integritet?

Hur fungerar kommunerna när det gäller *politisk representativitet*? Kan väljarna och deras valda representanter kontrollera den kommunala verksamheten?

Hur fungerar kommunerna när det gäller *effektiv serviceproduktion*? Förmår kommunerna, inom begränsade ekonomiska ramar, uppfylla de sociala rättigheter som är grundläggande för välfärdssamhället?

Att finna lösningar som samtidigt tillgodoser dessa tre krav utgör ett av den lokala självstyrelsens mest fundamentala dilemman.

Bokens disposition

Boken är indelad i fyra avdelningar (figur 1.1). De första tre kapitlen handlar om den lokala självstyrelsen. Kapitlen vill ge tre olika perspektiv på dagens svenska situation. Detta inledningskapitel har diskuterat den lokala självstyrelsens idé och några besläktade principer. Nästa kapitel ger en översikt över hur den lokala självstyrelsen organiserats i Europas länder. Det tredje kapitlet berättar om den lokala självstyrelsens historia i Sverige.

De därnäst följande fem kapitlen redogör för hur de svenska kommunerna styrs i dag. Kapitlen handlar, i tur och ordning, om kommunens territoriella gränser (dvs. problemet om landets geografiska indelning), kommunens handlingsmässiga gränser (dvs. om kommunens befogenheter), den representativa demokratins institutioner, kommunens politiska ledning och kommunens inre organisation.

Kapitel 9–11 bildar den tredje avdelningen. Det blir där tillfälle att återvända till medborgarskapsbegreppets tre grundläggande typer av rättigheter. Frågorna är här hur dagens svenska kommuner skall värderas när det gäller effektivitet, rättssäkerhet och demokrati.

Figur 1.1 Bokens disposition

Lokal självstyrelse	Idéns innebörd	Kapitel 1
	Hur idén förverkligats i Europa	Kapitel 2
	Hur idén förverkligats i svensk historia	Kapitel 3
Kommunens styrelse	Indelning	Kapitel 4
	Uppgifter	Kapitel 5
	Val	Kapitel 6
	Politiker	Kapitel 7
	Organisation	Kapitel 8
Utvärdering	Effektivitet	Kapitel 9
	Rättssäkerhet	Kapitel 10
	Demokrati	Kapitel 11
Makt	Makten inom kommunen	Kapitel 12
	Kommunens makt	Kapitel 13
	Avslutning	Kapitel 14

De avslutande två kapitlen handlar om makt. Kapitel 12 ställer frågan om hur makten inom kommunerna är fördelad. Kapitel 13 diskuterar kommunens makt och kommunens möjlighet att agera på den lokala, nationella och internationella scenen.

Några avslutande synpunkter formuleras i kapitel 14.

Europeisk konvention om kommunal självstyrelse

Inledning

Signatärstaterna, medlemmar av Europarådet,

som beaktar att Europarådets syfte är att uppnå en fastare enhet mellan dess medlemmar för att skydda och förverkliga de ideal och principer som utgör deras gemensamma arv;

som beaktar att en av de metoder med vilka detta syfte kan uppnås är att ingå överenskommelser på det administrativa området;

som anser att kommunerna är en av de viktigaste grundstenarna i varje demokratiskt styrelseskick;

som beaktar att medborgarnas rätt att delta i skötseln av de offentliga angelägenheterna är en av de demokratiska principer som delas av alla medlemsstater i Europarådet;

som är övertygade om att det är på lokal nivå som denna rätt kan utövas mest direkt;

som är övertygade om att förekomsten av kommuner med verkligt ansvar kan åstadkomma en förvaltning som är både effektiv och ligger nära medborgaren;

som är medvetna om att skyddet och stärkandet av den kommunala självstyrelsen i de olika europeiska länderna är ett viktigt bidrag

till uppbyggandet av ett Europa som grundar sig på demokratiska principer och decentralisering av makten;

som hävdar att detta förutsätter förekomsten av kommuner med demokratiskt tillsatta beslutsorgan och med stor grad av självbestämmanderätt när det gäller uppgifter, på vilket sätt och med vilka medel dessa uppgifter skall utformas samt nödvändiga resurser för deras fullgörande,

har kommit överens om följande.

Artikel 1

Parterna åtar sig att anse sig bundna av följande artiklar på det sätt och i den utsträckning som föreskrivs i artikel 12 i denna konvention.

Del I

Artikel 2

Konstitutionell och laglig grund för kommunal självstyrelse

Principen om kommunal självstyrelse skall erkännas i nationell lagstiftning och, där så är praktiskt möjligt, i grundlagen.

Artikel 3

Begreppet kommunal självstyrelse

1. Med kommunal självstyrelse menas kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse.

2. Denna rätt skall utövas av fullmäktige eller församlingar, som skall bestå av ledamöter valda genom sluten omröstning i fria direkta val på grundval av allmän och lika rösträtt, och som kan ha inför dem ansvariga verkställande organ. Denna bestämmelse skall inte på något sätt påverka möjligheten till medborgarförsamlingar, folkomröstningar eller annan form av direkt medborgerligt deltagande, där detta är tillåtet i lag.

Artikel 4

Den kommunala självstyrelsens omfattning

1. Kommunernas grundläggande befogenheter och åligganden skall fastställas i grundlag eller annan lag. Denna bestämmelse skall dock inte utgöra något hinder mot att kommunerna i enlighet med lag tilldelas befogenheter och ansvar för särskilda ändamål.

2. Kommunerna skall inom lagens gränser ha full frihet att ta initiativ i ärenden som inte ligger utanför deras kompetens eller tillkommer annan myndighet.

3. De offentliga uppgifterna skall normalt i första hand utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgaren. Tilldelning av en uppgift till en annan myndighet bör grundas på uppgiftens omfattning och natur samt kraven på effektivitet och ekonomi.

4. De befogenheter som ges kommunerna skall normalt vara fullständiga och oinskränkta. De får inte urholkas eller begränsas av någon annan, central eller regional, myndighet om inte annat föreskrivs i lag.

5. Då kommunerna tilldelas befogenheter av en central eller regional myndighet skall de, i den mån det är möjligt, ges handlingsfrihet att anpassa utövandet av dessa befogenheter till lokala förhållanden.

6. Kommunerna skall, i den mån det är möjligt, rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen vad gäller alla frågor som direkt berör dem.

Artikel 5

Skydd av den kommunala indelningen

Ändringar i den kommunala indelningen får inte göras utan föregående samråd med de kommuner som berörs, eventuellt genom folkomröstning där detta är tillåtet i lag.

Artikel 6
Lämpliga administrativa strukturer och resurser för de kommunala uppgifterna

1. Utan hinder av mer allmänna lagregler skall kommunerna själva kunna bestämma om sina inre administrativa strukturer för att anpassa dem till de lokala behoven och för att säkerställa en effektiv förvaltning.

2. De kommunalt anställdas tjänstgöringsvillkor skall vara sådana att de tillåter rekrytering av högt kvalificerad personal på grundval av förtjänst och skicklighet. För detta ändamål skall kunna erbjudas tillfredsställande möjligheter till utbildning, adekvat lön samt karriärmöjligheter.

Artikel 7
Villkor under vilka uppgifter utövas på lokal nivå

1. De kommunalt förtroendevaldas arbetsvillkor skall möjliggöra fritt utövande av deras uppdrag.

2. Villkoren skall tillåta lämplig ekonomisk ersättning för utgifter i samband med uppdraget liksom, där så är lämpligt, ersättning för förlorad arbetsförtjänst eller ersättning för utfört arbete och motsvarande socialskydd.

3. Funktioner och verksamheter som bedöms vara oförenliga med innehav av ett kommunalt förtroendeuppdrag skall fastställas genom lag eller grundläggande rättsliga principer.

Artikel 8
Administrativ tillsyn över kommunernas verksamhet

1. Administrativ tillsyn över kommunerna får endast utövas i enlighet med de förfaranden och i de fall som föreskrivs i grundlag eller annan lag.

2. Administrativ tillsyn över kommunernas verksamhet skall normalt endast syfta till att säkerställa efterlevnad av lag och konstitutionella principer. Administrativ tillsyn i fråga om lämpligheten får dock utövas av högre myndigheter när det gäller uppgifter som delegerats till kommunerna.

3. Administrativ tillsyn över kommunerna skall utövas på sådant sätt att det garanteras att kontrollmyndighetens ingripande står i proportion till betydelsen av de intressen som skall skyddas.

Artikel 9
Kommunernas ekonomiska resurser

1. Kommunerna skall inom ramen för den nationella ekonomiska politiken ha rätt till egna tillräckliga ekonomiska resurser, som de fritt får disponera över inom gränserna för sina befogenheter.

2. Kommunernas ekonomiska resurser skall motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag.

3. Åtminstone en del av kommunernas ekonomiska resurser skall komma från lokala skatter och avgifter vars nivå de har befogenheter att bestämma inom lagens gränser.

4. De finansiella system på vilka de resurser som är tillgängliga för kommunerna grundar sig skall vara tillräckligt varierande och flexibla för att göra det möjligt för kommunerna att, så långt det är praktiskt möjligt, följa med i den verkliga kostnadsutvecklingen för uppgifternas utförande.

5. Skyddet av ekonomiskt svagare kommuner kräver inrättande av förfarande för ekonomisk utjämning eller liknande åtgärder, som är avsedda att rätta till effekterna av den ojämna fördelningen av möjliga inkomstkällor och ekonomiska bördor. Sådana förfaranden eller åtgärder får inte minska kommunernas handlingsfrihet inom deras eget ansvarsområde.

6. Kommunerna skall rådfrågas på lämpligt sätt angående det sätt på vilket omfördelade resurser skall tilldelas dem.

7. Bidrag till kommunerna skall såvitt möjligt inte öronmärkas för att finansiera speciella projekt. Bidragen får inte påverka kommunernas grundläggande frihet att själva bestämma inom sitt eget kompetensområde.

8. För att kunna ta upp lån för kapitalinvesteringar skall kommunerna inom lagens gränser ha tillgång till den nationella kapitalmarknaden.

Artikel 10
Kommunernas rätt att bilda sammanslutningar

1. Kommunerna skall vid utövandet av sina befogenheter ha rätt att samarbeta med och att inom lagens ram bilda sammanslutningar med andra kommuner för att utföra uppgifter av gemensamt intresse.

2. Kommunernas rätt att tillhöra ett förbund för att skydda och främja sina gemensamma intressen och att tillhöra ett internationellt kommunförbund skall erkännas i varje stat.

3. Kommunerna skall på de villkor som föreskrivs i lag ha rätt att samarbeta med sina motsvarigheter i andra stater.

Artikel 11
Rättsskydd för den kommunala självstyrelsen

Kommunerna skall ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenheter och respekt för de principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlagen eller den nationella lagstiftningen.

Del II
Övriga bestämmelser
Artikel 12
Åtaganden
– – –
Artikel 13
Samhällsorgan på vilka konventionen äger tillämpning
– – –
Artikel 14
Information
– – –

Del III
Artikel 15
Undertecknande, ratifikation och ikraftträdande
– – –
Artikel 16
Territoriell bestämmelse
– – –
Artikel 17
Uppsägning
– – –
Artikel 18
Underrättelser
– – –

2 Kommunerna i Europa

I dagens demokratier är lokal självstyrelse ett universellt fenomen. Alla länder med demokratiskt styrelseskick har någon form av kommunala beslutsorgan som väljs direkt av folket.

De nya demokratierna i Öst- och Centraleuropa har också betonat vikten av lokal självstyrelse. Ungerns författning 1990 fastslår att landet skall ha såväl lokala som regionala självstyrelseorgan med "oberoende och demokratisk" styrelse. Kommunerna ges rätt att hävda sina rättigheter inför landets författningsdomstol. Även i Bulgariens nya författning 1991 stadgas att den lokala självstyrelsens princip förverkligas genom självständiga, demokratiskt styrda kommuner. Den polska författningsreformen understryker betydelsen av lokala självstyrelseorgan som grunden för kommunernas politiska liv. I det estniska grundlagsförslaget ingår ett kapitel om lokal självstyrelse, som bl. a. innebär att distrikt och städer (i Tallinn även stadsdelar) ges självbestämmande under ledning av en folkvald fullmäktigeförsamling; motsvarande föreslås även för landstingsnivån.

Att det råder enighet om den lokala självstyrelsens allmänna idé betyder nu ingalunda att kommunerna ser likadana ut över hela Europa. Tvärtom ryms det mycket stora variationer. Skillnaderna återspeglar delvis historiska säregenheter, men förklaras också av mer näraliggande händelser och medvetna politiska beslut. Den europeiska mångfalden av kommunala organisationsformer ger en rik erfarenhetsbas för den ständigt pågående diskussionen om hur den lokala självstyrelsen bäst skall kunna förverkligas.

Lokal och regional organisering

Som en utgångspunkt för den fortsatta diskussionen följer här en kortfattad översikt över hur den lokala och regionala nivån organiserats i några europeiska länder.

Finland

Finland är indelat i 460 *kommuner*. Som i Sverige heter statens regionala organ *län* (på finska *lääni*). Däremot saknar Finland landsting, men har i gengäld en mer utbyggd mellankommunal samverkan i kommunalförbund. Lagstadgade kommunalförbund finns för sjukhus och regionplanering. Huvudstadsområdets fyra kommuner bildar en samarbetsdelegation. Åland har en långtgående autonomi, reglerad i en särskild självstyrelselag.

Norge

Genom sammanslagningar minskade antalet *kommuner* från 730 år 1960 till 451 år 1970. I dag har Norge 448 kommuner. På regional nivå finns 19 *fylken* (som motsvarar län) och *fylkeskommuner* (motsvarande landsting). De senare utsågs tidigare av kommunerna, men väljs sedan 1975 direkt av folket och gavs då även beskattningsrätt. Den kommunala och fylkeskommunala beskattningsrätten begränsas av skattetak som fastställs av staten.

Danmark

Under 1960-talet sammanslogs små landskommuner (*sognskommuner*) till större enheter. På den lokala nivån är Danmark indelat i 275 *kommuner*. På den regionala nivån finns 14 *amt*. Landstingen motsvaras av *amtskommuner*, vilkas beslutande församlingar, *amtsråd*, utses genom direkta val. Amtskommunerna ansvarar för bl. a. hälso- och sjukvård, kollektivtrafik och gymnasieutbildning. I debatten har det föreslagits att amtskommunerna skulle avvecklas.

Grönland och Färöarna har en vidsträckt självstyrelse.

Storbritannien

Lokalförvaltningen har tre nivåer: *county*, *district* och *parish*. Den lokala självstyrelsen i England har främst utvecklats som provinsiell självstyrelse på grevskapsnivå (*county*).

De 36 största städerna bildar *metropolitan districts*. London utgör emellertid ett särfall. Huvudstaden är indelad i 32 *boroughs* och innerstaden *City of London*; skolfrågor sköts av *The Inner London Education Authority*. Det för huvudstadsområdet gemensamma *Greater London Council* avskaffades 1986.

Utanför städerna finns 47 *non-metropolitan counties* (landsting), som svarar för en viktig del av samhällsplanering, trafik, skola och social omsorg. England och Wales har 334 *non-metropolitan districts* (kommuner), styrda av *district councils*. Under denna nivå, särskilt på landsbygden, kan det även finnas *parishes* (socknar), vilka emellertid endast har smärre uppgifter.

Dessa förhållanden avser England och Wales. Skottland är indelat i 9 regioner, 3 öar (Shetland, Orkney och Western Isles) och 53 *district authorities*. På Nordirland finns endast en nivå för regional och lokal självstyrelse.

Landstingen (*counties*) har mer omfattande uppgifter än kommunerna (*districts*). Vissa uppgifter, som i andra länder brukar vara kommunala angelägenheter, sköts i Storbritannien av staten; som exempel kan nämnas hälso- och sjukvård samt gas- och elförsörjning.

Under den konservativa regeringen från 1979 har kommunernas självständighet inskränkts, inte minst i finansiellt avseende. Ett skattesystem som innebar att alla, oberoende av inkomst, betalade en lokal skatt till staten (*poll tax*) infördes 1990, men ändrades efter omfattande kritik.

Tyskland

Den tyska förbundsstaten (*Bund*) är indelad i 16 delstater (*Länder*). De större delstaterna är uppdelade i *Regierungsbezirke*, vilka tjänar som delstatsregeringarnas förvaltningsdistrikt. Delstaterna har stor betydelse och bär exempelvis huvudansvaret för sjukvård och utbildning.

Inom delstaterna finns två nivåer av självstyrelseorgan, *Kreise* och *Gemeinden*, som båda styrs av folkvalda församlingar.

Under 1960- och 1970-talen genomfördes omfattande kommunsammanläggningar. Antalet landsting (*Kreise*) minskades från 425 till 236, antalet landstingsanknutna kommuner (*kreisangehörige Gemeinden*) från ca 24 000 till ca 8 500 och antalet landstingsfria städer (*kreisfreie Städte*) från 141 till 88.

Österrike

Även Österrike har ett federalt statsskick, bestående av en central statlig nivå (*Bund*) och 9 delstater (*Länder*). Wien, som har en fjärdedel av landets befolkning, är både *Land* och lokalt självstyrelseorgan.

Inom delstaterna finns det kommuner på lokal nivå (*Gemeinden*). Flertalet kommuner har mellan 1 000 och 5 000 invånare.

Schweiz

Under den centrala nivån (konfederationen) finns 26 självstyrande kantoner och på lokal nivå ca 3 000 kommuner (*Gemeinden/communes*). Kommunerna åtnjuter av tradition självstyrelse, även om graden av autonomi bestäms av kantonen. I tätbefolkade områden förekommer samverkan mellan städer och förortskommuner inom ramen för s. k. agglomerationer.

Ett särdrag i schweizisk politik är det täta bruket av folkomröstningar, även på lokal nivå. I mindre kommuner förekommer även direkt demokrati i form av kommunalstämmor där alla vuxna medborgare har rätt att deltaga.

Nederländerna

Nederländerna kan beskrivas som en decentraliserad enhetsstat. Kommunerna har jämförelsevis stor betydelse. Beslutande organ är kommunfullmäktige och den verkställande makten utövas av borgmästaren, *Burgomaster*, som utnämns av regeringen.

Landet är indelat i 12 provinser, som leds av *Commisaris van de Koningin*, en motsvarighet till andra staters landshövdingar och prefekter. Provinsråden utses i allmänna val. Provinserna ansvarar bl. a. för regionalplanering och miljövård, men spelar sin främsta roll som samordningsorgan och tillsynsorgan över kommunerna.

Belgien

De största förändringarna i det belgiska statsskicket har ägt rum på regional nivå. De tre regionerna Flandern, Vallonien och Bryssel har fått så långtgående självständighet att Belgien snarast liknar en federal stat.

Visserligen genomfördes under 1970-talet en sammanslagning av drygt 2 300 kommuner till knappt 600, men grunderna för den lokala självstyrelsen har varit oförändrade i halvtannat sekel.

Exemplet Belgien visar att decentralisering inte behöver vara liktydig med ökad kommunal självstyrelse. Den centrala statens makt har minskat till förmån för de tre regionerna. Regionernas stärkta ställning har däremot inte resulterat i ökad självständighet för kommunerna. Tvärtom har regionala och kommunala intressen inte sällan hamnat i konflikt.

Frankrike

Frankrike är indelat i 22 regioner, 96 departement och ca 36 000 kommuner. Dessa tre typer av enheter har formell, författningsreglerad ställning som lokala självstyrelseorgan (*collectivité locale*). Frankrike är sedan sekel en starkt centraliserad enhetsstat. Decentraliseringsreformer under 1980-talet har emellertid givit ökad självständighet åt regioner, departement och kommuner.

Regionerna inrättades i mitten av 1950-talet som administrativa planeringsenheter. Sedan 1986 väljs *le conseil régional* i direkta val. Regionerna har fått allt viktigare uppgifter, inte minst för gymnasieutbildning, kommunikationer och regionplanering.

Efter franska revolutionen indelades landet i *département*, ett slags blandning av län och landsting. Gränserna fastställdes bl. a. utifrån principen att det skulle vara möjligt att nå huvudorten inom en dagsresa med häst. Det beslutande organet, *le conseil général*, väljs av folket med lokala *cantons* som valkretsar. Den verkställande makten utövades tidigare av den under regeringen lydande prefekten (*le préfet*), men dennes roll ändrades 1982 till efterhandsgranskning. Den verkställande uppgiften övertogs då av ordföranden i *le conseil général*.

Det stora flertalet av de franska kommunerna, *communes*, har färre än 2 000 invånare. Statens gamla förmynderskap har minskat och mer generella statsbidrag har medfört en ökning av kommunernas finansiella självständighet. Särskilt i storstadsområdena förekommer mellankommunal samverkan via *communautés urbaines*.

Paris stod länge under statlig kontroll, men fick 1975 en friare ställning. Paris har en borgmästare, men en viktig roll spelas också av de 20 direktvalda stadsdelarna (*arrondissements*).

Italien

Efter Italiens enande 1861 fick landet en enhetlig, centraliserad statsorganisation efter franskt mönster. Under de senaste årtiondena har regionernas självständighet ökat.

Lokala självstyrelseorgan finns på två nivåer, provinser (*province*) och kommuner (*comuni*). De 95 provinserna är av underordnad betydelse. De italienska kommunerna är jämförelsevis små, men får sin styrka genom lång historia och stark lokal förankring.

Provinser och kommuner har likartad intern organisation. Fullmäktigeförsamlingen (*consiglio*) väljs i direkta val vart femte år. Fullmäktige utser en styrelse (*giunta*); kommunens ordförande kallas *sindaco*. Sedan 1976 kan större kommuner indelas i distrikt (*circoscrizioni* eller *quartieri*), eventuellt genom direkta val till distriktsråd (*consigli di quartieri*).

Förekomsten av många små kommuner har drivit fram organ för mellankommunal samverkan, *consorzi* i städerna och *comunita montane* i bergskommunerna. Som en led i regionaliseringen infördes under 1970-talet mer övergripande planeringsenheter, *comprensori*. Som gemensamma organ för hälso- och sjukvård fungerar *unità sanitari locali*, USL.

Italiensk lokalförvaltning kännetecknas en blandning av lokala självstyrelseorgan och statliga myndigheter. Många statliga myndigheter har byggt upp egna organ i olika landsändar. De regionala organen har tenderat att svälla ut till stora byråkratier.

Spanien

Under Franco-diktaturen var det spanska samhället starkt centraliserat. Guvernörer och borgmästare utsågs av regeringen. Kom-

munerna var strikt reglerade. Regionala självständighetssträvanden undertrycktes.

Med statsskickets demokratisering i slutet av 1970-talet följde en långt genomförd autonomi för de 17 regionerna (*Comunidades Autónomas*). Regionerna fick både lagstiftande och verkställande makt inom exempelvis bostadspolitik, samhällsplanering, jordbruk, kommunikationer, hälso- och sjukvård, utbildning, social omsorg och kultur. Varje region har en folkvald styrelse. Detta närmast federala system går under beteckningen *Estado de las Autonomias*.

Kompetenskonflikter har ofta uppstått mellan staten och regionerna (särskilt Katalonien och Baskien). Författningsdomstolen har därmed fått en viktig roll som skiljedomare.

En ny kommunallag 1985 drog upp de allmänna riktlinjerna för de lokala självstyrelseorganens indelning, uppgifter och inre kompetens. Ansvaret för den lokala självstyrelsens närmare utformning åvilar dock regionerna. Det har lett till olikheter i mellannivåns organisering. Vissa regioner är indelade i flera provinser, medan andra regioner utgörs av en enda provins. I Baskien befinner sig "regionalister" i konflikt med "provinsialister". Provinserna kan eventuellt i sin tur indelas i distrikt. Den katalanska regeringen, *Generalitat*, har exempelvis indelat sin region i olika distrikt, *comarcas*.

De spanska reglerna har lett till ett mycket flexibelt system, som ger stort utrymme för regionala skillnader. I vissa fall kan den offentliga organisationen utgöras av inte mindre än sex olika nivåer: staten, regionen, provinsen, distriktet, kommunen och kommundelsnämnden.

Portugal

De 275 kommunerna (*municípios*) på det portugisiska fastlandet har en lång historia och gränserna ligger sedan länge fast. Under ett halvsekel av diktatur fungerade kommunerna huvudsakligen som organ för den centrala statsmakten, men efter det demokratiska genombrottet 1974 har kommunerna blivit reella självstyrelseorgan.

Under den kommunala nivån finns drygt 4 000 församlingar (*freguesias*), vilka emellertid har ringa självständig betydelse utan mest fungerar som lokala organ för kommunen.

Kommunfullmäktige består av två delar. Den ena utgörs av ordförandena i de församlingsstyrelser som ingår i kommunen. Den andra är direktvald av kommunens medborgare. Verkställande organ är kommunstyrelsen, *cámara municipal*, som även den väljs av invånarna. Kommunen kan dessutom inrätta ett rådgivande organ med representanter för kommunens näringsliv, sociala, kulturella och yrkesmässiga intressen. Detta slags organ har setts som ett uttryck för ett korporativt inslag i portugisisk politisk tradition.

För att stärka särskilt glesbygdskommunerna inrättades i mitten av 1970-talet ett femtiotal kommunblock med en stab av teknisk expertis, exempelvis ingenjörer, arkitekter, planerare, ekonomer och sociologer. Dessa organ är formellt underställda staten, men har i realiteten blivit en form för samverkan mellan grannkommuner.

Variationer

En av statsvetenskapens viktigaste arbetsmetoder bygger på jämförelser. Genom århundradena har människor försökt förstå varför den politiska styrelsen inrättats på så många

olika sätt. Att beskriva och förklara styrelseskickens variationer är den komparativa statsvetenskapens uppgift.

En del av detta ämne är jämförande studier av den lokala självstyrelsens utformning. Det finns numera en inte obetydlig litteratur om kommunerna i Europa. Även om undersökningarna lagts upp på något skilda sätt, och uppmärksammat delvis olika aspekter av kommunerna, går det att urskilja vissa huvudmönster.

Man skulle kunna tycka att den mest naturliga jämförelsen vore att gradera Europas länder efter grad av centralisering och decentralisering. Den avgörande frågan borde ju vara i vilka länder som de lokala självstyrelseorganen har stor makt, och den centrala statsmakten följaktligen liten makt, och i vilka länder som maktförhållandet är det omvända. Det visar sig emellertid att ingen av de aktuella undersökningarna har lagts upp på detta sätt. Alla berörda forskare har ansett att verkligheten inte kan pressas in i ett sådant enkelt schema. Centralisering och decentralisering kan ta sig många olika uttryck. Centralisering i ett avseende kan förenas med decentralisering i ett annat.

Forskningen har framför allt uppmärksammat sju olika aspekter av den lokala självstyrelsen i Europa. En första fråga handlar om kommunal *indelning*. Hur har kommunernas territoriella gränser kommit att dras? Vilket är förhållandet mellan de olika nivåerna i statsorganisationen? En annan fråga som uppmärksammats är kommunernas *uppgifter*. Är kommunerna i olika länder egentligen jämförbara? Har de över huvud taget ansvar för samma frågor? En annan central aspekt av den lokala självstyrelsen gäller kommunernas *handlingsfrihet*. Vilka gränser finns det för kommunernas möjligheter att fatta beslut? Vilka slags begränsningar är de viktigaste: juridiska, ekonomiska eller andra? För en statsvetare är det också oundvikligt att analysera kommunernas interna *organisation*. Har alla europeiska länder motsvarigheten till Sveriges kommunfullmäktige och kommunstyrelse? Vilken uppgift har egentligen en borgmästare? Med tanke på den lokala självstyrelsens idéarv måste det också vara angeläget att bedöma hur väl den kommunala *demokratin* fungerar. Vilka möjligheter har medborgarna att utöva makt över kommunens skötsel? Kommunerna kan även skilja sig åt när det gäller *makt* i yttre avseende, inte minst möjligheterna att påverka den centrala statsmakten. Slutligen kan olika länder jämföras med avseende på kommunernas ställning i allmän *debatt*. Är den lokala självstyrelsens organisering politiskt kontroversiell? Vilken handlingslinje gentemot kommunerna följer den centrala statsmakten? Dessa sju problemområden skall här behandlas i tur och ordning.

Indelning

Lokal nivå. Om antal invånare tas som ett mått på kommunens storlek uppvisar Europa en enorm spännvidd (tabell 2.1). De engelska kommunerna är gigantiska enheter med en genomsnittsbefolkning på 127 000 invånare. I Grekland, Frankrike och Island har kommunerna däremot i medeltal bara mellan 1 000 och 2 000 invånare. Det säger sig självt att de ekonomiska och personella förutsättningarna för kommunalpolitik blir helt olika.

Det allmänna mönstret är att länderna i södra Europa ofta har små kommuner. Jämförelsevis stora kommunala enheter återfinns, förutom i Storbritannien och Irland, i Skandinavien samt Nederländerna och Bel-

Tabell 2.1 Europas kommuner: antal och storlek

Land	Antal kommuner	Genomsnittsbefolkning
England	365	127 000
Skottland	56	91 600
Wales	37	75 900
Nordirland	26	60 500
Irland	92	41 900
Portugal	275	34 200
Sverige	286	30 000
Danmark	275	18 700
Nederländerna	ca 800	17 900
Belgien	589	16 800
Finland	460	10 900
Norge	448	9 500
Tyskland (väst)	ca 8 400	7 200
Italien	ca 8 000	6 800
Spanien	8 049	4 700
Österrike	2 417	3 000
Luxemburg	126	2 900
Grekland	6 036	1 600
Frankrike	36 000	1 500
Island	202	1 300

Källa: Norton 1991 med kompletteringar

gien. Småstaterna Luxemburg och Island har i förhållande till sitt invånarantal många och därför små kommuner.

Kommunsammanslagningar. Det är inte bara Sverige som under de senaste årtiondena upplevt stora indelningsändringar. Flera länder har försökt att genom sammanslagningar till större enheter skapa bärkraftiga och effektiva lokala enheter. Mer genomgripande förändringar i denna riktning har genomförts i England, Tyskland, Nederländerna, Belgien, Norge och Sverige. I en del länder har försöken att slå samman kommunerna fått uppges efter lokalt motstånd.

I de länder där småkommunerna består har andra vägar i stället prövats, exempelvis olika former för mellankommunal samverkan, överförande av uppgifter till regionala eller centrala organ samt lösningar som innebär att serviceproduktionen exempelvis läggs ut på entreprenad.

Regional nivå. Om bilden av den lokala nivåns organisering är splittrad är olikheterna när det gäller den regionala nivån ännu större. En del länder saknar över huvud taget motsvarigheten till våra landsting, dvs. ett folkvalt organ på regional nivå, mellan staten och primärkommunerna. Finland är ett exempel.

En motsatt ställning intar de länder som har en mycket stark, folkvald regional nivå. De federala staterna Tyskland, Österrike, Schweiz och Tjeckoslovakien är uppenbara exempel. Det är här snarast berättigat att tala om en regional nivå inom delstaternas ram; statens organisation får därmed fyra steg: riket, delstaten, regionen och kommunen. Även Spanien, Belgien och Italien har en vittgående regional självstyrelse.

Den regionala nivåns komplexitet beror inte minst på att statliga och kommunala intressen här möts och bryts mot varandra. Man kan urskilja tre huvudmodeller för den regionala nivåns organisering.

I *landshövdingemodellen* utövas statens, eller delstatens, makt av en landshövding, guvernör eller prefekt. Det finns här inget folkvalt regionalt organ såsom landsting. Däremot finns det på lokal nivå folkvalda kommuner, som står under uppsikt av landshövdingen. Denna modell tillämpas i Österrike, Finland, vissa större tyska delstater samt, i modifierad form, i Luxemburg.

En konstruktion, som kan benämnas *över-*

inseendemodellen, innebär också att regionen styrs av en av staten utnämnd landshövding, men att det också finns en folkvald församling. Statens överinseende över den regionala kommunen säkras genom att landshövdingen sitter ordförande i kommunens beslutande församling. Denna blandvariant tillämpades under en övergångstid i Portugal och återfinns i de nederländska och belgiska provinserna.

Med *parallellmodellen* avses det svenska systemet med att länet (ett statligt organ) och landstinget (ett kommunalt organ) existerar sida vid sida. Denna modell är numera relativt vanlig och finns förutom i Sverige och Danmark även i exempelvis Italien, Spanien och Grekland.

Uppgifter

Trots olikheterna i den kommunala organisationen finns det en hel del likheter när det gäller vilka uppgifter som kommunerna har att sköta. Av uppgifter som insamlats av Europarådet kan man dra slutsatsen att vissa uppgifter återfinns i kommunerna överallt.

Kommunerna har i alla de undersökta länderna ansvaret för vatten och avlopp, skolbyggnader, bibliotek, teatrar, idrottsanläggningar, avfallshantering, äldreomsorg, socialvård, gator och vägar, markplanering och byggnadstillstånd. Andra uppgifter återfinns i så gott som samtliga länders kommuner; det gäller exempelvis förskolor, museer, begravningsplatser, brandkår, parker, slakthus, badhus, industristöd och miljöskydd.

Endast vissa av dessa uppgifter är obligatoriska för kommunerna. Kommunerna har av staten så gott som överallt pålagts ansvaret för byggandet och underhållet av lokaler för det obligatoriska skolväsendet, för gator och vägar, räddningstjänst och plan- och byggfrågor. Många av de andra uppgifterna är frivilliga, men har ändå nästan överallt gjorts till föremål för kommunala omsorger.

Den regionala nivåns uppgifter uppvisar emellertid betydligt större variationer. Vissa länder saknar, som tidigare nämnts, folkvalda organ på mellannivå. I andra länder står kommunerna på regional nivå för en betydande del av den offentliga sektorn. Organ motsvarande våra landsting kan exempelvis ha ansvar för hälso- och sjukvård, social omsorg och gymnasieutbildning. Sverige, Norge och Danmark får sin särprägel genom att landstingen respektive fylkeskommunerna och amtsråden har ansvar för sjukvården.

Ser man till den sammantagna kommunala sektorn, dvs. både lokal och regional nivå, och mäter kommunernas betydelse i ekonomiska termer står det klart att kommunerna spelar allra största roll i de nordiska länderna. Hälso- och sjukvård, skolor, äldreomsorg och barntillsyn är personalintensiva områden som i Norden i jämförelsevis stor utsträckning lagts i kommunala händer.

Den allmänna tendensen under de senaste decennierna är emellertid inte unik för Norden. Kommunerna i Europa har fått hand om fler och fler områden.

Handlingsfrihet

Vad får en kommun göra? Vad kan en kommun göra? Ramarna för den kommunala handlingsfriheten kan vara mer eller mindre trånga. I inget europeiskt land är friheten obeskuren; den nationella statliga organisationen utpekar bestämda gränser för den kommunala kompetensen. Däremot skiljer sig länderna åt när det gäller tekniken för att reglera sfären för kommunernas självständiga handlande.

Många länder tillämpar det svenska systemet med dubbla sektorer: en obligatorisk sektor inom vilken kommunen av staten är ålagd bestämda uppgifter, en frivillig sektor inom vilken kommunen själv kan sköta sina egna angelägenheter. I italiensk lagstiftning skiljs mellan *funzioni obbligatore* och *funzione facoltative*, i fransk likaledes mellan *services obligatoires* och *services facultatifs*.

I England är kompetensområdet däremot snävare formulerat. Det engelska systemet uttrycks i principen om *ultra vires*, utanför befogenheten. Principen innebär att en engelsk kommun inte får vidta en åtgärd såvida denna inte uttryckligen har stöd i någon lag eller förordning. Domstolar kan olagligförklara beslut som går över gränsen. Grundläggande för det engelska statsskicket är att parlamentet är suveränt och att landet saknar en skriven författning. I England saknar den lokala självstyrelsen grundlagsskydd; en sådan skulle innebära en inskränkning i parlamentets makt. Av samma skäl har England vägrat att underteckna Europakonventionen om lokal självstyrelse.

Principen om kommunernas fria beskattningsrätt är uttryckligen erkänd i vissa länder, däribland Sverige, men saknas i andra stater. Den praktiska betydelsen av sådana konstitutionella garantier förefaller däremot relativt begränsad. I alla europeiska länder utövar den centrala statsmakten en handfast kontroll över nivån på de kommunala inkomsterna. Ju större den kommunala sektorn är, desto tyngre väger den i landets samlade ekonomi.

En betydande del av kommunernas inkomster kommer från statsbidrag. En allmän förändring är att detaljerade, specialdestinerade anslag ersätts av klumpanslag (pengar i en enda säck). I USA infördes s. k. *revenue sharing* redan under 1960- och 1970-talen; det danska systemet med *bloktilskud* togs i bruk i mitten av 1970-talet.

Över huvud taget har det visat sig svårt att nå fram till något entydigt svar på frågan hur den kommunala handlingsfriheten varierar från det ena landet till det andra. Det går knappast att på ett rättvisande sätt göra ett helhetsomdöme; därtill är olikheterna mellan olika områden alltför stora. Vissa ansvarsområden, exempelvis utbildning och sjukvård, brukar åtföljas av ett tämligen utförligt och detaljerat regelsystem. Centralstyrningen är därför ganska stor och kommunens handlingsfrihet följaktligen inskränkt. Inom andra områden, som kultur och fritid, ingriper statsmakten inte lika reglerande och kommunens självständighet är därför större. Kommunens faktiska handlingsfrihet är sålunda starkt beroende av vilka uppgifter som kommunen har. Skillnaderna i handlingsfrihet går mindre efter nationsgränser, mer efter politiskt sakområde.

När det gäller statens styrning av kommunerna kan man i Europa se en allmän förändring. Detaljstyrning ersätts av indirekta styrningsmetoder. Tidigare var det vanligare att staten i detalj reglerade vad kommunen skulle göra. Statliga företrädare, såsom landshövdingar, guvernörer och prefekter, ingrep i stort som smått. I dag har kommunerna fått vidgade möjligheter att själva finna de lämpligaste lokala lösningarna. Staten utövar sitt inflytande främst genom ramlagstiftning, ekonomiska styrmetoder och möjligheten att i efterhand utkräva ansvar genom exempelvis laglighetsprövning och tillsyn.

Organisation

Alla moderna stater har på riksnivån vissa centrala organ såsom en lagstiftande makt (ett folkvalt parlament) och en verkställande

makt (en regering, eventuellt en president, med underlydande förvaltning). Frågan är i vilken utsträckning dessa slags organ även återfinns inom kommunerna.

När det gäller motsvarigheten till parlamentet är likheterna stora. Kommunerna i alla europeiska länder har något slags kommunfullmäktige, vars ledamöter utses i fria val. Valmetoden och fullmäktigeförsamlingens storlek kan visserligen variera, men detta inslag av representativ demokrati är i dag allmänt förhärskande.

Däremot skiljer sig kommunerna betydligt mer när det gäller den verkställande maktens organisation. I medelhavsländerna leds kommunen av en borgmästare (som *le maire* i Frankrike). Denne spelar en framträdande roll i kommunalpolitiken och företräder kommunen både utåt gentemot exempelvis staten och inåt gentemot medborgarna.

I norra Europa är det vanligt att den verkställande makten utövas av ett kollektivt organ, motsvarande den svenska kommunstyrelsen, som utses av den kommunala fullmäktigeförsamlingen.

Det finns också blandformer av de två systemen. I en del stater finns det både en kommunstyrelse och en borgmästare; den senare fyller därvid ofta mer ceremoniella uppgifter.

Tyskland är i detta avseende intressant så till vida att kommunernas inre organisation skiljer sig åtskilligt mellan olika landsändar. Särskilt i södra Tyskland har *der Bürgermeister* en central ställning. I de norra delarna av landet är kollektiva ledningsorgan vanligare. I de fem nya delstaterna i det forna DDR infördes den sydtyska borgmästarmodellen; valet var uttryck för en reaktion mot den gamla regimens kollektivistiska organisationsformer.

Den kommunala förvaltningens storlek och specialisering står givetvis i proportion till de kommunala uppgifternas omfattning. Två huvudtendenser har emellertid gjort sig gällande. Den ena är en allt längre driven *professionalisering*. Den äldre tidens lekmannaförvaltning har efter hand trängts undan av byråkrater och olika yrkesspecialister. Även politikerrollen har tenderat att professionaliseras; i större kommuner är uppdraget som förtroendevald numera i praktiken en heltidssyssla. Den andra utvecklingslinjen är att den kommunala förvaltningen går mot allt *friare organisationsformer*. Entreprenörer och privata serviceproducenter utför i dag många av de uppgifter som tidigare sköttes av kommunala organ. Kommunen ikläder sig rollen av beställare, medan det direkta produktionsansvaret överlåts på självständiga enheter. Direkt orderstyrning ersätts därmed av indirekt styrning genom avtal och kontrakt. Kommunerna delegerar sina uppgifter i kraft av vad som med en engelsk term beskrivs som *enabling authority,* makten att befullmäktiga.

Demokrati

Utvecklingen mot större kommuner, mer byråkratiska förvaltningsformer och försvagat lekmannainflytande har lett till oro över att den lokala demokratin försvagas.

Det vore emellertid förhastat, åtminstone på grundval av de mer systematiska försök som gjorts att bedöma de europeiska kommunerna när det gäller folkstyrelsens kvalitet, att dra den allmänna slutsatsen att demokratin försämrats. Däremot är det säkerställt att demokratin förändrats. Gårdagens lokala demokrati hade ett större inslag av lekmannastyrelse och direkt demokrati. Dagens kommunalpolitik har antagit mer av rikspolitikens

former. Representativ demokrati, partipolitisering och moderna massmedia har ändrat folkstyrelsens betingelser.

Även om den allmänna utvecklingsriktningen är tydlig finns det ännu stora variationer. Särskilt i Sydeuropas småkommuner bygger förhållandet mellan väljare och kommunledning mindre på partipolitik och mer på personliga relationer.

Makt

I norra Europa kan kommunerna göra sig gällande på nationell nivå via starka intresseorganisationer. De svenska kommun- och landstingsförbunden utgör typiska exempel. Det rör sig om en form av indirekt inflytande för den enskilda kommunen. Viktiga maktresurser är sakskäl, expertis och möjligheten att i förhandlingar sätta tyngd bakom sina krav.

I södra Europa har direkta kontakter med den centrala statsmakten större betydelse. Kommunens möjligheter att hävda sitt inflytande baseras mer på personliga kontaktvägar. I Frankrike spelas en avgörande roll av *le notable*, den lokale inflytelserike politikern, företrädesvis borgmästaren, som via sitt personliga kontaktnät i de parisiska korridorerna kan förskaffa sin egen kommun särskilda förmåner. Systemet bygger på mångsyssleri, *cumul des mandats*. Trots att möjligheterna att kombinera många olika förtroendeuppdrag begränsades genom en lag 1985 är det fortfarande mycket vanligt att en borgmästare också är landstingsman eller parlamentsledamot.

Även i Italien spelar personliga kontakter stor roll, även om de politiska partierna här fungerar som viktiga mellanled. Inflytandesystemet bygger på ett slags byte. I utbyte mot politiskt stöd kan den lokale företrädaren skaffa fördelar åt sin egen hembygd.

Denna skillnad mellan södra och norra Europa återspeglar medelhavsländernas uråldriga traditioner av tjänster och gentjänster. I den samhällsvetenskapliga litteraturen går fenomenet under beteckningen patron-klientrelationer. Systemet påminner om den traditionella familjens struktur. Familjeöverhuvudet erbjuder skydd och försörjning, men kräver i gengäld lydnad och tjänster. Denna patriarkala ordning lever fortfarande kvar i många sociala vanor.

Debatt

Med tanke på att kommunernas betydelse ökat i många länder är det föga förvånande att debatten om den offentliga sektorns storlek, finansiering och organisering i hög grad också kommit att handla om kommunernas framtid. Trots att meningarna ibland gått isär, både inom och mellan Europas länder, är det anmärkningsvärt med hur pass lika förutsättningar debatten förts. Under de senaste årtiondena har kommunerna setts i övervägande positivt ljus. Kommunerna har fått ökade befogenheter och ökat ansvar. Europakonventionen är den yttre bekräftelsen på denna allmäneuropeiska samstämmighet om kommunernas betydelse.

I europeiskt perspektiv framstår England som det avvikande fallet. Medan andra länder strävat efter en förstärkning av kommunerna har England under 1980-talet gått i motsatt riktning. Margaret Thatchers omdaning av det engelska samhället hade spetsen riktad mot fackföreningarna och den svällande offentliga sektorn, inte minst förkroppsligad av kommuner, vilka, särskilt i de norra delarna av landet, styrdes av Labourpartiet. Syftet

har varit att stärka marknaden och den enskildes valfrihet. Kommunernas handlingsfrihet, inte minst i ekonomiskt avseende, har inskränkts. Den lagstiftning som gav hyresgästerna rätt att köpa sina bostäder minskade kommunernas makt över bostadspolitiken. Föräldrarnas rätt att ta över driften av lokala skolor undandrog ytterligare ett område från kommunerna.

Det som förenar Storbritannien med resten av Europa är strävan att reducera statens beslutsmakt. I många länder överfördes beslutsmakt från staten till kommunerna. Den konservativa regeringen har däremot gått in för att reducera både statens och kommunernas makt; avsikten har i stället varit att stärka marknaden och den enskilde individen.

Huvudtyper

Eftersom det går att beskriva den lokala självstyrelsens variationer i Europa längs åtminstone ett drygt halvdussin olika dimensioner är det vanskligt att sammanfatta likheterna och olikheterna i några enkla schabloner. Med viss förenkling är det ändå möjligt att urskilja tre huvudtyper av kommuner.

Sydeuropa

Det sydeuropeiska mönstret, som det exempelvis kommer till uttryck i fransk tradition, bygger på en kombination av stark statsmakt och stark lokal identitet. Staten utövar sin överhöghet över territoriet genom prefekter och lokala statsorgan. Kommunernas självständighet är snävt tillskuren. Självstyrelsen mätt i politisk makt är svag. Däremot finns en levande lokal identitet. Byns intressen hålls levande och personifieras av borgmästaren. Kommunen kan utöva inflytande genom att utnyttja kontakter i huvudstaden.

England

I den anglosaxiska modellen lever den lokala självstyrelsen ett isolerat och osäkert liv. Gränsen för den kommunala kompetensen är inte grundlagsreglerad, utan är avhängig av vem som för tillfället innehar den politiska makten i huvudstaden. Däremot utövar staten inget direkt inflytande över kommunens styrelse. Staten och kommunerna utgör inga sammanflätade system, utan är snarast två separata sfärer. Om staten därför låter kommunernas dagliga skötsel vara i fred har kommunerna heller inga säkra vägar att påverka den nationella nivån.

Nordeuropa

Även i den nordeuropeiska modellen åtnjuter kommunerna en betydande autonomi, men till skillnad från det anglosaxiska systemet är den lokala självstyrelsen fastare reglerad, inte sällan i grundlagsform. Kommunerna besitter relativt vidsträckta befogenheter inom den frivilliga sektorn. Kommunernas fria beskattningsrätt är ofta uttryckligen stadgad. Till följd av kommunernas stora andel av den offentliga sektorn kan länderna i den nordeuropeiska gruppen, särskilt i Skandinavien, beskrivas som decentraliserade enhetsstater.

Kommunernas växlande öden

De forskare som sökt jämföra och sammanfatta de europeiska utvecklingstendenserna varnar ofta mot alltför pessimistiska slutsatser. Trots varningssignaler om krisen i den offentliga sektorn, ekonomiska styrproblem, bristande demokrati och försvagad legitimitet drar man slutsatsen att kommunalpolitiken uppvisar åtskilliga prov på vitalitet. Sett i några decenniers perspektiv har kommunerna förstärkts.

Däremot bör den politisk-ideologiska bakgrunden inte tecknas i alltför ljusa färger. Demokratiska argument har visserligen funnits med som motiveringar, men det starkaste skälet till den kommunala expansionen har varit ett slags nödtvång. Under några årtionden genomgick den offentliga sektorn en unikt stark tillväxt. Utbildningsreformer, sjukvårdens utbyggnad, urbanisering och över huvud taget det moderna välfärdssamhällets expansion satte den offentliga organisationen på utomordentligt hårda prov. De gamla organisationsmodellerna räckte helt enkelt inte till. En patentlösning blev att avlasta centrum.

Det var långt ifrån överallt det fanns färdiga kommuner som var redo att ta emot alla dessa nya uppgifter. En linje i reformarbetet blev därför att omforma kommunerna till nya effektiva förvaltningsenheter. En åtgärd var att slå samman de gamla små kommunerna till storkommuner. En annan förändring gällde den interna organisationen; kommunerna förvandlades till byråkratiska och professionaliserade organ.

I de länder där kommunsammanslagningarna misslyckats till följd av lokalpatriotiskt motstånd valdes andra vägar. Det vanligaste alternativet till den lokala nivån var att i stället lägga ansvaret på regioner och provinser. Ett exempel utgörs av den franska decentraliseringsreformen där framför allt departement och regioner fått ökad betydelse. Det är särskilt i södra Europa som regionerna fått en stärkt ställning.

Kommunerna, och i vissa fall alltså även regionerna, blev därmed viktiga element i det omfattande system som brukar sammanfattas under beteckningen den offentliga sektorn. Kommunernas problem sammanföll i ökad utsträckning med vad som kom att definieras som den offentliga sektorns problem. Efter det att välfärdssamhällets expansion kulminerat ställdes effektivitetsproblemen i förgrunden. Den offentliga sektorns förändringsarbete sammanfattas i den internationella diskussionen med uttrycket *public management*. Traditionella styrningsmetoder, såsom befäl, hierarkisk kontroll och detaljstyrning ersätts av mer pragmatiska relationer mellan staten och kommunerna. Kommunerna ges inte minst det stora ansvaret att inom några av välfärdssamhällets tunga områden söka åstadkomma förbättrad servicekvalitet till minskad kostnad. Kommunerna börjar experimentera med privatiseringar, entreprenader och andra organisationsformer.

Parallellt med denna decentralisering av ansvaret för den offentliga sektorn förändras Europas politiska karta. De västeuropeiska länderna förbinds allt närmare genom den europeiska integrationen. De överstatliga institutionerna får allt större betydelse, ofta på bekostnad av nationalstatens traditionella maktorgan. Den gamla frågan om kommunernas förhållande till staten kommer därför i en helt ny belysning.

3 Kommunerna i Sverige

”Den allmänna andan i svenskt politiskt liv, respekten för vederhäftighet och sakkunskap, den lugna, betänksamma prövningen av skäl och motskäl, de solida arbetsvanor”, som utmärker ”svenskt politiskt liv, när det är som bäst”, står ”i stor tacksamhetsskuld till den skolning i allmänna ting, som det fria deltagandet i rättskipning och förvaltning sedan urminnes tid skänkt det svenska folket och dess förtroendemän.” Så skrev 1941 Yngve Larsson, borgarråd i Stockholm. Många andra exempel kunde ges på hyllningar till den kommunale förtroendemannen i svensk historia.

Hur realistisk är denna bild? Är den bara en myt, en romantisk konstruktion avsedd för högtidstalen? Eller finns det faktiskt en levande folkstyrelsetradition som ligger till grund för dagens kommuner?

Svaret är inte helt enkelt. I ett längre historiskt perspektiv är kommunerna en relativt ny företeelse. De moderna kommunerna och landstingen har sitt ursprung i 1862 års kommunalreform. Däremot finns det en längre och mer indirekt tradition av att lokala menigheter inom vissa områden själva sköter sina gemensamma angelägenheter. Detta folkliga inslag i beslutsfattandet har dock inte varit konstant utan under vissa epoker starkt tillbakapressat. Kommunernas stamträd har många sidoskott.

Äldre självstyrelseformer

Kunskapen om styrelseformerna i den äldre historien är begränsad till följd av bristen på källmaterial. Det är dock känt att *tingen* hade stor betydelse för att skipa rätt och lösa tvister. Det fanns fyra territoriella nivåer: landskapet, häradet, socknen och byn.

Landskapet

Under tidig medeltid var landskapet den största politiska enheten. Någon stat i modern mening fanns ännu inte. Riket utgjordes av en lös federation av relativt självständiga landsändar. Varje land hade ett ting, *landstinget*, i vilket de fria männen deltog, således varken kvinnor eller trälar. Tinget leddes av *lagmannen*, som också hade i uppgift att föredra, tälja, lagen. Landskapslagarna, delvis influerade av europeiska rättstraditioner, nedtecknades på 1200-talet.

Under 1300-talet samlades allt mer makt i kungens och adelns händer. En för hela riket gemensam lagstiftning infördes. Landskapen fick därmed minskad betydelse, men kvarlevde som områden för lokal självstyrelse. Mot 1600-talet hade landstingen i allt väsentligt spelat ut sin roll.

Häradet

Även häradena går långt tillbaka i historien. Häradstinget hade länge både dömande och förvaltande uppgifter, men blev efter hand endast ett dömande organ. Häradshövdingen, tillsammans med den tolvmannanämnd som företrädde menigheten, kom att stå för en stor del av rättskipningen. Tyngdpunkten i häradstingens verksamhet låg på att upprätthålla lag och ordning samt att lösa ägotvister och att reda ut ekonomiska mellanhavanden.

Socknen

Socknen var ursprungligen en del av den kyrkliga organisationen och kom med den katolska kyrkan till landet. Ordet socken kommer av "söka", dvs. dem som sökte sig till kyrkan eller tinget. Socknens uppgift var att underhålla kyrkans byggnader och förvalta kyrkans egendom.

Reduktionen minskade visserligen socknarnas maktbas, men de gavs sedermera nya uppgifter, på 1600-talet bl. a. fattigvård och skolundervisning. Prästen hade därmed en ansenlig maktställning i bygden, inte bara i kyrkliga frågor. Statskyrkosystemet medförde ett närmande mellan den andliga och den världsliga makten, även på lokal nivå.

Socknens beslutande organ var kyrkorådet och sockenstämman. Först i början av 1800-talet fick dessa organ fastare, lagreglerade former. Socknarna hade då också fått ansvar för bland annat hälsovård, väghållning och val av riksdagsledamöter till bondeståndet.

Antalet röster vid sockenstämman i början av 1700-talet ställdes i proportion till jordinnehavets storlek. Den graderade rösträtten avskaffades först 1918–1921. I makthänseende dominerades socknen av kyrkoherden och de förmögnare bönderna.

Byalaget

Byalagens uppgift var att samordna det gemensamma brukandet av byns jord. Besluten på bystämman fordrade enhällighet. Skiftesreformerna på 1700- och 1800-talen sprängde byarna och därmed också byalagen.

Bysamfälligheter och vägföreningar kan ses som sentida och avlägsna släktingar till de gamla byalagen.

Centralmakt och lokalmakt

Med Gustav Vasas enande av riket och stormaktstidens expanderande statsmakt blev landets styrelse starkt centraliserad. Särskilt de regionala självstyrelseorganens självständighet gick till stora delar förlorad.

Staten tar över regionerna

Axel Oxenstiernas ritningar för den svenska statsmaktens konstruktion formulerades i 1634 års regeringsform, som i första hand är en förvaltningsstadga. Den centrala statsledningen organiserades i myndigheter, kollegier och ämbeten. Det fanns också ett starkt behov av en organisation som såg till att den allt stridare strömmen av lagar och förordningar tillämpades konsekvent i alla landsändar. Det gällde att se till att stadgandena om fattigvård, skjutsväsende, postväsende, skatteuppbörd och rättskipning efterlevdes.

Problemet var att skapa en mellaninstans som var tillräckligt stark att genomdriva statens direktiv, men som inte började leva ett alltför självständigt liv. Risken för federalism och feodalism ansågs överhängande.

Lösningen blev att inrätta ett landshövdinge-

ämbete direkt underställt regeringen. Landshövdingen (ordagrant landets huvudgångare, den som går i spetsen för regionen) fick titeln Kungl. Maj:ts befallningshavande; förkortningen KB levde länge kvar som benämning på länsstyrelsen. Uppgifterna preciserades i en landshövdingeinstruktion 1635. Landshövdingen var statens verktyg för att hålla ordning på landsdelen. Rollen som regionens talesman utåt, även gentemot statsmakten, tillkom först senare. Länsstyrelsen som kollektivt ledningsorgan infördes för övrigt även den långt senare; länsstyrelsen var länge liktydig med landshövdingen.

Med landshövdingeämbetets inrättande följde också länet som administrativ enhet. Den svenska länsindelningen går därför mer än 300 år tillbaka i tiden. Länet var avsett som en mellannivå i statsorganisationen. Under landshövdingen lydde fogdar, länsmän, fjärdingsmän och häradsskrivare. Även om gränsen mellan "statliga" och "kommunala" uppgifter inte hade samma innebörd som i dag, var det ändå klart att staten hade överhöghet.

Lokalt inflytande?

Frågan i vilken mån de lokala självstyrelsetraditionerna lyckades överleva under detta centralismens tidevarv är omdiskuterad. Den romantiserande historieskrivningens föreställning om en obruten linje av folkstyrelse ersattes senare av en motsatt bild, nämligen att den centrala statsmaktens hårdhänta regemente så gott som fullständigt utraderat den lokala självstyrelsen.

Den moderna historieskrivningen har nått fram till en mer nyanserad ståndpunkt. Det råder inget tvivel om att statsmaktens utbyggnad och centralisering fick stora konsekvenser för de äldre organen. Landstingen, och så småningom även häradstingen, förlorade inflytande.

Men i stället för att välja mellan två ensidiga teorier föredrar dagens historieforskare att betona det ömsesidiga samspelet mellan statsmakt och allmoge. Staten var beroende av böndernas samtycke för att kunna ta ut skatter och rekrytera krigsmanskap. Bönderna hade ett visst utrymme för självständighet och kunde utnyttja statens politiska och rättsliga kanaler för att hävda sina intressen. Att bönderna hade självständig representation i landets parlament var ovanligt i Europa vid denna tid.

Historikern Eva Österberg konstaterar att "bönderna hade en viss frihet att agera kollektivt inom lokalsamhällets ramar — och vidare ut från lokalsamhället". Såväl sockenstämmor som häradsting fortsatte att verka. Lokalsamhället förfogade över sina egna institutioner och förtroendemän. Det rör sig alltså om en betydelsefull historisk kontinuitet. Lokala organ svarade hela tiden för centrala aspekter av människornas vardagsliv: produktion och avgifter, lag och rätt, socialt ansvar för de behövande i lokalsamhället och för gemensamma lokaler, val av förtroendemän och tjänstemän. Den lokala självstyrelsens organ blev visserligen alltmer inlänkade i statsmakten, men kunde ändå utnyttjas av allmogen. Slutsatsen är att "självstyrelsens institutioner inte generellt kan ses enbart som statsmaktens förlängda arm. De måste i hög grad också ses som ett redskap för lokalsamhället självt och för dess invånare i deras egenskap av subjekt och med viss autonomi gentemot centralmakten."

Landskapens livskraft

Den lokala självstyrelsens tyngdpunkt kom att ligga på socknarna och häradena. Bystämmornas betydelse minskade, liksom lands-

tingens. Även om byn som självständig beslutsenhet sedan länge försvunnit in i historiens skuggor lever byn på sina håll kvar som en social och kulturell gemenskap. Även landskapet lever kvar i dagens folkmedvetande med sina landskapsvapen och landskapsblommor.

En bidragande orsak till landstingens livskraft är att den civila och militära förvaltningen gick skilda vägar. Under feodalismens länsväsende var rusttjänst, rättskipning och ekonomisk makt sammanlänkade. När länsförvaltningen byggdes upp under 1600-talet träffades det medvetna valet att inte låta landshövdingen också få hand om den militära organisationen. Det gamla länsväsendets regionala maktkoncentration skulle undvikas.

Stormaktstidens militära organisation, och senare den allmänna värnplikten, fordrade ett eget landstäckande system. Indelningsverket med sina rotebönder, soldattorp och båtsmanshåll organiserades med de gamla landskapen som grund. Dalregementet, Smålands husarer, Bohus bataljon och andra landskaps militära förband bildade under århundraden kärnan i det svenska försvaret. Värnpliktens idé om en folkligt förankrad försvarsorganisation fick därmed sitt territoriella uttryck. Landskapen förblev levande enheter.

Städerna

Den lokala självstyrelsen under dessa århundraden berörde främst landsbygdens och böndernas förhållanden. Så sent som 1870 utgjorde jordbruksbefolkningen tre fjärdedelar av Sveriges invånare.

Även om också andra europeiska länder vid denna tid huvudsakligen var jordbrukssamhällen skilde de sig ändå ganska kraftigt när det gäller städernas betydelse. Sedan medeltiden fanns ett band av mäktiga städer längs Centraleuropas handelsvägar. De norditalienska, franska och tyska städerna kunde under århundraden utveckla sina egna former av självstyrelse. Ordet medborgare härstammar från borgare (den som bor inom borgen, staden), dvs. de stadsinvånare som genom burskap var medlemmar i något av de olika skråna.

I europeiskt perspektiv kännetecknas Sverige av en sen och svag urbanisering. Först kring sekelskiftet hade stadsbefolkningen uppnått en mer betydande numerär. Stadens styrelseformer hade därför inte samma inflytande på senare tiders politiska institutioner som landsbygdens självstyrelsetraditioner. Städerna fick emellertid med tiden, i takt med befolkningstillväxten och landsbygdens avfolkning, allt större betydelse.

På medeltiden styrdes staden av ett råd. Detta ombildades så småningom till en *magistrat*, bestående av *borgmästare* och *rådmän*. Magistraten hade hand om både förvaltning och, i egenskap av rådstuvurätt, rättskipning. Det skulle dröja länge innan maktdelningslärans princip om separata organ för verkställande och dömande uppgifter slog igenom i städerna.

Stadsmenigheten samlades i form av *allmän rådstuga* under ledning av magistraten av dess ordförande. Yrkeskorporationer kunde bilda särskilda *societeter*. *Stadens äldste* var en fullmäktigeförsamling, vald av borgerskapet.

Under 1600-talet tillkom kravet att borgmästaren skulle ha juridisk kompetens. Stadsstyrelsen byråkratiserades. Städernas menighet kunde påverka valet av borgmästare, men utnämningsmakten låg ytterst hos kungen. Borgmästaren hade vid sin sida ett antal rådmän, valda bland stadens borgare.

Gränserna mellan statligt, kommunalt och privat var på den tiden ofta oklara. Många offentliga uppdrag var oavlönade och sköttes av invånarna jämsides med de vardagliga sysslorna. Statens och stadens förvaltning gick ofta in i varandra. Staden hade visserligen sina privilegier, men var i praktiken inordnad i den statliga förvaltningen. Vissa av magistratens beslut fordrade landshövdingens samtycke.

Staden var i många avseenden ett organ för staten, men den lokala menigheten hade trots allt alltjämt en inte obetydlig sfär av självständighet. Även i städerna har den lokala självstyrelsen därför en historisk kontinuitet.

Kommunen blir till

Städerna och socknarna styrdes således länge under former som gick tillbaka på medeltida förhållanden. En kunglig förordning 1817 om sockenstämmor och kyrkoråd innebar egentligen inte mer än en formell bekräftelse och en precisering av rådande förhållanden. Bland annat stadgades att den graderade rösträtten skulle vara regel; mantalsberäkningen blev obligatorisk röstgrund. Under 1800-talet väcktes en rad förslag att reformera de lokala styrelseorganen.

Reformförslag

I början av 1830-talet restes runt om i Europa allt ivrigare krav på kommunreform. Julirevolutionen 1830 i Frankrike blev en inspirationskälla för reformsträvandena. I England gavs de världsliga kommunerna ökat ansvar för fattigvården. I de engelska städernas *town councils* gavs alla skattebetalande invånare rösträtt.

Också i den svenska riksdagen höjdes röster för ett stärkande av den lokala självstyrelsen. Greve C.G. Spens kritiserade centraliseringen och lade 1840 fram ett långtgående förslag om landskapsting och tvåkammarsystem; den ena kammaren skulle utgöras av ombud för landskapen. Förslaget gick inte igenom, men idén återkom senare i och med första kammarens tillkomst.

Även om de livliga debatterna vid 1840–1841 års riksdag inte ledde fram till någon omfattande förändring av styrelseskicket fattades under de följande åren beslut som fick viktiga konsekvenser för den lokala nivån. Folkskolereformen 1842 innebar att socknarnas ansvar för skolundervisningen lagfästes. Sockenstämmoförordningen 1843 gav socknarna utvidgad frihet att besluta om utgifter för de kommunala behoven.

Kraven på en mer omfattande reform återkom emellertid med allt större kraft. Motioner väcktes i riksdagen varje år. Debatten får ses mot bakgrund av de allmänna liberala strömningarna. Kritiken mot de förlegade institutionerna på lokal nivå drevs parallellt med striden för näringsfrihet och yttrandefrihet samt kraven på ståndsriksdagens avskaffande och en genomgripande representationsreform. Utländska impulser gav ytterligare kraft åt reformkraven. Den lokala självstyrelsens idéer hade haft framgång i Danmark, Norge, Tyskland, Österrike, England, Belgien och Holland.

Kommunallagarna 1862

Efter några års utredning nådde man äntligen fram till ett beslut om självstyrelsens organisering på lokal och regional nivå. Kommunal-

lagarna från 1862 kom att lägga grunden för de svenska kommunernas styrelse i mer än ett sekel framåt. Genom beslutet inrättades fyra typer av självstyrelseorgan: städer, församlingar, kommuner och landsting. De två sistnämnda var nya konstruktioner. Termen "kommun" (från latinets *communis*, gemensam) hade just kommit i bruk vid denna tid. "Landstinget" hade bara namnet gemensamt med de medeltida tingen på landskapsnivå.

Staden. De burskapsägandes privilegier avskaffades. Alla stadsinvånare blev i princip likställda. Rösträtten var dock beroende av inkomstens storlek. Även juridiska personer som aktiebolag fick rösträtt. I större städer infördes *stadsfullmäktige* som beslutande församling. Magistraten förvandlades från beslutande till verkställande organ. Fastighets- och finansförvaltning lades på en *drätselkammare*, som med tiden blev stadens verkliga styrelse.

Församlingen. De gamla socknarnas uppgifter uppdelades nu på kyrkliga respektive världsliga organ. Kyrkans lokala organ blev församlingen.

Landskommunen. Det fanns flera alternativ till den borgerliga kommunens territoriella grundval. Häradet och pastoratet övervägdes, men man stannade för sockenindelningen. Antalet landskommuner blev därmed cirka 2 500. Städernas och landskommunernas förhållanden reglerades i skilda lagar. Efter beslut av regeringen kunde en mindre ort få rätt att bilda *köping*.

Den borgerliga kommunens befogenheter angavs i en generalklausul, där det med en nyckelformulering hette att kommunerna själva ägde att "vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter".

Beslutanderätten i landskommunerna tillkom *kommunalstämman*. Representativa organ, fullmäktige, infördes till en början endast i de största kommunerna. Förvaltning och verkställighet lades på förtroendevalda, antingen enskilda personer eller kollektiv i form av nämnder. Det viktigaste organet blev *kommunalnämnden*.

För att vara valbar till kommunalt förtroendeuppdrag fordrades att man hade hade rösträtt, hade fyllt 25 år, var av manligt kön samt att man inte var försatt i konkurs eller straffad för grövre brott.

Landstinget. Indelningen i landstingskommuner drogs i princip upp efter länsgränserna. Kalmar län delades emellertid i en nordlig och en sydlig del. Vidare uteslöts städer över 25 000 invånare från landstingen (gränsen för antalet invånare höjdes sedermera).

Landstingskommunens beslutande organ, landstinget, utsågs till en början indirekt. Landstinget utgjordes av ombud valda av stadsfullmäktige, kommunalstämma och allmän rådstuga; städerna gavs en viss överrepresentation. Länge sammanträdde landstinget endast en gång om året. Kungen utnyttjade i flertalet landsting sin rätt att tillsätta landstingets ordförande; formellt avskaffades denna regel först 1920.

Landstinget fick hand om för länet gemensamma angelägenheter såsom den allmänna hushållningen, jordbrukets och andra näringars utveckling, kommunikationsväsendet, hälsovård, undervisning samt allmän ordning och säkerhet.

Inledningsvis var landstingets uppgifter mycket blygsamma. En viktig funktion tillkom i samband med representationsreformen 1866, då det bestämdes att den nya första kammaren skulle utses av landstinget (och stadsfullmäktige i de landstingsfria städerna).

Statligt och kommunalt

Är kommunerna självständiga organ eller en del av staten? I debatten inför kommunallagarna framfördes båda uppfattningarna. Liberalismen såg kommunerna som vilken annan fri association som helst. Konservatismen betraktade kommunerna snarast som en organisk del av staten.

Lagens förarbeten är uttryck för en kompromiss. Kommunen är både ett slags privat förening och en del av statens område. Kommunerna skiljer sig emellertid från andra associationer i det att de inte fritt kan upplösas och ändras. De avviker också från andra delar av staten genom att de bygger på självverksamhet. Denna dubbelhet återspeglas också i den i såväl svensk som utländsk kommunalrätt vanliga uppdelningen i en frivillig och en obligatorisk sektor.

Kommunallagarna 1862 fann en praktisk lösning på förhållandet mellan kommunal självständighet och statlig överhöghet som fick bestående konsekvenser. Å ena sidan gavs kommunerna ett ganska vidsträckt och allmänt formulerat kompetensområde samt en fri beskattningsrätt. Å andra sidan fick staten möjligheter att, framför allt via efterhandskontroll, ingripa mot de kommuner som överträtt sin kompetens. Vissa av kommunernas och landstingens beslut gjordes underställningspliktiga, dvs. de fordrade beslut av ett statligt organ, vanligtvis länsstyrelsen, för att bli giltiga. Kommunmedlemmarna gavs vidare rätt att överklaga kommunens beslut; statliga organ gavs därmed möjlighet att pröva beslutets laglighet.

Det finns därmed åtskilliga exempel på att kommunallagarna 1862 fick ett stort inflytande på senare tiders förhållanden. De gamla sockengränserna kvarlevde, som ram för landskommunerna, ändå fram till början av 1950-talet. Landstingen blev bestående och fick snart huvudansvaret för hälso- och sjukvård. Kommunernas fria beskattningsrätt stadfästes och den kommunala kompetensen gavs ett relativt vidsträckt innehåll.

Däremot är det ofrånkomligt att många av 1860-talets samhällsförhållanden, vilka präglat kommunallagarna, snart skulle bli föråldrade. De flesta landskommuners uppgifter inskränkte sig till fattigvård och folkskoleundervisning. Kommunen var inte större, och hade inte fler röstberättigade, än att hela menigheten hade möjlighet att samlas till kommunalstämma. Rösträtten var, som i ett aktiebolag, graderad efter ekonomisk styrka. Det skulle inte dröja många år förrän den lokala självstyrelsens organisation åter ifrågasattes.

Integration stat—kommun

De årtionden som följde efter kommunalreformen blev några av de mest dramatiska i Sveriges socialhistoria. Tiden präglades av tre huvudtendenser: *industrialisering*, *urbanisering* och *demokratisering*. Förändringarna var särskilt stora åren kring sekelskiftet. Stora människoskaror bröt upp från landsbygden och sökte sig till städer och tätorter. Bostadsnöden, arbetslösheten och fattigdomen var utbredda. Stora delar av befolkningen var utestängda från politiskt inflytande. Folkrörelser, politiska partier och andra slags organisationer bildades för att kanalisera de nya strävandena. Kraven på statsskickets demokratisering växte sig allt starkare.

Demokratisering

På riksnivå gällde kampen för demokrati framför allt regeringsmaktens parlamentarisering samt allmän rösträtt för både kvinnor och män till andra kammaren. På kommunal nivå riktades kritiken främst mot den graderade rösträtten. I den partiella reformen 1907–1909 begränsades antalet röster per röstberättigad till maximalt 40 (den fyrtiogradiga skalan), men det skulle dröja ända till 1918–1921 innan principen om *en medborgare — en röst* fick sin tillämpning även inom kommunerna.

Under denna tid ägde det också rum en *partipolitisering* av det politiska livet. I riksdagen utkristalliserades partibildningar omedelbart efter representationsreformen och, inte minst, i samband med tullstriden 1887–1888. På riksnivå formerades valorganisationer främst åren kring sekelskiftet. Sveriges socialdemokratiska arbetareparti grundades 1889, Frisinnade landsföreningen (senare Folkpartiet) 1902 och Allmänna valmansförbundet (senare Högerns riksorganisation) 1904.

Valen till de kommunala församlingarna hade länge övervägande lokal och personinriktad karaktär. Det var först i de större städerna som de politiska partierna började uppträda som samlande grupperingar.

Partipolitiseringen betingades av två förändringar i kommunernas styrelseordning. Den första var att sockenstämman i fler och fler kommuner avskaffades och ersattes av ett representativsystem; fullmäktige blev 1918 obligatoriskt i alla kommuner med mer än 1 500 invånare. Den andra förändringen var att det gamla majoritetsvalssystemet genom rösträttsreformen 1907–1909 byttes ut mot den proportionella valmetoden med listval. Valmetoden till landstingen ändrades i detta sammanhang. Landstinget, som tidigare utsetts av städerna och kommunerna i landstinget, valdes fortsättningsvis direkt av väljarna.

Ökade krav

Kommunernas historia de hundra åren mellan 1880 och 1980 är en berättelse om expansion, ökning och utbyggnad. Förändringarna i kommunernas uppgifter och organisation kan ses som svar på akuta politiska problem och krav som alstrats av stora händelser som urbanisering, världskrig och social misär. Figur 3.1 ger en översikt över några av dessa problem och de lösningar som valts.

Landsbygdens avfolkning och massinflyttningen till städerna ställde de lokala styresorganen inför stora, akuta problem. Vattenverk, latrinhämtning och renhållning organiserades för att lösa de hygieniska problemen. Gatuutbyggnad, gatubelysning, gasledningar och elektricitetsverk blev också viktiga kommunala angelägenheter.

Befolkningsexpansionen rymdes långt ifrån alltid inom de gamla städernas gränser. Kringliggande områden, som nyss varit ängar och betesmark, bebyggdes i snabb men knappast ordnad takt. Städerna växte genom att inkorporera dessa nya förorter. En stadsplanelag 1907 gav kommunerna markpolitiska instrument.

Arbetslöshet, bostadsbrist och försörjningsproblem, särskilt under första världskriget, ställde kommunerna inför ytterligare ökade uppgifter. Under mellankrigstiden gavs nykterhetsnämnder, barnavårdsnämnder, bostadsnämnder och hälsovårdsnämnder en central roll i den växande sociallagstiftningen. Under andra världskrigets ålades kommunerna att inrätta särskilda kristidsnämnder.

Figur 3.1 Politiska problem och kommunala lösningar

	Problem	Lösningar
1860	Ålderdomlig lokal organisation	Kommunreform
	Ståndsriksdagens avskaffande	Landstingen utser första kammaren
1870	Bristfälliga kommunikationer	Kommunalt engagemang i järnvägsbyggande
1880	Massinflyttning till städerna	Beslut om brandväsende, renhållning, vattenverk, avlopp, gas, el, bibliotek, badhus
1890	Städerna växer över sina gränser	Inkorporeringar
1900	Expanderande tätorter	Municipalsamhällen
	Skärpt maktkamp om marken	Stadsplanelag, kommunalt planmonopol
	Arbetslöshet	Nödhjälpsarbeten, understöd
1910	Bristande samordning mellan städer	Svenska Stadsförbundet
	Missnöje bland de kommunalt anställda	Svenska Kommunalarbetareförbundet
	Alkoholmissbruk	Nykterhetsnämnder ökat ansvar
1920	Oklara regler för kommunal samverkan	Kommunalförbund
	Barnens hälsa och sociala situation	Barnavårdslag
	Folkhälsoproblem	Sjukhuslagstiftning
1930	Bostadsnöd	Bostadsbyggande och bostadsförbättring
	Hygienproblem	Hälsovårdsnämnder
1940	Beredskap och kristid	Kommunalt fältansvar för folkförsörjningen
	Växande kommunal förvaltning	Borgarråd i Stockholm
1950	För små landsbygdskommuner	Storkommuner
	Lågt deltagande i kommunalstämmorna	Fullmäktigetvång
1960	Ökade krav på sociala reformer	Stark expansion; utökade uppgifter; stordrift; plantänkande
	Bristande befolkningsunderlag	Kommunblock
1970	Samordningsproblem i Stockholmsområdet	Storlandsting
	Oro för den kommunala demokratin	Lokala organ
1980	Centralstyrning från staten	Decentralisering
	Kommunal byråkratisering	Frikommuner, kommundelsnämnder
	Kostnadsproblem	Besparingar
1990	Stel organisation	Beställar-utförarmodell, individuell valfrihet
	Ekonomisk kris	Nedskärningar, privatiseringar, konkurrens

Vid tiden för 1862 års kommunallagar hade det funnit enstaka lasarett inom länen. Folkhälsoproblemen och sjukvårdens utbyggnad blev snart landstingens allt överskuggande uppgift.

Institutionalisering

En grundtanke i 1860-talets kommunalreform var att den lokala självstyrelsens idé tog sig uttryck i frivillighet och självverksamhet. Både städernas och socknarnas förvaltning hade av tradition skötts av lekmän. Lekmannaförvaltning antogs också i fortsättningen bilda grunden för verksamheten inom städer, kommuner och landsting.

I takt med de växande uppgifterna blev denna tanke allt mer ohållbar. Städerna och de större kommunerna började ta särskilt anställda i sin tjänst. Den första tjänsten som kommunalkamrer lär ha inrättats 1896 i dåvarande Brännkyrka kommun. Kommunalkontoret blev medelpunkten för kommunens administration. Bokföring och skatteuppbörd blev alltmer betungande uppgifter. Nyinrättade socialinstitut utbildade till ett slags kommunal ämbetsexamen, socionom. I början av 1940-talet började vissa kommuner anställa en chef för hela den kommunala förvaltningen; tjänsten benämndes vanligen kommunaldirektör. I landstingen infördes motsvarande chefstjänst som landstingsdirektör. Den lokala självstyrelsen blev i stigande grad institutionaliserad, professionaliserad och byråkratiserad.

De kommunalanställda organiserade sig så småningom fackligt; Svenska Kommunalarbetareförbundet bildades 1910, Svenska Kommunaltjänstemannaförbundet 1921. Städer och kommuner sammanslöt sig för att bland annat tillvarata sitt gemensamma arbetsgivarintresse. Svenska Stadsförbundet, Svenska Landstingsförbundet och Sveriges Landskommuners förbund försåg också sina medlemmar med teknisk och administrativ service.

Integration

Den kommunalrättsliga uppdelningen mellan frivilliga och obligatoriska uppgifter fick efter hand allt mindre praktisk betydelse. Gränsen mellan kommunalt och statligt blev mer och mer flytande. Kommunernas verksamhet kom att regleras av ett växande system av lagar och förordningar bestämda av riksdag och regering. Dessa regler hade vanligtvis sitt ursprung i krav från den lokala nivån. Med tiden blev Svenska Stadsförbundet, Sveriges Landskommuners Förbund och Svenska Landstingsförbundet mäktiga intresseorganisationer som på central nivå kunde framföra sina medlemmars intressen.

Samtidigt fick den gamla motsättningen mellan stad och land minskad betydelse. För reformatörerna 1862 var det otänkbart att införa en gemensam lagstiftning; därtill var de traditionella olikheterna mellan städerna och landsbygden alltför stora. Urbaniseringen och utjämningen av levnadsmönster och sociala förhållanden ledde emellertid till en konvergens också i fråga om styrelsesätt. Den representativa demokratins spridning även till många landsbygdskommuner och framväxten av en tjänstemannaförvaltning blev en gemensam nämnare för allt fler lokala självstyrelseorgan.

Denna parallella homogenisering, dels mellan stat och kommun, dels mellan stad och land, gjorde det mer och mer berättigat att tala om en enhetlig offentlig sektor. Relationen mellan staten och kommunerna betrak-

tades mindre och mindre i de principiella och ideologiska termer som präglat 1800-talets debatt. Förhållandet mellan centralt och lokalt sågs huvudsakligen som ett praktiskt arbetsfördelningsproblem. Det var för staten ändamålsenligt att begagna sig av de lokala förvaltningsenheter som redan fanns på plats, och som var fast förankrade i en lokal självstyrelsetradition, i stället för att inrätta en helt ny egen statlig lokaladministration. Det starka samhället skulle byggas upp med kommunerna som grund.

Därav kom det sig att välfärdsstatens expansion, som nådde sin kulmen under 1960- och 1970-talen, inte i första hand kom att äga rum inom själva staten, utan i kommunerna och landstingen. De personalmässigt och ekonomiskt mest krävande delarna av denna utbyggnad rörde hälso- och sjukvård, utbildning, barnomsorg och äldreomsorg.

Men skulle de gamla kommunerna, särskilt de små landskommunerna som gick tillbaka på de medeltida socknarna, verkligen klara av att finansiera, bygga upp, bemanna och driva alla dessa gymnasieskolor, daghem och pensionärshem? Staten tvekade. Lösningen blev sammanslagningar och stordrift.

Storkommuner och kommunblock

Under 1940-talet aktualiserades frågan om en ny kommunindelning. Efter utredningar och riksdagsbeslut genomfördes den s. k. storkommunreformen 1952. Som en riktpunkt angavs att en normalkommun borde ha 3 000 invånare. Ingen kommun borde annat än i undantagsfall ha färre än 2 000 invånare; gränsen sattes framför allt med tanke på skolans elevunderlag. Antalet landskommuner minskades därmed från 2 281 till 816. Inräknas även städer och köpingar blev antalet primärkommuner efter sammanläggningarna 1 037.

Sammanslagningen ledde till att de utvidgade kommunerna fick en mer blandad sammansättning. Skillnaderna mellan tätorter och landsbygd fortsatte dessutom att utjämnas. Uppdelningen mellan städer och landskommuner blev alltmer konstlad och år 1953 antogs en för alla primärkommuner gemensam kommunallag. Landstingen reglerades fortfarande av en särskild lag; 1954 års landstingslag anslöt dock till kommunallagen.

Landsbygden fortsatte att avfolkas. Efter endast några få år konstaterades att storkommunreformen inte varit tillräcklig. Sju år efter sammanläggningarna var det mer än hundra kommuner som inte nådde upp till minimigränsen om 2 000 invånare. Mellankommunalt samarbete, som hade fått sin rättsliga reglering i 1919 års regler om kommunalförbund, kunde visserligen lösa en del av problemen med att åstadkomma bärkraftiga förvaltningsenheter, men bedömdes ändå inte räcka till.

En ny lag om kommunal indelning antogs 1962. Målet var att slå samman kommuner till s. k. kommunblock med åtminstone 8 000 invånare. Antalet kommuner beräknades därmed minska till knappt 300. Gränserna skulle dras så att kommunblocken bildade geografiskt naturliga områden med en centralort och omgivande landsbygd.

Till en början byggde kommunblocksreformen på frivillighetens grund. Kommunerna inom respektive kommunblock uppmanades att bilda en gemensam samarbetsnämnd. Åtskilliga kommuner ställde sig emellertid skeptiska till att uppge sin identitet och låta sig uppslukas i de nya konstruktionerna. Den frivilliga kommunsammanslagningen gick trögt. Statsmakterna frångick då frivillig-

linjen och deltagandet i kommunreformen gjordes obligatoriskt. Den nya kommunindelningen var fullt genomförd 1974. Därefter har endast mindre justeringar gjorts.

Stordrift

Kommunsammanslagningar var en del av ansträngningarna att bilda funktionsdugliga förvaltningsenheter för de sociala reformerna. Den andra delen var att åstadkomma effektivitet genom stordrift. Genom enhetlighet och standardisering skulle medborgarnas välfärd höjas och utjämnas. Stordriftsfilosofin hade två idémässiga källor. Från näringslivet drogs erfarenheten att produktiviteten bäst gynnades av storskalighet och massproduktion. Från välfärdsteoretisk utgångspunkt var universalismen, dvs. tanken att välfärdsreformerna skulle omfatta alla medborgare och inte endast vissa särgrupper, en viktig princip. Universalism och jämlikhet skulle förverkligas genom likformighet och standardisering. Inriktningen på stordrift baserades sålunda på en oemotståndlig förening av affärsmässiga och socialfilosofiska argument.

Välfärdssamhällets mest expansiva period under 1960- och 1970-talen blev för kommunerna en mycket betydelsefull epok. Gamla kommuner försvann och nya stora enheter bildades. De växande kommunala uppgifterna reglerades genom en tämligen hårdhänt statlig centralstyrning. Personal rekryterades i stora skaror för att fylla de nybyggda skolorna, daghemmen och vårdinrättningarna. Byråkratin växte. Under dessa rekordår kulminerade den samhällsorganisation som också utanför landets gränser blivit känd som den svenska modellen.

Kommunen som problem

Ett svep över ett drygt sekels kommunalhistoria visar att tider av omprövning och förändring inte varit undantag utan det normala. Den tidigare redovisade sammanställningen av politiska problem och kommunala lösningar (figur 3.1) belyser den långa, oavbrutna serien av omorganisationer och anpassningar som varit kommunernas svar på ständigt nya problem.

Med en stark sammanfattning kan man konstatera att problemens natur haft klart olika karaktär under olika tidsepoker. De enorma problem som kommunerna ställdes inför under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet hade framför allt sitt ursprung i *industrialismen* och dess verkningar. Mellankrigstiden och efterkrigsåren fram till slutet av 1970-talet präglades främst av *välfärdsstaten* med dess långa rad av reformer.

Under de senaste 15–20 åren har utgångspunkten för de kommunala förändringarna i mycket blivit en annan. Det är nu själva *kommunen som problem* som träder i förgrunden. Medan det under tidigare skeden var närmast självklart att betrakta kommunen som lösningen på sociala problem har mer och mer av kommunalpolitiken fått inriktas på att lösa de problem som alstrats av den kommunala självstyrelsen själv.

Efter mer än ett sekel av permanent expansion blev kommunerna en större och större del av samhället. I flertalet kommuner är kommunen själv den störste arbetsgivaren. Kommunernas resursanvändning väger tungt i samhällsekonomin. Samhällets problem med effektivitet och produktivitet blev i ökad utsträckning beroende av kommunernas lösningar.

Den snabba kommunala expansionen ledde

i sin tur till nya problem, som många gånger inte förutsetts av reformernas konstruktörer. Oron steg snart för att de nya stora kommunerna vunnit i effektivitet, men förlorat i demokrati. Statens centralstyrning medförde allt fler nackdelar och redan under 1970-talet blev lösenordet i stället decentralisering. Den stora kommunala byråkratin ledde till försök med alternativa organisatoriska lösningar; 1980-talets kommundelsnämnder var ett sådant experiment. Kostnadsproblemen drev fram besparingar och omprioriteringar. Nya organisationsformer och privatiseringar började prövas. Den kommunala ekonomin blev en alltmer brännande allmänpolitisk fråga.

Så har kommunerna blivit offer för sin egen framgång. De stora uppgifter som en gång lagts på kommunerna har på det hela taget lösts. Men lösningarna har visat sig få allvarliga bieffekter. Medborgarnas krav stiger, samtidigt som tillgängliga resurser stagnerar eller minskar. Kommunerna står därför inför en ny period av omprövningar och förändringar. Hur dessa problem nu attackeras är ämnet för de följande kapitlen.

4 Indelning

Storlek och demokrati

Finns det något samband mellan storlek och demokrati? Är verklig demokrati endast möjlig i liten skala? Leder stora beslutsenheter obönhörligen till en uttunning av demokratin?

I äldre idédebatt var svaret klart. Politiska filosofer i gångna epoker var övertygade om att de gamla grekerna även i detta avseende uppenbarat sanningen. De grekiska stadsstaterna ansågs ha visat att demokratin endast kunde förverkligas i små samhällen där alla kände alla och där samtliga invånare kunde församlas till överläggning. Platon hade till och med räknat ut att det lämpligaste antalet invånare var 5 040 (egentligen familjeöverhuvuden, eftersom minderåriga, kvinnor, främlingar och slavar inte var aktuella).

Ända långt fram på 1700-talet dominerade denna uppfattning. Jean-Jacques Rousseaus demokratiideal, som betonade jämlikhet, delaktighet och medborgaranda, var avsett att förverkligas inom ramen för små enheter. Den kantonala självstyrelsen i det bergiga Schweiz utgjorde förebilden. Representativ demokrati och folkstyrelse i stor skala var i detta perspektiv en omöjlighet.

I dag är demokrati som förverkligas genom direkt medborgardeltagande ett alltmer sällsynt undantag. Representativ demokrati har blivit folkstyrelsens huvudmetod. Nationalstaten har under de senaste århundradena kommit att betraktas som demokratins naturliga grund. Hade dåtidens politiska filosofer fel eller har deras rekommendationer glömts bort? Skulle en långt driven småskalighet kunna lösa den moderna demokratins problem? Två statsvetare, Robert Dahl och Edward Tufte, har sammanfattat tillgängliga undersökningar om sambandet mellan storlek och demokrati. Deras slutsatser är av stort principiellt intresse.

I god forskaranda börjar statsvetarna med att definiera sina begrepp. "Storlek" kan uttryckas i en mängd olika enheter, men i detta sammanhang är det befolkningens storlek som är av störst betydelse. "Demokrati" har genom tiderna uppfattats på skilda sätt, men debatten har framför allt handlat om två bedömningsgrunder. Det ena kriteriet är att medborgaren skall kunna utöva makt över gemenskapens beslut (*citizen effectiveness*). Det andra kriteriet är att gemenskapen skall ha möjlighet att genomföra det som medborgarna önskar (*system capacity*).

Tillgängliga undersökningar visar att det inte finns något entydigt samband mellan medborgarnas delaktighet och den politiska organisationens omfattning. Valdeltagandet är varken högre eller lägre i småstater och småkommuner. Vissa former för politiskt engagemang brukar visserligen vara mer utvecklade på lokal nivå, men deltagandet i

kommunala val är i allmänhet lägre än deltagandet i parlamentsval.

Det ligger i sakens natur att det är lättare att åstadkomma direkta, personliga kontakter i en liten kommun än i en stor. Däremot har den lilla enheten en egenskap som från demokratisk synpunkt kan vara en nackdel. Det finns ett nära samband mellan storlek och grad av homogenitet. Ett litet samhälle tenderar att vara mer enhetligt; den äldre demokratiuppfattningen byggde på förutsättningen att alla hade ungefär samma livsmönster och samma uppfattningar. Ju större samhället är, desto större är utrymmet för variationsrikedom och mångfald. Större enheter har en högre grad av inre arbetsdelning och specialisering. Om demokrati förutsätter individuell frihet och rätten att vara annorlunda finns här ett argument som talar för större, heterogena enheter. Värdet av personlig delaktighet och direkta kommunikationer får därför vägas mot kravet på mångfald och rätten att avvika.

Inte heller det politiska systemets kapacitet visar sig stå i något entydigt samband med systemets storlek. Små länder har varken bättre eller sämre möjligheter att överleva och hävda sina intressen än stora länder.

Genomgången utmynnar i en klar slutsats. Det finns ingen optimal storlek. Ingen speciell territoriell organisation kan bättre än någon annan lösa demokratins problem, som innebär att förena medborgarinflytande och systemkapacitet. Demokratin har flera mål, vilka delvis står i konflikt med varandra. Dessa dilemman kan inte lösas genom att välja den ena eller andra storleken.

Dahl och Tufte konstaterar att man lika gärna kan sluta att söka efter den perfekta storleken. I stället för att se demokratin som knuten till en enda avgränsad, suverän enhet måste vi lära oss att se demokrati som spridd genom ett vittförgrenat nät av inbördes förbundna enheter. Det centrala teoretiska problemet är inte längre att finna en enda beslutsregel som är tillämplig inom en enda enhet, utan att finna lämpliga regler som avser en mångfald av olika enheter, av vilka ingen är helt suverän.

Indelningsproblemet går därför ut på att sammanjämka fyra olika krav. För det första: Demokratin fordrar fasta enheter inom vilka medborgarna kan utöva sitt självbestämmande. För det andra: Beslutsenheterna måste ha tillräcklig handlingskraft. För det tredje: En effektiv samhällsorganisation fordrar specialisering och arbetsdelning och därför en politisk organisation med flera territoriella nivåer. För det fjärde: En organisation med skilda typer av organ och flera olika beslutsnivåer kräver samordning och kontroll.

Sveriges territoriella indelning

Sverige är ett utmärkt åskådningsexempel på svårigheten att skapa en organisation som tillgodoser samtliga dessa fyra krav. Det har knappast funnits någon tidpunkt då svenskarna varit nöjda med sin territoriella indelning. Debatten om den lokala och regionala indelningen och om det lämpligaste förhållandet mellan de olika territoriella nivåerna bildar en lång och oavslutad följetong i Sveriges offentliga liv. För kommunernas del ledde debatten fram till de hårdhänta sammanslagningarna mellan 1952 och 1974, en serie reformer som snart ledde till eftertänksamhet och nya reformförsök. Den regionala nivån har varit lika omdiskuterad, men det dröjde till 1990-talets början innan mer genomgripande förändringar aktualiserades. En beskrivning av rikets aktuella indelning måste beakta dels att det finns olika typer av kommuner, dels att statens regionala och lokala organ uppvisar ett virrvarr av korsande revirgränser.

Kommuner

Kommunbegreppet

Regeringsformens portalparagraf stadgar att den svenska folkstyrelsen bland annat förverkligas "genom kommunal självstyrelse". Vad är då en "kommun"? I svensk rätt karaktäriseras kommunen som en *offentligrättslig juridisk person*. En kommun kan äga egendom, ha fordringar och skulder, ingå avtal och uppträda som självständig part inför domstol. Till skillnad från privaträttsliga juridiska personer är kommunen *obligatorisk*, dvs. inte beroende av enskilda initiativ. Kommunen har också *territoriell* grund (med undantag för några icke territoriella församlingar). Medlemskapet i en kommun är *tvunget*, dvs. saknar möjlighet till frivilligt inträde eller utträde. Kommunen har dessutom *beskattningsmakt*.

Det finns fyra olika slag av kommuner, förutom *borgerliga primärkommuner* och *landsting* även två typer av kyrkliga kommuner, nämligen *församlingar* och *stiftssamfälligheter*. Såväl primärkommuner som landsting kan bilda gemensamma organ, s. k. kommunalförbund. På motsvarande sätt kan församlingar bilda kyrkliga samfälligheter såsom pastorat.

Kommunal indelning

Sverige är indelat i 286 borgerliga primärkommuner (gränsdragningen framgår av kartan, figur 4.1). Makten över de kommunala gränserna regleras i en lag från 1979 om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

Mer betydande gränsjusteringar, sådana som kan antas medföra bestående fördelar för en kommun eller för en del av en kommun eller "andra fördelar från allmän synpunkt", beslutas av regeringen. Regeringen skall därvid ta hänsyn till de berörda kommunernas önskemål. Om någon av de berörda kommunerna motsätter sig ändringen får den genomdrivas endast om det finns "synnerliga skäl". Lagen stadgar också att särskild hänsyn skall tas till befolkningens önskemål och synpunkter. Numera brukar förslag till indelningsändringar ofta föregås av folkomröstning.

Mindre gränsjusteringar, sådana som inte föranleder ekonomisk reglering mellan kommunerna, får beslutas av Kammarkollegiet. Om kommunerna är överens om en mindre gränsjustering, och kommunerna ligger i samma län, får länsstyrelsen besluta om ändringen.

Sveriges kommunala indelning har ändrats i två stora steg (figur 4.2). Storkommunreformen i början av 1950-talet innebar att antalet kommuner mer än halverades. Kommunblocksreformen under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet ledde fram till dagens kommunala karta. Med reformen 1971 följde också en språklig standardisering; termen "stad" försvann och ersattes av ett enhetligt kommunbegrepp. Den sista stora kommunsammanläggningen genomfördes 1974, då antalet kommuner nedbringades från 464 till 278. Därefter har i några fall de gamla kommungränserna återskapats. Från 1992 har exempelvis Gnesta och Trosa utbrutits som självständiga kommuner ur Nyköpings kommun.

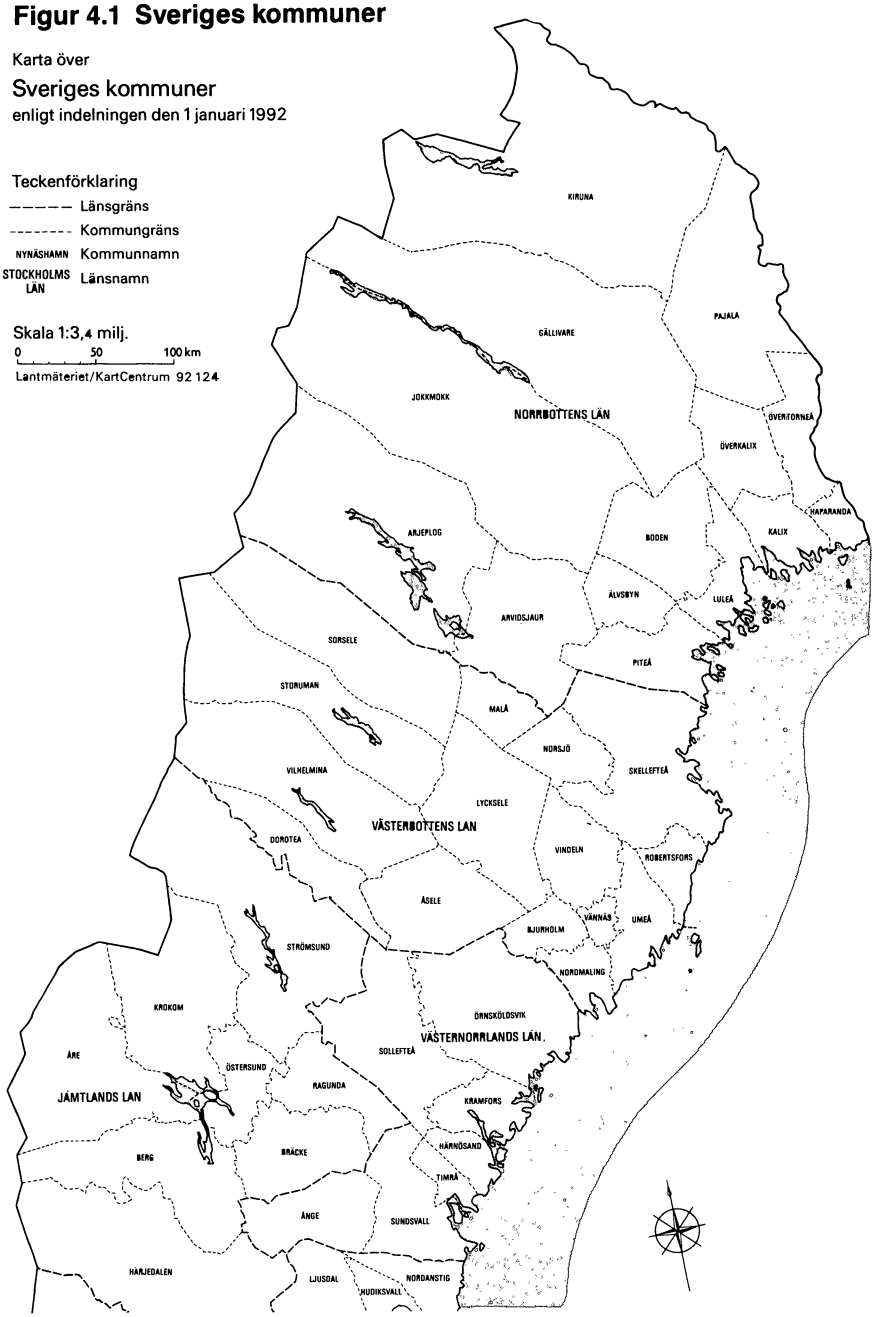
Trots syftet att skapa stora bärkraftiga enheter finns det fortfarande relativt många små kommuner. Det genomsnittliga invånarantalet i de svenska kommunerna är drygt 30 000. Denna siffra påverkas emellertid av att de få storstäderna väger tungt. Tabell 4.1 visar att 1992 hade 64 kommuner, dvs. 22 procent

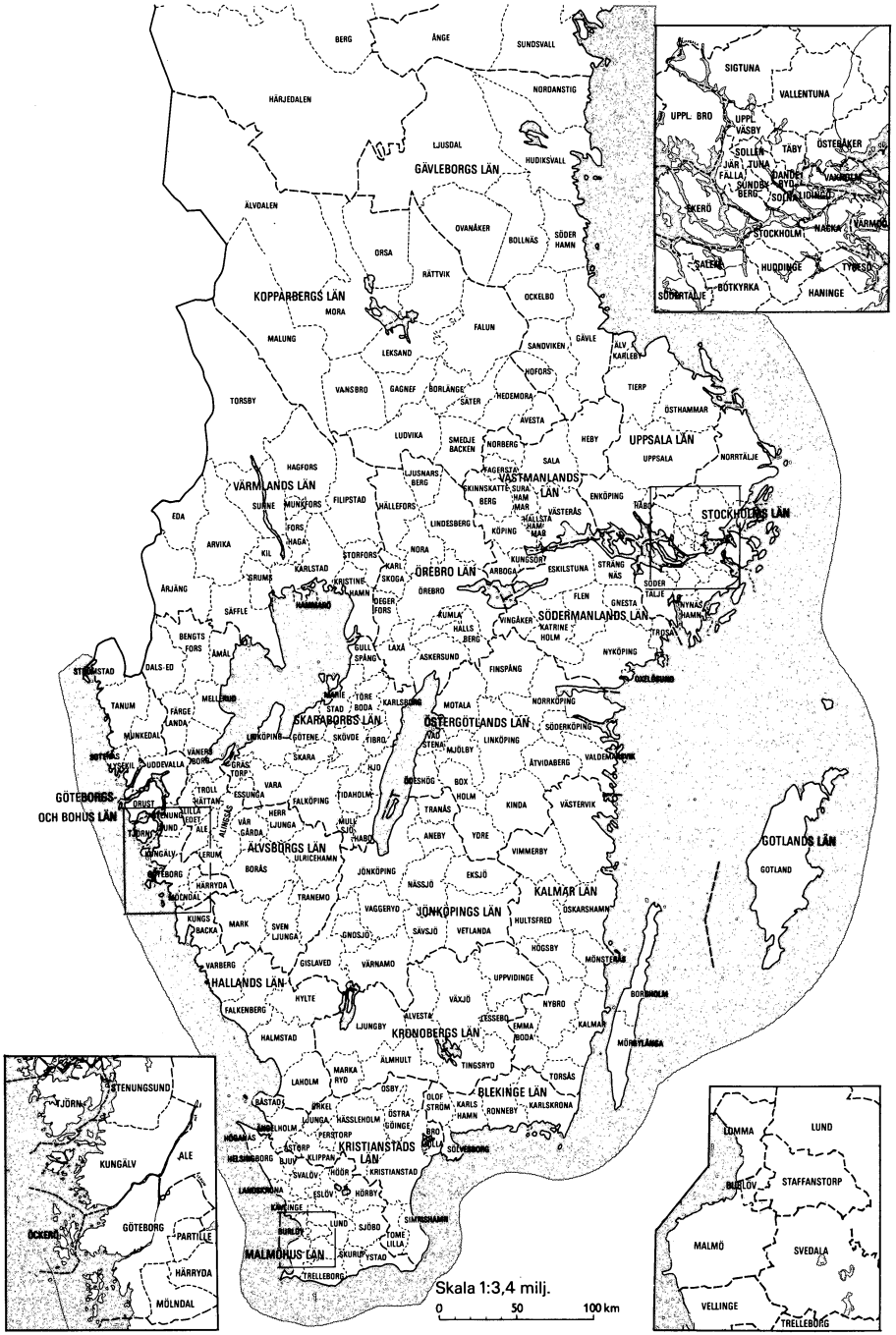
Figur 4.1 Sveriges kommuner

Karta över
Sveriges kommuner
enligt indelningen den 1 januari 1992

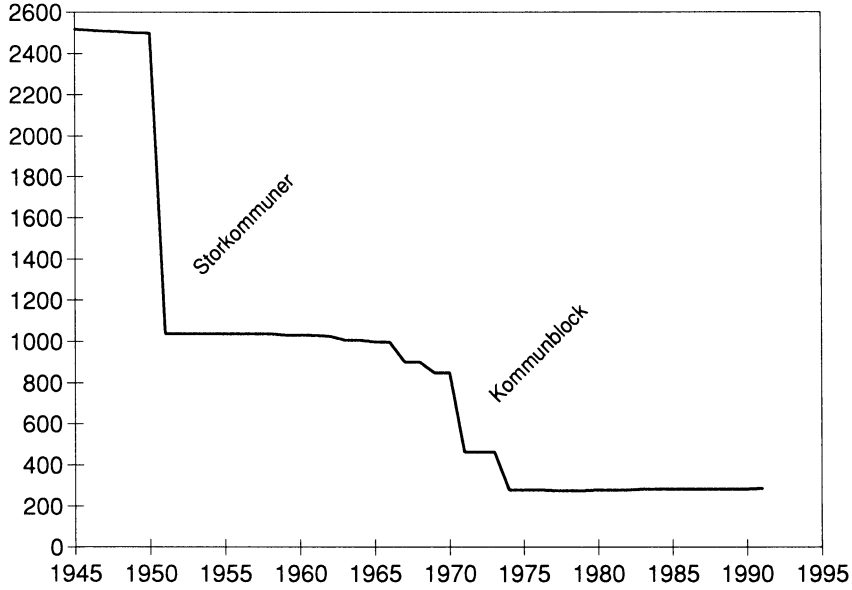
Teckenförklaring
——— Länsgräns
------- Kommungräns
NYNÄSHAMN Kommunnamn
STOCKHOLMS LÄN Länsnamn

Skala 1:3,4 milj.
0 50 100 km
Lantmäteriet/KartCentrum 92 124




GÄVLEBORGS LÄN
KOPPARBERGS LÄN
VÄRMLANDS LÄN
ÖREBRO LÄN
VÄSTMANLANDS LÄN
UPPSALA LÄN
STOCKHOLMS LÄN
SÖDERMANLANDS LÄN
ÖSTERGÖTLANDS LÄN
SKARABORGS LÄN
GÖTEBORGS OCH BOHUS LÄN
ÄLVSBORGS LÄN
GOTLANDS LÄN
KALMAR LÄN
JÖNKÖPINGS LÄN
HALLANDS LÄN
KRONOBERGS LÄN
BLEKINGE LÄN
KRISTIANSTADS LÄN
MALMÖHUS LÄN
Skala 1:3,4 milj.
0 50 100 km

Figur 4.2 Antalet kommuner i Sverige



av kommunerna, färre än 10 000 invånare. Sammanlagt 166, dvs. 58 procent, hade ett befolkningstal understigande 20 000. Hälften av kommunerna hade färre än 16 000 invånare.

Många landsbygdskommuner är dessutom glest befolkade. Sverige har i genomsnitt 21 invånare per kvadratkilometer. Detta medeltal innefattar å ena sidan relativt tätbefolkade områden som Stockholms län (med 255 invånare per kvadratkilometer), men å andra sidan även Norrbottens län med 3 invånare per kvadratkilometer. Lapplandskommunerna har i medeltal en invånare per kvadratkilometer. Naturgeografiska omständigheter gör det i praktiken omöjligt att här bilda kommuner som har både den lilla kommunens närhet och tillräcklig bärkraft.

Tabell 4.1 Kommunernas storlek 1992

Antal invånare	Antal kommuner
– 9 999	64
10 000–19 999	102
20 000–49 999	80
50 000–74 999	20
75 000–	20
Summa	286

Medeltal: 30 224 invånare
Median: 16 042 invånare

Källa: Årsbok för Sveriges kommuner 1992

Kommunerna kan dessutom dels ingå i större enheter (kommunalförbund), dels vara uppdelade i mindre enheter (kommundelsnämnder och stadsdelsnämner).

Kommunalförbund

För att gemensamt lösa vissa uppgifter kan angränsande kommuner bilda kommunalförbund. Med kommunsammanslagningarna försvann visserligen motivet för de kommunalförbund som skött sådana uppgifter som överstigit många småkommuners egen kapacitet. Kommunalförbunden har emellertid fortfarande viss betydelse. År 1991 fanns det 26 kommunalförbund. Dessa fungerar som samordningsorgan för framför allt vattenförsörjning, avloppshantering, kollektivtrafik, planering samt gemensamma vårdinrättningar och vårdskolor.

Kommunalförbunden regleras av en särskild lag från 1985. I denna stadgas två alternativa styrelseformer. Kommunalförbund *med fullmäktige* har en fullmäktigeförsamling, vald av medlemskommunernas fullmäktige, samt en styrelse och nämnder; kommunalförbundets styrelseform blir i detta fall parallell med kommunens. I kommunalförbund *med förbundsdirektion* utövas beslutanderätt, förvaltning och verkställighet av en enda direktion, även denna vald av fullmäktige i medlemskommunerna. Den senare modellen medger en förenklad organisationsform.

Det bör tilläggas att kommunalförbund inte är den enda formen för samverkan mellan kommuner. Det finns också aktiebolag, stiftelser och ideella föreningar med två eller flera kommuner samt olika typer av samarbetsavtal.

Kommundelsnämnder

Kritiken mot kommunsammanslagningarna ledde snart till försök att inom storkommunernas ram skapa lokala organ. Motivet var både demokratiskt (att "lägga besluten närmare människorna") och administrativt (att decentralisera en överlastad kommunalförvaltning). Kommunerna fick 1979 rätt att införa lokala organ; motsvarande möjlighet gavs åt landstingen 1985.

År 1991 hade 25 kommuner någon form av kommundels- eller stadsdelsnämnder. Även om detta motsvarar färre än en tiondel av landets kommuner berörs desto fler medborgare, eftersom lokala organ främst inrättats i de större kommunerna. Under 1980-talet infördes kommundels- och stadsdelsnämnder exempelvis i delar av Stockholm samt i Göteborg, Uppsala, Örebro, Norrköping, Helsingborg, Borås, Umeå, Södertälje, Sandviken och Hudiksvall.

Landsting

Landet är indelat i 23 landsting (tabell 4.2). Stockholms läns landsting intar en särställning med sina drygt en och halv miljon invånare. Det är tre gånger så många som i det näst största, Malmöhus läns landsting.

Landstingsområdena sammanfaller numera med länen. De två landstingen i Kalmar län slogs samman 1971.

Inte någon gång har hela riket täckts av landsting. Redan när landstingen infördes 1862 bestämdes att de större städerna skulle stå utanför landstingen; städerna var rädda för att behöva bära den fattigare landsbygdens ekonomiska bördor. De s. k. landstingsfria städerna var länge Stockholm, Göteborg,

Tabell 4.2 Landstingen

Län	Kod	Egen beteckning	Antal invånare
Stockholms	AB	Stockholms läns landsting	1 642 000
Uppsala	C	Landstinget i Uppsala län	269 000
Södermanlands	D	Landstinget i Sörmland	256 000
Östergötlands	E	Landstinget i Östergötland	403 000
Jönköpings	F	Landstinget i Jönköpings län	308 000
Kronobergs	G	Landstinget Kronoberg	178 000
Kalmar	H	Kalmar läns landsting	241 000
Blekinge	K	Landstinget Blekinge	151 000
Kristianstads	L	Landstinget, Kristianstads län	289 000
Malmöhus	M	Malmöhus läns landsting	545 000
Hallands	N	Landstinget Halland	255 000
Göteborgs och Bohus	O	Bohuslandstinget	307 000
Älvsborgs	P	Landstinget Älvsborg	441 000
Skaraborgs	R	Landstinget Skaraborg	277 000
Värmlands	S	Landstinget i Värmland	283 000
Örebro	T	Örebro läns landsting	273 000
Västmanlands	U	Landstinget Västmanland	259 000
Kopparbergs	W	Landstinget Dalarna	289 000
Gävleborgs	X	Landstinget Gävleborg	289 000
Västernorrlands	Y	Västernorrlands läns landsting	261 000
Jämtlands	Z	Jämtlands läns landsting	136 000
Västerbottens	AC	Västerbottens läns landsting	252 000
Norrbottens	BD	Norrbottens läns landsting	264 000

Malmö, Norrköping, Helsingborg och Gävle. De tre senare infogades i början av 1960-talet i landsting.

Stockholms stad stod fram till 1971 utanför landsting. Då bildades det s. k. storlandstinget genom att Stockholms stad uppgick i Stockholms läns landsting, som också fick utvidgade uppgifter.

När de gotländska kommunerna 1971 slogs samman till en enda enhet övertog Gotlands kommun de uppgifter som tidigare legat på landstinget, vilket därmed upplöstes.

I dag står därför Gotland, Malmö och Göteborg (motsvarande tillsammans åtta procent av landets befolkning) utanför landsting. Väljarna i dessa områden har därför bara två valsedlar. Kommunen sköter här landstingets uppgifter och ingår i Landstingsförbundet.

Kyrkliga kommuner

Församlingarna är kyrkliga kommuner med egna beslutande och verkställande organ. Indelningen har gjorts så att församlings-

gränserna inte bryter kommungränser. Varje församling tillhör en kommun. Det finns även fem s. k. icke-territoriella församlingar (Hovförsamlingen, Tyska och Finska församlingarna i Stockholm, Kungl. Karlskrona Amiralitetsförsamling samt Tyska församlingen i Göteborg). Antalet församlingar 1992 var 2 552.

Genom folkbokföring har varje svensk tilldelats en sexsiffrig kod för sin territoriella tillhörighet. Uppbyggnaden av denna kod är en vacker symbol för hur stat, kommun och kyrka integrerats i Sverige. De två första siffrorna står för län, de två följande för kommun och de två sista för församling. Stockholms län har exempelvis 01, Stockholms kommun 01 80 (80 används för länets residensstad) och Katarina församling 01 80 15. De aktuella koderna redovisas årligen i publikationen *Rikets indelningar*.

De kyrkliga församlingarna ansvarade för folkbokföringen fram till 1991, då den överfördes till skatteförvaltningen.

Pastorat kan omfatta en eller flera församlingar. Ett pastorat är en kyrkoherdes ämbetsområde. Pastoraten har främst ekonomiska uppgifter, ansvarar för kyrkobyggnaderna och utövar vanligen arbetsgivaransvaret för kyrkans personal på lokal nivå. År 1992 fanns det 1 116 pastorat.

Stiftssamfälligheter är en ny typ av kommun som infördes 1989. Den övertog då vissa uppgifter som tidigare legat på domkapitel och stiftsnämnder. Stiftssamfälligheterna har beskattningsrätt. Antalet stiftssamfälligheter är drygt 600.

Staten på regional och lokal nivå

Län

Från 1600-talet blev *länen* statsmaktens viktigaste territoriella grund. Länsindelningen har sedan dess förblivit i huvudsak oförändrad; de sista stora ändringarna gjordes i början av 1810-talet då de nuvarande Norrlandslänen tillkom (figur 4.3). Sverige är i dag indelat i 24 län.

Landshövdingen var den centrala statsmaktens företrädare i landets olika delar. I Stockholm fylldes denna funktion av överståthållaren. Länsstyrelsen blev landshövdingens stab och länets statliga förvaltningsmyndighet. Länsstyrelsen hade länge stor självständighet och fungerade som en lantregering.

Länsstyrelsen är exempel på en *integrerad, territoriell* organisation. Många olika uppgifter sköts inom ramen för en enda myndighet med ansvar för ett avgränsat geografiskt område. En alternativ modell är specialiserade sektorsmyndigheter med hela landet som ansvarsområde.

Enligt länsstyrelseinstruktionen skall länsstyrelsen "främja länets utveckling och befolkningens bästa". Länsstyrelsen ges en samordnande roll för staten, landstinget och kommunerna inom länet. Till länsstyrelsens viktigaste uppgifter hör regional utveckling, miljö, lantbruk, naturvård, trafik och civilförsvar.

Tidigare var länsstyrelsen statsmaktens instrument gentemot länet. Numera spelar länsstyrelsen också en betydelsefull roll som länets instrument utåt, inte minst mot den centrala statsmakten. I styrelsen för länsstyrelsen är landshövdingen självskriven ordförande. Landshövdingen utses, som andra högre statliga förvaltningschefer, av regering-

Figur 4.3 Länsindelningen

1634
Stockholms län
Upplands län
Skaraborgs län
Kronobergs län
Västmanlands län
Östergötlands län
Södermanlands län
Älvsborgs län
Kalmar län
Kopparbergs län
Närkes och Värmlands län
Västernorrland och Lappmarken

1645–1658
Jämtlands län
Gotlands län
Blekinge län
Malmöhus län
Kristianstads län
Hallands län
Bohuslän

1719
Jönköpings län (ur Kronobergs län)
Västerbottens län (ur Västernorrlands län)

1772
Gävleborgs län (ur Västernorrlands län)

1779
Värmlands län (ur Närkes och Värmlands län)

1810
Jämtlands län (ur Västerbottens län)
Härjedalens län (ur Gävleborgs län)
Norrbottens län (ur Västerbottens län)

1819–1824
Öland eget län

en. Styrelsens övriga ledamöter utses emellertid sedan 1977 av landstinget (respektive kommunen i de områden som står utanför landsting). I praktiken innebär det att lokala intressen, ofta personifierade av kommunalråd och landstingsråd, bildar majoritet i ledningen för statens regionala förvaltningsmyndighet.

Andra statliga enheter

Av de statliga uppgifterna på regional och lokal nivå svarar länsstyrelserna endast för en mindre del. Många statliga myndigheter har sina egna territoriella organ. Juridiska, administrativa och politiska gränser har därmed kommit att skära varandra. Några exempel kan illustrera det officiella Sveriges brokiga karta.

De *allmänna domstolarna* har som första instans 97 tingsrätter och som andra instans 6 hovrätter. *Förvaltningsdomstolarnas* första instans är 24 länsrätter, deras andra instans 4 kammarrätter.

Polisväsendet har som grundenheter 117 polisdistrikt. *Åklagarväsendet* är indelat i 13 åklagarregioner (bestående av ett, två eller tre län), vilka i sin tur är uppdelade på 86 åklagardistrikt. *Kronofogdemyndigheten* är organiserad med de 24 länen som bas.

Inom *lantmäteriet* finns 67 statliga fastighetsbildningsmyndigheter. Landets *arbetsmarknad* är indelad i 70 A-regioner. *Skatteförvaltningen* har 129 lokala skattekontor. Det finns 26 *allmänna försäkringskassor.*

Försvaret är i fredstid indelat i 5 militärområden och 6 inskrivningsnämnder.

För *riksdagsval* är landet indelat i 28 valkretsar. Dessa överensstämmer med länen, med följande undantag. Stockholms kommun bildar en egen valkrets, liksom Göteborgs kommun. Malmö, Lund, Landskrona och Helsingborg bildar tillsammans en separat valkrets, fyrstadskretsen. Älvsborgs län är delat i två valkretsar. På lokal nivå genomförs

de allmänna valen i drygt 6000 valdistrikt. Större kommuner kan för kommunfullmäktigevalen vara indelade i valkretsar. Gränserna för dessa sammanfaller inte med eventuella kommundels- eller stadsdelsnämnder. Även landstingen är indelade i valkretsar.

Hur bör gränserna dras?

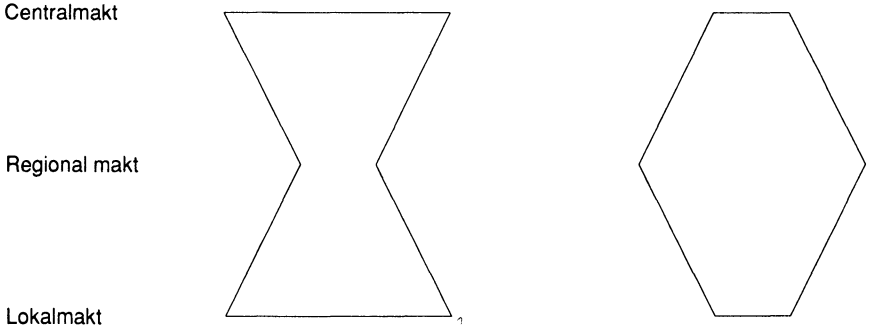
Indelningsproblemet är inte bara av förvaltningsteknisk art. De geografiska enheternas avgränsning har också maktaspekter. Småkommunernas sammanslagning till större enheter var en förutsättning för att den lokala nivån skulle kunna härbärgera den offentliga sektorns expansion. De nya kommungränserna hade konsekvenser för såväl makten inom kommunerna som maktförhållandena mellan de olika territoriella nivåerna.

Ett internationellt perspektiv visar att förhållandet mellan nationellt, regionalt och lokalt kan skilja sig kraftigt mellan olika länder. Figur 4.4 visar två tänkbara modeller.

Den ena kännetecknas av en stark central statlig nivå i förening med omfattande kommunal självstyrelse. Däremot är regionerna här relativt betydelselösa; bilden blir som ett timglas. Den andra modellen, som liknar en diamant, har motsatta egenskaper. Den regionala nivån är här den viktigaste. Ett utpräglat federalt statsskick är typexemplet; i Europa kommer förbundsstaten Schweiz närmast denna beskrivning.

Sveriges styrelseskick liknar mest timglasets modell. Sverige kan med full rätt både beskrivas som ett centraliserat land (med tanke på den starka centrala statsmakten) och som ett decentraliserat land (med utgångspunkt i kommunernas viktiga roll). Däremot måste Sverige sägas ha jämförelsevis svaga

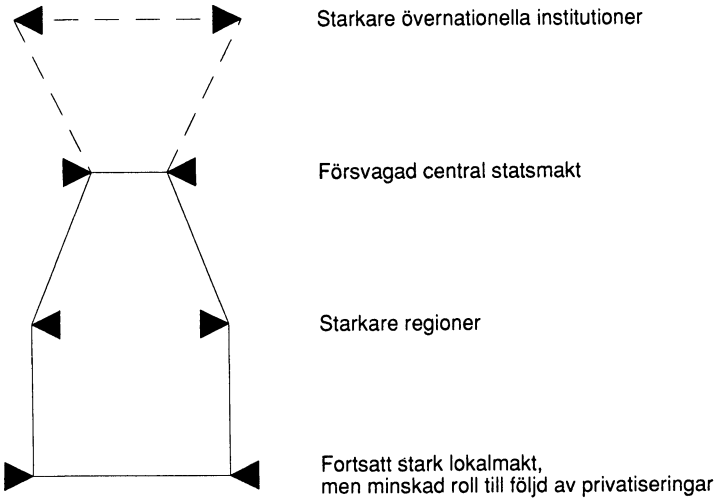
Figur 4.4 Centralt, regionalt och lokalt: två modeller



a.
Stark centralmakt,
svaga regioner,
stark lokalmakt
Ex. Sverige

b.
Starka regioner
Ex. federal stat

Figur 4.5 Aktuella tendenser



regioner. Visserligen har landstingen hand om sjukvården och länsstyrelsen bestämmer över vissa ärendetyper, men det är inte fråga om någon beslutsmakt av den omfattning som förekommer i exempelvis förbundsstatens delrepubliker.

Denna för Sverige länge karaktäristiska figur håller nu emellertid på att förändras (figur 4.5). Fyra utvecklingstendenser gör sig gällande. Den första är internationaliseringen, i synnerhet den europeiska integrationen. Därmed tillkommer en övernationell beslutsnivå med växande makt. Den andra tendensen är att den centrala statsmaktens relativa betydelse minskar. Den tredje tendensen är den europeiska nyregionalismen, som innebär att regionernas ställning stärks. Den fjärde är att vissa av kommunernas och landstingens uppgifter övertas av enskilda, företag, kooperativ och föreningar. Håller timglaset på att förvandlas till en vas?

Mot denna bakgrund är det föga förvånande att frågan om den lokala och den regionala nivåns organisering i Sverige föranlett en omfattande politisk debatt. Tre ämnen har varit särskilt omstridda, nämligen den kommunala indelningen, landstingens vara eller inte vara samt länens utformning.

Kommunerna: demokrati och effektivitet

De omfattande kommunsammanslagningarna åtföljdes av en starkt uttalad oro för att den kommunala demokratin skulle komma att avlägsna sig från det demokratiska idealet. Redan i 1950-talets debatt om de framtida kommunerna formulerades ett dilemma, nämligen förhållandet mellan demokrati och effektivitet.

De kommunala indelningsändringarna väg-

leddes framför allt av kravet på effektivitet. De äldre småkommunerna skulle inte ha tillräckligt befolknings- och skatteunderlag för att kunna bära upp den planerade välfärdsexpansionen. Skola, åldringsvård och social omsorg krävde större enheter. Kommunerna ställdes inför stora krav när det gällde utbyggnaden av näringsliv, bostäder, samlingslokaler, bibliotek, idrottsplatser samt reningsverk och vattenförsörjning. Men hur skulle det gå med demokratin i de nya storkommunerna?

I förslaget 1961 att bilda större kommunblock diskuterade den socialdemokratiska regeringen motsättningen mellan effektivitet och demokrati: "Problemet kommunal effektivitet contra kommunal demokrati är ett avvägningsspörsmål, som det givetvis kan råda delade meningar om och där meningarna kan växla från tid till annan. Det torde dock innebära en stark förenkling av problemet att påstå, att vi nu står vid en gräns, då effektivitetskravet icke kan drivas längre av hänsyn till den kommunala demokratin."

Sedan följde ett antal skäl varför en kommunsammanslagning inte *nödvändigtvis* behövde leda till en försvagad demokrati. Erfarenheterna från de då största kommunerna gav vid handen att problemen inte kunde "betraktas som olösliga". De politiska partierna ansågs ge den enskilde möjlighet att föra fram sina åsikter, andra ideella eller ekonomiska sammanslutningar bevakar sina intressenters synpunkter, pressen har en viktig roll och fullmäktige kan själv ta initiativ till sammanträden med grupper av berörda medborgare.

Regeringens slutsats blev "att en översyn av kommunindelningen är nödvändig för att skapa kommunala enheter med befolkningsmässigt och ekonomiskt mera tillfredsställande underlag så att medborgarna får så långt möjligt lika förutsättningar att komma i åtnjutande av samhällets service. I detta syfte tillskapade större enheter behöver inte leda till försvagad kommunal demokrati."

Uttalandet kunde knappast vara tydligare. Effektivitet och demokrati går inte alltid att förena; det rör sig om ett "avvägningsspörsmål". Visserligen kunde man hoppas att demokratin inte skulle behöva försvagas, men någon garanti fanns inte. I det dåvarande läget fick kravet på effektivitet väga tyngre. Kommunblocksreformen genomfördes.

Oron för en urholkning av den kommunala demokratin upphörde emellertid inte. Knappt hade kommunerna fått nya gränser förrän nya utredningar tillsattes. Ett exempel är den kommunaldemokratiska utredningen, som 1975 föreslog flera åtgärder för att stärka den lokala demokratin.

Statsvetenskapliga forskare har varit intensivt engagerade för att följa konsekvenserna av de kommunala indelningsreformerna. Ett riksomfattande forskningsprogram, Kommunalforskningsgruppen, genomfördes under 1960-talets senare hälft. En stor uppföljning, Kommunaldemokratiska forskningsgruppen, initierades i slutet av 1970-talet. För närvarande pågår en ny omgång kommunalforskningsprojekt.

Resultatet av undersökningarna blev, för att citera Jörgen Westerståhl, en av forskningsledarna, "oväntat positivt". "Den kommunala demokratin hade visserligen på ett genomgripande sätt förändrats, men den hade snabbt funnit sin nya form och tycktes i stora drag fungera väl." Den kommunala demokratin hade blivit mer lik riksnivåns representativa demokrati. Medan det politiska livet i de gamla småkommunerna hade varit mindre partipolitiserat hade partierna nu fått en mer framträdande roll. Partierna bedriver kommunala valrörelser, kommunala frågor diskuteras i olika partiinstanser och debatten

i fullmäktige och nämnder följer oftare partilinjerna. Medborgarna är bättre informerade, mer intresserade och mer aktiva i kommunala frågor än förut. "Det har aldrig funnits en så stor andel kunniga, intresserade och aktiva medborgare som nu", konstaterade Westerståhl.

Var då oron obefogad? Hade dilemmat mellan effektivitet och demokrati upplösts? Skulle Sverige ha funnit en metod att förena dessa två värden, vilka i politisk teori betraktats som svårförenliga?

Ser man till dagens debatt kan bilden knappast sägas vara så ljus. Dilemmat mellan effektivitet och demokrati är i dag i högsta grad akut. Det är bara det att ordens innebörd förskjutits.

I 1960-talets diskussion hade begreppen en speciell betydelse. Med effektivitet avsågs framför allt möjligheterna att inom ramen för den offentliga sektorn, och på kort tid, bygga ut nya välfärdsreformer. Det självklara perspektivet var *kommunen som serviceproducent*. På samma sätt som småföretag slagits ut i den industriella koncentrationsprocessen ansågs småkommunerna vara dömda att fusioneras till större, slagkraftiga enheter. Med demokrati avsågs i allt väsentligt den *politiska* demokratin. Vad kommunalforskarna skildrade var övergången från de små landskommunernas politiska liv, som fortfarande präglades av direktdemokratiska inslag och personliga kontakter, till en modern, representativ styrelseform som dittills endast funnits på riksnivån och i de större städerna.

Den gemensamma nämnaren för dessa utvecklingstendenser var *professionalisering*. Den kommunala personalen växte snabbt; yrkesfolk fick ansvar för de nya uppgifterna och tog över många av de sysslor som tidigare skötts på frivillig bas. Även kommunalpolitiken professionaliserades. Kommunalråden kom att symbolisera den nya typen av heltidspolitiker.

Kommunalforskarnas resultat att medborgarna blivit mer kunniga, intresserade och aktiva finns ingen anledning att ifrågasätta. Motsvarande bild framträder även ur andra studier, exempelvis valundersökningar och maktutredningens medborgarundersökning. Vad som däremot inte är bevisat är att denna utveckling har betingats av kommunsammanslagningarna. Medborgarnas förändrade samhällsengagemang har dokumenterats även i andra länder och skulle mycket väl kunna ha ägt rum även utan kommunala gränsjusteringar. Att på säker vetenskaplig grund dra några definitiva slutsatser om sambandet mellan kommunindelningsreformer och ändrat medborgardeltagande är givetvis ytterst vanskligt.

I dag har begreppen effektivitet och demokrati genomgått en betydelseförskjutning. Med effektivitet menas inte längre kommunernas förmåga att åta sig nya uppgifter. Med besparingskrav och nedskärningar är det produktiviteten i befintlig kommunal service som kommit i fokus. De nya verksamhetsformer som prövas har det gemensamt att själva serviceproduktionen läggs ut på enheter som är självständiga i förhållande till kommunernas politiska organisation. Med demokrati avses inte längre enbart det medborgarinflytande som kanaliseras via politiker och politiska partier. Demokratibegreppet har vidgats till att även innefatta den enskilde individens valmöjligheter. Uppmärksamheten har därmed förskjutits till konkurrens och tillgång till flera olika alternativ.

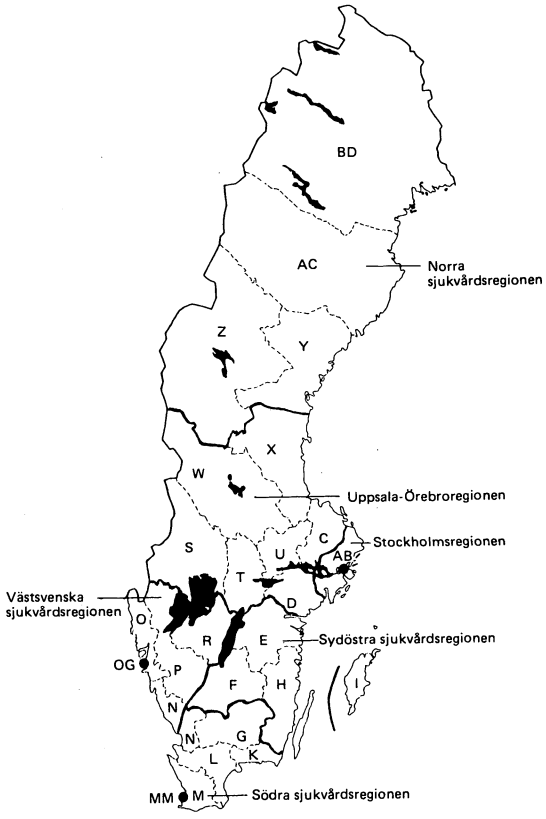
Problemet att förena effektivitet och demokrati har därmed ingalunda försvunnit, men har fått delvis ny innebörd. Frågan om den kommunala indelningen har därmed hamnat i bakgrunden. Med en övergång till privata

verksamhetsformer och självständiga produktionsenheter är den territoriella avgränsningen inte avgörande. Även en mindre kommun skulle kunna kreera den "beställarroll" som med de nya organisationsmodellerna blivit central.

På ett sätt kan kommunsammanslagningarna sägas ha varit onödiga. Med dagens perspektiv på kommunernas uppgifter och organisation skulle många gamla småkommuner kunnat leva kvar, givetvis med starkt förändrad inre organisation.

Ett sådant påpekande är emellertid hypotetiskt och ohistoriskt. De nu aktuella organisationsförändringarna görs med utgångspunkt i att kommunerna faktiskt har den omfattning de fått. Kanske skulle välfärdssamhället inte kunnat utvecklats utan den genomgripande kommunala strukturrationaliseringen. Huruvida det under 1950- och 1960-talen funnits alternativa vägar att förverkliga de välfärdspolitiska ambitionerna är ett ämne för historisk spekulation; en tankeövning som i och för sig inte saknar intresse.

Figur 4.6 Sjukvårdsregioner



Landstingens framtid

Ungefär 80 procent av landstingens verksamhet är hälso- och sjukvård. Debatten om landstingens framtid är därför i hög grad beroende av synen på hälso- och sjukvårdens organisering.

Landstingens uppgift var till en början att driva sjukhus. Med sjukhuslagen 1928 blev detta en skyldighet som staten ålade landstingen. Efter hand blev landstingen ansvariga för allt större delar av vården. Under 1960-talet fick landstingen hand om även den öppna sjukvården utanför sjukhusen. Under 1960-talet var slagorden, som på så många andra områden av samhällslivet, specialisering, samordning och planering. Landstingens uppgifter växte ytterligare.

En del medicinska specialiteter fordrar större patientunderlag än ett enda landsting. Sedan 1984 är landet indelat i sex sjukvårdsregioner (se kartan, figur 4.6). Regionsjukhus finns i Stockholm, Göteborg, Malmö, Lund, Linköping, Uppsala, Örebro och Umeå.

I mitten av 1980-talet utvidgades hälso- och sjukvårdslagen så att syftet inte endast är att

bota sjukdomar. Uppgiften att förebygga ohälsa gavs ökad vikt. Inte endast de sjuka blev därmed föremål för uppmärksamhet. Samspelet mellan individ, miljö och livsstil betonades. Landstinget fick ansvar för hela befolkningens hälsa.

Räknat i antal anställda ökade landstingens omfattning kontinuerligt fram till början av 1990-talet. År 1990 hade landstingen 448 000 anställda; tio år tidigare var antalet anställda 370 000.

Svårigheterna att styra landstingen har blivit allt större. Inom ramen för de existerande landstingen prövas nya decentraliserade organisationsmodeller. Men i framtidsdiskussionerna går omprövningen ännu längre. Landstingens berättigande ifrågasätts.

Tre framtidsmodeller. Ett exempel på den pågående diskussionen är den utredning om hälso- och sjukvårdens framtida struktur, organisation och innehåll, som initierats av Landstingsförbundet. Bakgrunden till studien är den kritiska debatt som under senare år förts om svensk sjukvård. Debattens huvudsynpunkter är att sjukvården inte är tillräckligt serviceinriktad, att hälsoutvecklingen inte är jämlikt fördelad, att vården får otillräckliga anslag, att vårdsektorns resurser inte utnyttjas tillräckligt effektivt och att sjukförsäkringens kostnader ökat mycket snabbare än vårdkostnaderna. Rapporten *Vägval*, som kom 1991, presenterar tre tänkbara modeller för vårdens framtida organisering. Modellerna utgår från fyra grundläggande frågor. Vem skall ha *ansvar* för att se till att hälso- och sjukvård finns när den behövs? Vem skall svara för *finansieringen* av vård och omsorg? Vem skall *producera* vården? Och slutligen: vem skall svara för *kontrollen* av vårdens kvalitet?

Riksmodellen karaktäriseras som en nationell modell med stor valfrihet och en utvecklad social marknad där producentrollen är helt skild från finansieringen. Staten finansierar vården genom en rikstäckande fond, som får sina resurser genom statlig inkomstskatt och löneskatt. Produktionen är helt skild från finansieringen. Fonden tecknar kontrakt med landsting, kommuner, enskilda, bolag och stiftelser vilka uppträder som vårdgivare. Medborgarna kan välja vårdgivare.

Samordningsmodellen innebär att vård och sjukförsäkring kopplas ihop för förvärvsarbetande och att vård och socialtjänst integreras för barn, ungdom och pensionärer. Ett stort ansvar för denna samordning mellan sjukvård, socialtjänst och sjukförsäkring läggs på kommunerna, som för att klara de nya uppgifterna slås samman än en gång; kommunerna skulle nu bli färre än 200. Kommunerna finansierar verksamheten genom kommunalskatt och patientavgifter. Kommunerna upphandlar sjukvård av olika vårdgivare, men landstingen står för större delen av vården.

Befolkningsansvarsmodellen står för en starkt regionaliserad modell. Sverige har i denna modell indelats i åtta regioner med hög grad av självstyrelse. De gamla landstingen finns inte längre. Regionens högsta beslutande organ, regionparlamentet, väljs var tredje år. Regionerna har ansvaret för att se till att befolkningen har tillgång till god hälso- och sjukvård. Regionerna finansierar vården, främst genom sin egen beskattningsrätt. Staten sätter genom riksdagen ett allmänt tak för regionernas skatter och utövar viss tillsyn över vårdens kvalitet. Regionerna har stor frihet att ordna sin inre organisation. Vårdproduktionen sker i huvudsak i regionernas egen regi under parlamentarisk kontroll. Inom regionen har patienten stor valfrihet.

De tre modellerna visar att det finns ett nära samband mellan samhällsorganisatoriska lösningar och territoriell indelning. I den första modellen är *riket* utgångspunkten, i den andra *kommunen* och i den tredje *regionen*. Den sistnämnda modellen innebär att landstingen avskaffas.

Utredning om framtidens sjukvård. Våren 1992 tillsattes en offentlig utredning med uppgiften att lägga fram ett förslag om framtidens sjukvård. I direktiven anges tre huvudalternativ.

Husläkarsystem innebär att var och en väljer en husläkare. Alla pengar till sjukvården läggs hos husläkaren, som får resurser efter antalet patienter. Husläkaren kan antingen ha en enskild praktik elller vara ansluten till en gruppmottagning. Om någon patient behöver specialistvård, eller måste läggas in på sjukhus, köper husläkaren dessa tjänster från specialisten eller sjukhuset.

Obligatorisk sjukvårdsförsäkring liknar dagens tandvårdssystem. Patienten väljer själv läkare, som i sin tur får en del av betalningen för vården från försäkringen, enligt fastställda taxor.

Landstingsfinansierad vård bygger på det nuvarande systemet. Landstingen och kommunerna både finansierar och producerar vården. Mer konkurrens kan införas i systemet genom att privata läkare och sjukhus tillåts verka på samma villkor som de offentliga vårdinrättningarna. Patienterna skall kunna välja om de vill gå till landstingets vårdcentral eller till en privatläkare. Ersättningen till vårdgivarna följer patienterna.

De två första alternativen innebär att landstingen inte längre har någon funktion att fylla. En expertgrupp har givits i uppdrag att bedöma fördelar och nackdelar hos de tre alternativen. En parlamentarisk kommitté skall till 1994 ta ställning till vilken modell, eller kombination av modeller, som är att föredra.

Länen ifrågasatta

Diskussionen om sjukvården är en orsak till att den offentliga debatten i allt högre grad kommit att handla om den regionala nivåns organisering. Men problemet är inte nytt.

Redan i början av 1800-talet ifrågasattes länsindelningen. Riksdagen krävde vid upprepade tillfällen ändringar. Länen ansågs inte ha blivit lyckligt utformade. Residensstäderna låg ofta obekvämt till, vid eller nära länsgränserna. En ny indelning ansågs kunna medföra betydligt mindre kostnader och olägenheter såväl för det allmänna som för den enskilde.

Industrialiseringen, näringslivets ändrade karaktär och förbättrade kommunikationer ledde till allt mer intensiva krav på en ändring av den regionala indelningen. Ett förslag väcktes exempelvis i riksdagen 1910 att Blekinge, Hallands och Västmanlands län skulle upphöra som självständiga enheter.

Särskilt förhållandena i storstadsområdena ansågs vara otillfredsställande. Den administrativa indelningen stod inte i samklang med huvudstadsområdets snabba utveckling. Flera olika modeller var uppe till diskussion. Stockholms län skulle kunna delas mellan Uppsala och Södermanlands län. Stockholms stad skulle kunna växa genom att inkorporera förortskommunerna. Stockholms stad skulle kunna ingå i ett storlandsting med utökad makt; det var denna lösning som man slutligen stannade inför.

Riksdagens revisorer riktade 1957 skarp kritik mot den ålderdomliga länsindelningen. ”Olägenheterna av att länsindelningen icke anpassats efter de faktorer som varit bestäm-

mande för det moderna näringslivets lokalisering och befolkningsrörelserna har förstärkts genom det behov av regionplanering och interkommunal samverkan som i dag förefinnes på en rad viktiga avsnitt av samhällsverksamheten." Särskilt undervisningen, sjukvården, bostadsbyggandet och väghållningen ansågs vara i behov av en mer slagkraftig regional organisation.

Efter riksdagens initiativ tillsatte regeringen en expertutredning, 1959 års länsindelningsutredning. Som vägledning till utredningen förklarade regeringen att "länen i möjligaste mån bör omfatta ur näringsgeografiska, kommunikationstekniska samt bebyggelse- och befolkningsmässiga synpunkter väl sammanhållna och naturligt avgränsade områden". Utredningen studerade i synnerhet Stockholms- och Göteborgsområdena. Förhållandena i Stockholmsregionen togs upp av en ny utredning, 1961 års storstadsutredning, vars förslag ledde fram till sammanslagningen av Stockholms stad och Stockholms län.

Diskussionen om den regionala nivåns organisering tog ytterligare fart 1967 då länsindelningsutredningen lade fram ett förslag om att minska antalet län från 24 till 15. Remissopinionen var emellertid mycket blandad; inte minst de berörda länsstyrelserna var skeptiska. Förslaget kom inte att genomföras.

Året därefter presenterade en annan utredning, länsdemokratiutredningen, en modell för att stärka det medborgerliga inflytandet genom en vidgad regional självstyrelse. Tanken var att bygga på de existerande landstingen och ge dessa ökade befogenheter, genom att från bland annat länsstyrelserna överföra dittills statliga uppgifter. Riskerna för "en utveckling i federalistisk riktning" bedömde utredningen som små. Statsmakten i Sverige var tillräckligt stark. Utan omsvep förklarade man att staten redan nu kunde reglera de lokala självstyrelseorganen "när behoven så påkallar".

Genom en länsstyrelsereform 1971 stärktes länsstyrelsernas samordningsansvar samtidigt som en lekmannastyrelse infördes i länsstyrelsen.

Ytterligare en utredning, länsberedningen, fick i uppgift att göra en bedömning av den regionala samhällsförvaltningen. Dess rapport 1974 var framför allt av principiell karaktär och utredningen fick inga direkta, praktiska konsekvenser.

Diskussionen om regionernas utformning har klara paralleller med debatten om kommunerna. Under 1960-talet stod behovet av samordning, planering och sammanslagningar i förgrunden. Mot slutet av 1970-talet väcktes oron för centraliseringens vådor. Decentralisering ersatte centralisering i de politiska programskrifterna. Särskilt centerpartiet drev kravet på decentralisering och länsparlament. Ett uttryck för denna linje är länsdemokratikommittén, som 1982 lade fram sina förslag i ett betänkande med titeln Vidgad länsdemokrati. Utredningens avsikt var att förena två olika mål, dels förstärkt samordning på regional nivå, dels vidgad länsdemokrati. Lösningen skulle gå ut på dels att ge de statliga länsorganen, länsstyrelser och länsnämnder, en starkare ställning, dels att ge landstingen makten över dessa statliga organ. Förslaget genomfördes emellertid inte.

Mot bakgrund av de europeiska storstädernas utveckling konstaterade storstadsutredningen 1990 att det pågår fyra ömsesidigt pågående processer. Decentralisering innebär att befolkning och arbetstillfällen flyttar ut från stadskärnorna till omlandet. Avindustrialisering innebär omvandling från varu- till tjänsteproduktion. Rekoncentration inne-

bär en förskjutning från stora städer till näraliggande mindre städer. Lokaliseringsskift är den samtidiga omlokaliseringen från de äldsta och mest tätbefolkade stadsregionerna samt från de mest avlägsna och perifera regionerna till nya tillväxtkorridorer. Bland utredningens olika förslag tog två sikte på den regionala indelningen. Malmö stad borde gå samman med landstinget när det gäller de regionala uppgifterna. Länsindelningen i Västsverige borde ändras. Det senare förslaget ledde 1991 till en särskild utredning.

I en gemensam skrivelse till regeringen i december 1990 krävde Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet en samlad översyn av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad. Motivet var att begreppet region av historiska skäl fortfarande är synonymt med län. Den offentliga verksamheten har ändrats, men den geografiska indelningen har bestått. Strävandena nu går ut på att åstadkomma mera av samordning över sektorsgränser. Men dessa ansträngningar anser man ha begränsats av den ålderdomliga länsindelningen. Eftersom det nu finns tendenser att organisera den offentliga verksamheten i större regioner vore det nu dags att "utan bindning till nuvarande ansvars- och uppgiftfördelning och det mönster som nuvarande länsindelning har skapat" göra en samlad översyn av den regionala nivån. Man borde därvid ta särskild hänsyn till internationaliseringen, den kostnadsmässiga effektiviteten och det demokratiska medborgarinflytandet.

Regeringen hörsammade förslaget och i april 1991 tillsattes en utredning med uppgiften att analysera den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad. I direktiven påpekas att flera samhällsproblem fordrar ett utvidgat samarbete oberoende av nuvarande sektoriella och administrativa gränser. Det gäller särskilt kommunikationer och annan infrastruktur, större trafikprojekt, miljöproblem, totalförsvarets organisation, storstädernas problem, hälso- och sjukvårdens framtid, regionalt utvecklingsarbete samt den europeiska integrationen.

Utredningen gavs i uppdrag att utarbeta en perspektivstudie med olika alternativ för den regionala indelningen. Utredningens tre huvudalternativ är ett direktvalt regionalt parlament med beskattningsrätt, en utveckling av den nuvarande modellen med länsstyrelser och landsting samt mellankommunalt samarbete utan formbundna regioner. Det förslag som framlades sommaren 1992 leder sannolikt till ytterligare en utredning, denna gång med parlamentarisk sammansättning.

Nyregionalism

Regionernas Europa

Den aktuella svenska debatten speglar den ökade betydelse som regionerna fått i europeisk politik. Det allmänna slagordet "regionernas Europa" kan emellertid tolkas på flera olika sätt, eftersom begreppet region är flertydigt.

De mest omfattande regionerna utgörs av flera olika länder. Sådana regioner är jätteenheter som exempelvis Atlantregionen, Alpregionen och västra Medelhavsregionen. I denna betydelse kan de fem nordiska länderna tillsammans ses som en enda region.

Något mindre, men fortfarande mycket stora, regionala enheter bildas av det alltmer intensifierade samarbetet mellan näraliggande regioner i olika länder. Ett nordiskt

exempel är samarbetet i Malmö–Köpenhamnsområdet.

Region betecknar även olika territoriella enheter *inom* det enskilda landet. EG:s regionala klassifikation (Nomenclature of Territorial Units for Statistics, NUTS) skiljer mellan tre inomnationella nivåer. Nivå 1 utgörs av stora regioner som de tyska delstaterna. Till nivå 2 hänförs exempelvis de franska och italienska regionerna. På nivå 3 finns bl. a. Frankrikes departement och Danmarks amt.

Europeiska regioner kan därför urskiljas på fem olika nivåer. En del av dessa regioner är inomnationella, andra bildas tvärs över nationsgränser. De har alla det gemensamt att de som politiska enheter utgör alternativ till den traditionella nationalstaten.

Svensk nyregionalism

Den europeiska integrationen har påskyndat utvecklingen mot starkare regioner i Sverige. Inom flera delar av landet pågår numera försök att skapa slagkraftiga regionala enheter som kan ingå i ett framtida "regionernas Europa".

Ett exempel är Mälardalsrådet, som efter tre års informellt samarbete konstituerades 1992. Formellt är rådet en ideell förening med 36 ledamöter som representerar kommunerna Stockholm, Västerås och Uppsala samt Stockholms läns landsting, Uppsala läns landsting, Landstinget Västmanland och Landstinget Sörmland.

Mälardalsrådets avsikt är inte att ersätta landsting, kommuner eller andra samarbetsorgan utan att "främja utvecklingen av Mälardalen som en framtidsregion i ett integrerat Europa". Rådet ställer som sin uppgift "att hos medborgarna och näringslivet i regionen skapa en Mälardalsidentitet". Särskild uppmärksamhet riktas mot regional utveckling, infrastruktur, högre utbildning, forskning och miljöfrågor. På sikt säger Mälardalsrådet sig kunna utvecklas till kommunalförbund, direktvalt Mälardalsting eller friregionförsök.

Ett motsvarande regionalt samarbete växer nu fram även i andra delar av landet, exempelvis i Skåne och på Västkusten. Skåne har ansökt om att få bli en friregion. Ett antal kommuner i Västsverige har beslutat att samverka i ett gemensamt EG-kontor i Bryssel.

Länens framtid

Administrativa gränser behöver inte sammanfalla med de funktionella regioner som bildas av människors samspel och rörelse. I en undersökning av de svenska regionerna konstaterar statsvetaren Roger Henning och kulturgeografen Ingrid Liljenäs att länsgränserna får allt mindre betydelse.

Många funktionella regioner överlappar varandra; olika verksamheter har givit upphov till olika geografiska indelningar. Den rådande länsindelningen har knappast något samband alls med dagens funktionella regioner. Dagens regioner saknar regional identitet, dvs. en allmänt utbredd känsla av regional gemenskap. Utvecklingen inom näringslivet leder till en utveckling mot större enheter. Antalet myndigheter som har sin regionala organisation uppbyggd på länsgränserna blir allt färre.

Om dagens län ersätts av folkvalda storregioner med egen beskattningsrätt skulle konsekvenserna bli genomgripande för både län, landsting och kommuner. En sådan regionalisering innebure en av detta sekels mest genomgripande förändringar av det svenska statsskicket.

5 Uppgifter

Frågan om vad kommunerna och landstingen har för uppgifter kan besvaras på två olika sätt. En sak är vilken *rättslig* grund de har för sitt handlande. Vilka legala gränser finns det i dag för svenska kommuner och landsting? En annan sak är vilka *faktiska* uppgifter som kommunerna och landstingen utför. Begränsningarna är här av politisk och ekonomisk art.

När gränserna för kommunernas och landstingens uppgifter diskuteras brukar det dessutom vara i två olika avseenden. Det ena rör förhållandet "uppåt", gentemot staten. Frågan är här vilken uppgiftsfördelning som råder mellan centralt och lokalt i det svenska styrelseskicket. Det andra rör förhållandet "nedåt", gentemot de enskilda medborgarna. Problemet gäller här den offentliga sektorns avgränsning gentemot privata (kollektiva eller enskilda) uppgifter.

Den konstitutionella ramen

Genom att underteckna Europakonventionen om lokal självstyrelse har Sverige förbundit sig att iaktta folkrättsligt bindande regler om kommunernas ställning. Enligt konventionens tredje artikel har kommunerna "rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse".

Formuleringen är mycket allmän och lämnar den närmare avgränsningen till nationell lagstiftning. I svensk rätt preciseras kommunernas befogenheter i tre olika källor: regeringsformen, kommunallagen och speciallagstiftning. Med kommuner avses här både primärkommuner och landsting.

Regeringsformen

Regeringsformen ger de de allmänna ramarna för det svenska statsskicket. Kommunerna nämns uttryckligen i fyra av paragraferna (figur 5.1).

Inledningsparagrafen fastställer några grundelement i svensk demokrati. Orden om att all offentlig makt utgår från folket ger uttryck för folksuveränitetstanken. Demokratin förutsätter "fri åsiktsbildning" och "allmän och lika rösträtt". Demokratin förverkligas genom ett "representativt och parlamentariskt" system; idén att demokratin huvudsakligen skulle grundas på direkt deltagande avvisas därmed. Som en annan nödvändig förutsättning för demokratin anges dessutom "kommunal självstyrelse". Kommunerna har därmed givits en framskjuten plats i Sveriges officiella demokratitolkning. Till sist fastslås rättsstatens principer genom

Figur 5.1 Vad säger regeringsformen om kommunerna?

"All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna." (RF 1:1)

"I riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter." (RF 1:7)

"För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter." (RF 1:8)

"Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmes i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden." (RF 8:5)

formuleringen att den offentliga makten utövas under lagarna. Godtycklig och oförutsebar maktutövning, såväl inom staten som kommunerna, strider mot regeringsformen.

Principerna för rikets indelning fastläggs i regeringsformen. Landet, sägs det, skall vara indelat i "primärkommuner och landstingskommuner". En första kommentar till denna formulering är terminologisk. I nyare kommunallagstiftning talas, i anslutning till allmänt språkbruk, om "kommuner och landsting". Regeringsformen har emellertid kvar de äldre formuleringarna "primärkommun" och "landstingskommun". Den andra kommentaren gäller landstingen. Skulle de aktuella tankarna på att avskaffa landstingen förverkligas, krävs först en grundlagsändring. En sådan fordrar två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande val.

Regeringsformen sätter också de allmänna ramarna för kommunernas inre organisation. Beslutanderätten skall utövas av "valda församlingar"; det är principen om representativ demokrati som här kommer till uttryck. Det skall också finnas "kommunala förvaltningsmyndigheter". Dessutom fastslås den viktiga principen om kommunernas beskattningsrätt. Frågan i vilken mån dagens kommuner faktiskt åtnjuter någon fri beskattningsmakt finns det anledning att återkomma till i ett senare kapitel.

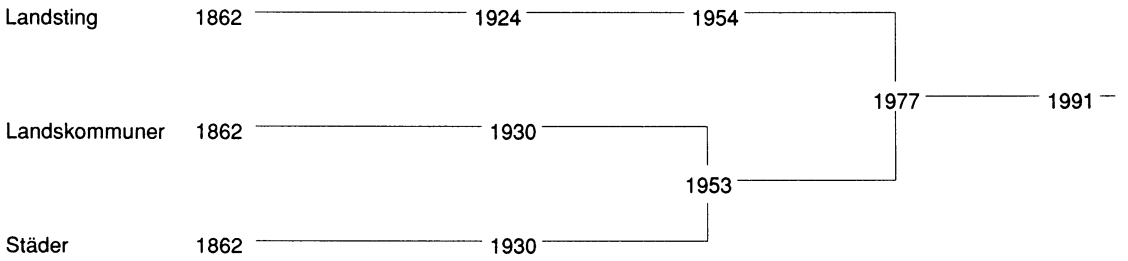
De närmare bestämmelserna om kommunerna får staten bara utfärda i form av lag. Kravet på lagstöd innebär att ingen annan än riksdagen kan bestämma om de närmare grunderna för kommunernas styrelse.

Kommunallagen

Vid de moderna kommunernas tillkomst 1862 stiftades flera olika lagar: en för landstingen, en för landskommunerna och en för städerna (samt en fjärde för de kyrkliga församlingarna). När storkommunerna bildats, och olikheterna mellan stad och land minskat, slogs bestämmelserna ihop till en för alla primärkommuner gemensam kommunallag. Numera innefattas även landstingen i kommunallagen (figur 5.2). Den nu gällande kommunallagen antogs 1991 och trädde i kraft den 1 januari 1992.

Kommunallagen kan sägas vara kommunernas och landstingens "grundlag". Den har statsrättsligt sett visserligen inte grundlags-

Figur 5.2 Kommunallagstiftningen (exkl. kyrkliga kommuner)



status (den är en vanlig lag som kan ändras genom ett enda riksdagsbeslut), men den innehåller de fundamentala bestämmelserna för kommunerna och landstingen. Kommunallagen ger de allmänna bestämmelserna om kommunernas indelning, befogenheter, organisation och styrelse. I figur 5.3 förtecknas kommunallagens huvudkapitel.

Syftet med nu gällande kommunallag är att endast ge de generella bestämmelserna. Kommunallagen har karaktären av en ramlag. Kommunerna har därmed fått ökad frihet att själva bestämma över sin nämndorganisation. Kommunallagen är dock relativt detaljerad när det gäller beslutsordningen i fullmäktige och styrelse.

Figur 5.3 Kommunallagens innehåll

1 Inledning, medlemskap
2 Kommunernas och landstingens befogenheter
3 Kommunernas och landstingens organisation
4 De förtroendevalda
5 Fullmäktige
6 Styrelsen och övriga nämnder
7 Medbestämmandeformer
8 Ekonomisk förvaltning
9 Revision
10 Laglighetsprövning

Kommunallagen är i många andra avseenden relativt kortfattad och kompletteras av ett antal andra lagar, exempelvis lagen (1979) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting, kommunalförbundslagen (1985) och lagen (1988) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara.

Speciallagstiftning

Av stor betydelse är dessutom att det finns ett stort antal lagar genom vilka staten ålagt kommunerna att sköta vissa uppgifter. En omfattande del av kommunernas verksamhet regleras genom sådan speciallagstiftning. För landstingen är exempelvis hälso- och sjukvårdslagen ett grundläggande dokument. Socialtjänstlagen, skollagen, miljöskyddslagen samt plan- och byggnadslagen är exempel på lagar som innehåller viktiga bestämmelser riktade till kommunerna.

Dessa lagar har i allmänhet utformats som ramlagar. Ramlagstiftning är en i dag ofta använd teknik. Ambitionen är att riksdagen endast skall formulera de allmänna politiska

Figur 5.4 Kommunens uppgifter

Vad *måste* kommunen göra?	**Speciallagstiftning** Exempel: Obligatorisk skolundervisning Miljöskydd Hälso- och sjukvård Socialtjänst Äldreomsorg Barnomsorg Planering
Vad *får* kommunen göra?	**Allmän kommunal kompetens** ("angelägenheter av allmänt intresse") Exempel: Kultur Fritid Hamnar, flygplatser etc **Specialreglerad kompetens** ("smålagar") Exempel: Partistöd Turism Bistånd till utländska studerande Internationell katastrofhjälp
Vad får kommunen *inte* göra?	**Överskridande av befogenhet** (enligt kommunallagen och rättspraxis) Principer: Lokaliseringsprincipen Förbud att ge understöd åt enskilda Likställighetsprincipen Förbud att driva spekulativa företag Självkostnadsprincipen Förbud mot beslut med retroaktiv verkan

målen. Lagarna innehåller få eller inga detaljerade bestämmelser. Den närmare tillämpningen överlåts på antingen förvaltningsmyndigheter eller, vilket blivit mycket vanligt, på kommuner och landsting.

Ramlagstiftningen är omdiskuterad. Argumenten till förmån för ramlagar är uppenbara. Politikerna på central nivå skall endast syssla med de övergripande politiska principerna. Uppgiften att översätta de allmänna målen till konkreta handlingar kan bäst lösas av dem som bäst känner de lokala omständigheterna. Det kan tilläggas att målstyrningsfilosofin numera inte bara tillämpas på förhållandet mellan stat och kommun, utan också på förhållandena inom kommunerna. Den nya kommunallagen genomsyras av tanken på kommunen som ett målstyrt system.

Ramlagarna har emellertid visat sig ha nackdelar. Politiska målformuleringar är till

sin natur vaga och mångtydiga. De kan tolkas på många olika sätt och ger därmed föga vägledning. Trots att avsikten är att ge politikerna ökad makt kan resultatet bli att viktiga avgöranden fattas av tillämparen, i praktiken tjänstemän och jurister.

Ett uppmärksammat exempel rör tolkningen av socialtjänstlagens bestämmelse om att den enskilde skall tillförsäkras en "skälig levnadsnivå". Vad innebär denna formulering? I praktiken har den enskilda kommunens bidragsnorm blivit avgörande, men i flera domstolsutslag har kommunernas tolkning underkänts. Det blev därmed slutligen jurister som kom att avgöra en fråga som allmänt uppfattas som politisk. Debatten ledde fram till en översyn av socialtjänstlagen.

Rättsliga gränser och möjligheter

De olika lagstiftningskomplex som kringgärdar kommunerna kan sammanfattas med utgångspunkt i tre allmänna frågor (figur 5.4). Den första är: Vad *måste* kommunen göra? Svaret står att finna i de uppgifter som staten genom lagstiftning ålagt kommunerna. Den andra frågan är: Vad *får* kommunen göra? Svaret ligger i definitionen av den kommunala kompetensen. Gränsdragningen för de kommunala befogenheterna leder naturligt fram till svaret på en tredje fråga, nämligen vad det är som kommunerna *inte* får göra. En stor del av kommunalrätten har gått ut på att precisera ett antal kriterier för vad som är förbjudet område för kommunerna.

Obligatoriska uppgifter

Man brukar skilja mellan frivilliga och obligatoriska uppgifter. Frivilliga uppgifter är sådana som varje kommun kan åta sig, förutsatt att de ligger inom den kommunala kompetensen. Obligatoriska uppgifter är sådana som kommunerna ålagts av staten genom speciallagstiftning. Ekonomiskt sett är de senare uppgifterna helt dominerande. Cirka 80 procent av kommunernas verksamhet ligger inom områden som bestämts av staten. Några exempel kan illustrera.

Hälso- och sjukvårdslagen ålägger landstingen att svara för *förebyggande vård och sjukvård* för dem som är bosatta inom landstinget. Målet är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Efter överenskommelse mellan staten och sjukvårdshuvudmännen utgår statsbidrag, enligt den s. k. Dagmarförordningen, till den allmänna sjukvårdsersättningen.

Landstingen har också ansvaret för planeringen av *tandvård* i länet samt driftansvar för folktandvården.

År 1983 övergick huvudansvaret för *missbrukarvård och ungdomsvård* från staten till kommuner och landsting.

Målsättningsparagrafen i 1980 års *socialtjänstlag* stadgar att samhällets socialtjänst "skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala grundtrygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människans självbestämmande och integritet." Lagen föreskriver att det är kommunen som svarar för socialtjänsten inom sitt område. I paragraf 6 anges att den enskilde har rätt till bistånd "för sin försörjning och sin livsföring i övrigt" och att den enskilde genom biståndet "skall tillförsäkras en skälig levnadsnivå".

Socialtjänstlagen säger också att kommu-

nen genom *hemhjälp*, *färdtjänst* eller på annat sätt skall underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakter med andra.

Det kommunala bostadstillägget för folkpension, *KBT*, är sedan 1988 obligatoriskt för alla kommuner, men dessa kan fortfarande själva bestämma vilka grunder som skall gälla utöver en viss miniminivå.

Kommunerna är enligt lag skyldiga att ge *bostadsbidrag* till barnfamiljer med låga inkomster.

Ansvaret för *barnomsorg* ligger på kommunerna. Riksdagen beslöt 1985 att alla barn över ett och ett halvt år senast 1991 skulle få delta i organiserad förskoleverksamhet. Statsbidragen har täckt cirka 40 procent av kommunernas kostnader för barnomsorgen.

I skollagen fastställs att det skall finnas *grundskola, gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning* (komvux). Kommunerna är huvudmän för grundskolan. Kommuner och landsting är huvudmän för gymnasieskolan och komvux.

Landstingen, och i vissa fall kommuner, är huvudmän för *särskolan* för psykiskt utvecklingsstörda.

Ansvaret för kommunal *högskoleutbildning* åvilar framför allt landstingen, som vid vårdhögskolor utbildar sjuksköterskor, sjukgymnaster, laboratorieassistenter m. fl. Det diskuteras emellertid att överföra vårdhögskolorna till statligt huvudmannaskap.

Kommunerna är ansvariga för *svenskundervisningen för invandrare*.

Enligt hälsoskyddslagen åligger det kommunerna att följa utvecklingen i kommunen när det gäller *miljö- och hälsoskydd* och att vid behov ingripa.

Plan- och bygglagen ger från 1987 kommunerna utökade uppgifter inom byggnadsverksamheten. Lagen ålägger kommunerna planeringsskyldighet för markanvändningen.

Kommunerna är skyldiga att organisera *räddningstjänst* och *civilförsvar* och att se till att befolkningen har tillgång till *skyddsrum*.

Befogenheter

Frågan vad kommunen får och inte får lov att göra besvaras i kommunallagens andra kapitel, som handlar om kommunernas och landstingens befogenheter. Gränserna för den kommunala kompetensen har varit föremål för långa diskussioner och föranlett en serie utslag i förvaltningsdomstolarna. Den nuvarande kommunallagen utgör en kodifiering av denna successivt framvuxna rättspraxis.

Enligt tidigare gällande kommunallag fick kommuner och landsting "själva vårda sina angelägenheter". Numera har bestämmelsen om de allmänna befogenheterna följande formulering: "Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan."

Nyckelformuleringen är här "av allmänt intresse". Rättspraxis har lett fram till vissa grundprinciper som preciserar detta begrepp och därmed begränsar den kommunala kompetensen.

Lokaliseringsprincipen

Lokaliseringsprincipen innebär att det som en kommun gör skall ha anknytning till dess "område eller dess medlemmar". Av lagens förarbeten framgår att denna formulering inte skall tolkas alltför strikt. Befolkningens

rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen kan motivera att kommunen engagerar sig inom en annan kommuns område för exempelvis vägtrafik, flygtrafik, friluftsliv och eldistribution.

Kommunens handlingsområde behöver inte ens vara begränsat till Sverige. En kustkommun kan få ge bidrag till ett utländskt färjerederi. Ett landsting har givits rätt att hyra fritidsbostäder i Italien för att få en jämnare spridning av personalens semestrar.

Det finns också ett regionalt samarbete i Norden som innebär att kommuner samverkar över riksgränserna. Sådant gränsregionalt samarbete finns exempelvis på Nordkalotten, i Kvarken-området, Mittnorden, i Arvika–Kongsvinger-regionen, mellan skärgårdskommunerna i Stockholm, Åland och Åboland, inom Öresunds-regionen samt mellan Bornholm och Skåne.

Kommuner och landsting får enligt lokaliseringsprincipen inte ta hand om sådana uppgifter som ligger på staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Det finns dock områden där kommuners och landstings verksamhetsområden sammanfaller, exempelvis när det gäller kommunikationer och kultur. De ibland otydliga gränserna mellan kommunens och landstingets uppgifter har ofta lösts genom frivilliga överenskommelser och olika former av samarbete. I några fall har uppgiftsfördelningen avgjorts genom lagstiftning. Den s. k. Ädel-reformen 1992 innebar att kommunerna från landstinget övertog ansvaret för hemsjukvård, sjukhem, gruppboende och dagverksamheter.

Förbud att ge understöd åt enskilda

Som en konsekvens av kravet att kommunens angelägenheter skall vara av allmänt intresse får kommunerna inte utan motprestation gynna någon enskild. I speciallagstiftning, exempelvis socialtjänstlagen, finns vissa undantag från denna regel.

I samband med personalförändringar inom kommunerna kan det bli aktuellt för kommunen att anlita s. k. arbetstagarkonsulter. Enligt lagens förarbeten kan detta rymmas inom de kommunala befogenheterna om insatserna är av allmänt intresse. Möjligheterna att ge ekonomiskt stöd får bedömas med ledning av betydelsen för det kommunala utvecklingsarbetet.

Likställighetsprincipen

Kommuner och landsting skall enligt kommunallagen ”behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat”. Det är endast tillåtet att särbehandla kommunmedlemmar, eller grupper av kommunmedlemmar, om det finns någon objektiv grund.

Det är bara staten, inte kommuner och landsting, som har befogenhet att bedriva fördelningspolitik som syftar till att utjämna inkomster. Kommuner och landsting får endast fatta beslut med denna innebörd om de har uttryckligt stöd i statlig speciallagstiftning, såsom inom socialtjänsten.

Kravet på likställighet är särskilt starkt betonat i ärenden som rör myndighetsutövning. I förvaltningsrätten menas härmed beslut om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller liknande fall då kommunen eller landstinget uppträder som representant för den offentliga makten.

Ibland nämns *objektivitetsprincipen* som en särskild kompetensbegränsande regel. Principen härrör från regeringsformens bestämmelse att domstolar och alla som fullgör

uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta "allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet". Denna regel är emellertid inte unik för kommuner och landsting, utan gäller även inom statlig förvaltning.

Inom vissa kommuner har förvaltningen decentraliserats genom exempelvis kommundelsnämnder. Det ligger därmed i sakens natur att de kommunala åtagandena kan komma att variera avsevärt mellan olika kommundelar. Likställighetsprincipen kan därmed i praktiken komma att urholkas. Ännu så länge är det rättsligt oklart hur stora inomkommunala variationer som kan accepteras med hänsyn till kravet på likställighet.

Förbud att driva spekulativa företag

Kommuner och landsting har rätt att driva näringsverksamhet, fast med två begränsningar. För det första måste verksamheten ske utan vinstsyfte; det är inte förbjudet att generera ett visst överskott, men huvudsyftet får inte vara spekulativt. För det andra måste syftet vara att tillhandahålla anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

Kommuner och landsting driver sedan länge en omfattande affärsverksamhet, oftast i aktiebolagsform. Exempel är energiverk, trafikföretag, bostadsföretag, renhållningsverk, tvätterier, saluhallar, slakthus, parkeringsanläggningar, hamnar, flygplatser, idrottsarenor samt fritids- och nöjesanläggningar. Däremot är det förbjudet för kommunerna och landstingen att gå in och konkurrera med det egentliga näringslivet.

Det har länge varit omdiskuterat om kommunerna har rätt att gå in och stödja ortens näringsliv för att exempelvis rädda sysselsättningen i nedläggningshotade företag. Under senare årtionden har kommunerna visat stor uppfinningsrikedom när det gäller att ge understöd åt det lokala näringslivet. Många gånger har det varit ovisst om besluten legat inom de kommunala befogenheterna. Ofta har det hetat, att det går så länge ingen överklagar.

I 1991 års kommunallag infördes några allmänna riktlinjer. Huvudprincipen är att kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att "allmänt främja" näringslivet i kommunen eller landstinget. Det kan gälla exempelvis markupplåtelser, teknisk service till företagen och kommunalt engagemang i hantverkshus, mässor och utställningar.

Åtgärder av individuell natur får i princip inte vidtas. Undantaget är om det finns "synnerliga skäl". Kommunen kan få gå in för att garantera en viss servicenivå i glesbygder vad avser livsmedels- eller bensinförsörjning när något enskilt initiativ inte längre finns kvar. Kommunala insatser för att trygga tillgången på hotell kan vara acceptabla under förutsättning att inga enskilda företag eller personer är beredda att göra de nödvändiga insatserna.

Frågan kvarstår om arbetslöshet utgör ett godtagbart skäl för att kommunen skall få gå in och stödja enskilda företag. Lagstiftningen har på denna punkt blivit mer restriktiv. Internationella avtal, inte minst EES-avtalet, har också udden riktad mot insatser som kan snedvrida konkurrensen. Frågan är emellertid hur formuleringen "synnerliga skäl" kommer att tolkas i den fortsatta rättstillämpningen.

Självkostnadsprincipen

Åtskilliga av de tjänster som kommuner och landsting erbjuder medborgarna är avgiftsfinansierade. Det finns i rättspraxis en själv-

kostnadsprincip, som innebär att avgifterna inte får sättas så högt att de ger vinst.

Enligt nya förslag ifrågasätts denna princip. Kommunerna skall kunna bedriva en friare verksamhet och exempelvis kunna sälja sina tjänster till andra kommuner. Enligt förslag från konkurrenskommittén 1991 skulle kommuner och landsting ges ökade möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet utanför det egna området. Avgiftsutredningen föreslog att självkostnadsprincipen ändras.

Ännu så länge finns självkostnadsprincipen kvar. Det är sannolikt att den kommer att begränsas till de områden där kommunen har monopol. Med en utveckling mot ökad konkurrens och färre monopol får självkostnadsprincipen relativt sett minskad betydelse.

Förbud mot beslut med retroaktiv verkan

Kommuner och landsting får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna. Det enda undantaget är om det finns "synnerliga skäl".

Ett motsvarande retroaktivitetsförbud för skatter och statliga avgifter finns i regeringsformens katalog över medborgerliga fri- och rättigheter. För kommunernas del är principen främst aktuell för beslut om taxor. Enligt lagstiftningen skall principen tolkas restriktivt. Offentliga beslut med tillbakaverkande kraft strider mot rättssamhällets grundläggande principer.

Utvidgade befogenheter

I några fall har det funnits politisk majoritet för att kommunerna borde få åta sig en uppgift, trots att denna strider mot någon eller några av de kompetensbegränsande principerna. Riksdagen har då genom särskild lagstiftning på bestämda punkter kunnat utvidga den kommunala kompetensen. En sådan befogenhet, möjligheten att ge stöd till politiska partier, har numera skrivits in i kommunallagen. Genom "smålagar", även benämnda särlagar, har kommunerna fått rätt att engagera sig i turismfrågor, bistå utländska studerande, vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika och att lämna internationell katastrofhjälp.

Rättslig makt

I kommunalrätten urskiljer man sex olika medel genom vilka kommunerna utövar sin offentliga makt. Härtill kommer de rättsliga befogenheter som kommunerna kan ha i kraft av speciallagstiftning.

Det skall också tilläggas att inventeringen av kommunens maktmedel därmed inte är fullständig. Kommunernas möjligheter att utöva makt är ämnet för ett senare kapitel. De sex maktmedel som här anges handlar om kommunerna som en del av den offentliga maktutövningen.

Beskattningsmakt

Kommunens och landstingets rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter finns inskriven i regeringsformen. Den fria beskattningsrätten är en betydelsefull maktresurs, men i nuvarande ekonomiska läge är möjligheten till skattehöjningar ytterst begränsad.

Avgiftsmakt

Avgifter utgör betalning för tjänster såsom sjukvård, barnomsorg, hemhjälp, elektricitet, gas, vatten, avlopp, renhållning, sotning och parkering. De flesta av dessa kommunala

avgifter kräver lagstöd. Taxor av större ekonomisk betydelse skall fastställas av kommunfullmäktige. Med det kommunala skattestoppet, och europaintegrationens restriktioner på skatteuttaget, följer ett ökat intresse för avgiftsfinansiering.

Förordningsmakt

Kommunerna har befogenhet att utfärda lokala ordningsstadgor, renhållningsordningar, hälsoskyddsföreskrifter och liknande förordningar. Tidigare hade länsstyrelserna stort inflytande över dessa föreskrifter, men kommunernas självbestämmanderätt har inom detta område successivt utvidgats.

Planmonopol

Enligt plan- och byggnadslagen, PBL, är det kommunerna som skall upprätta olika slag av planer som avser markanvändningen inom kommunen. Det rör sig om regionplan, översiktsplan, detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan.

Vetorätt

I vissa frågor där statliga myndigheter, exempelvis länsstyrelsen, har beslutanderätt krävs kommunens godkännande. Kommunfullmäktige kan t. ex. vägra godkänna serveringstillstånd för alkohol.

Instruktionsmakt

Genom kommunallagen har kommunerna makt att inom vida ramar besluta om sin egen inre organisation. Särskilt möjligheterna att självständigt bestämma över den egna nämndorganisationen har sedan slutet av 1980-talet kraftigt utvidgats.

Kommunerna och staten

Stor möda har genom tiderna ägnats åt problemet att finna ett entydigt kriterium för att avgöra vilka uppgifter som är "kommunala" och vilka som är "statliga". Länge laborerade man med föreställningen att kommunerna var utrustade med vissa "naturliga" rättigheter. Vissa frågor ansågs till sin natur vara lokala och därför hörande till kommunernas intressesfär. Särskilt under 1800-talets strider, då den lokala självstyrelseidén uppställdes som ett värn mot överhetsstatens maktanspråk, var denna naturrättsligt färgade ideologi mycket användbar.

Det visade sig emellertid vara svårt, för att inte säga omöjligt, att med ledning av denna allmänna tanke finna praktiskt användbara principer för att avgöra var olika sakfrågor skulle höra hemma. Gränsen mellan kommunalt och statligt föreföll efter hand allt mer flytande. Särskilt efter statsskickets demokratisering i början av seklet bortföll argumentet att det gällde att skydda en demokratisk sfär, kommunerna, mot intrång från den fåtalsstyrda staten.

Med välfärdssamhällets framväxt blev förhållandet mellan kommunerna och staten alltmer pragmatiskt. Det synsätt som kom att dominera gick ut på att kommunerna och staten var delar av en och samma demokratiska organisation, den offentliga sektorn. Det gemensamma för stat och kommun är att beslut fattas under insyn, offentlighetsprin-

cipen gäller och rättssäkerheten garanteras. Vem som gjorde vad blev alltmer en lämplighetsfråga.

Fem principer

Trots denna pragmatism fanns det ändå ett behov av åtminstone några riktlinjer för hur uppgifterna borde fördelas mellan staten och kommunerna. Länsberedningen formulerade 1974 fem principer, som senare ofta åberopats.

Det är ett riksintresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd. Det är därmed statens uppgift att ytterst bestämma organisationen, innehållet och omfattningen av samhällsverksamheterna.

En uppgift bör ej ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda. Denna allmänt hållna formulering ger visserligen ingen konkret vägledning huruvida den ena eller andra uppgiften skall skötas av kommunen eller staten, men den skall ses som en viljeinriktning och uttryck för en allmän strävan till decentralisering. Den allmänna tanke som i dag, under hänvisning till europeisk debatt, lanseras under slagordet subsidiaritet har alltså sedan länge varit förankrad i svensk politik.

Uppgifter som kräver ett stort mått av likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändig bör ligga på central nivå. Argumenten för att besluten skall fattas på central nivå är möjligheterna till samordning och bättre utnyttjande av expertis och tekniska resurser.

Uppgifter som kräver ett betydande inslag av lokalkännedom och specifik detaljkunskap bör decentraliseras. Skälen till att besluten skall fattas på central nivå är särskilt starka ju mer olikartade förutsättningarna är inom olika delar av landet eller ju större och snabbare förändringar dessa förutsättningar är underkastade.

Närliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås. Synsättet bakom denna princip är att uppgifterna bör fördelas efter ändamålsenlighet. En uppgift bör ligga på det organ som har bäst förutsättningar att sköta den; effektivitetskriteriet är här utslagsgivande.

Den tankegång som ligger bakom dessa principer kan sammanfattas så här. Det finns skäl som talar för centralisering (princip ett och tre), men också sådana som pekar mot decentralisering (princip fyra). I avvägningsfall bör man välja decentralisering (princip två). Likartade uppgifter bör av effektivitetsskäl inte spridas, utan samordnas (princip fem).

Tyngdpunkter och överlappningar

Frågan är hur det i verkligheten ser ut. Figur 5.5 ger en översikt över dagens uppgiftsfördelning mellan staten, landstingen och kommunerna. Uppställningen ger anledning till två slutsatser.

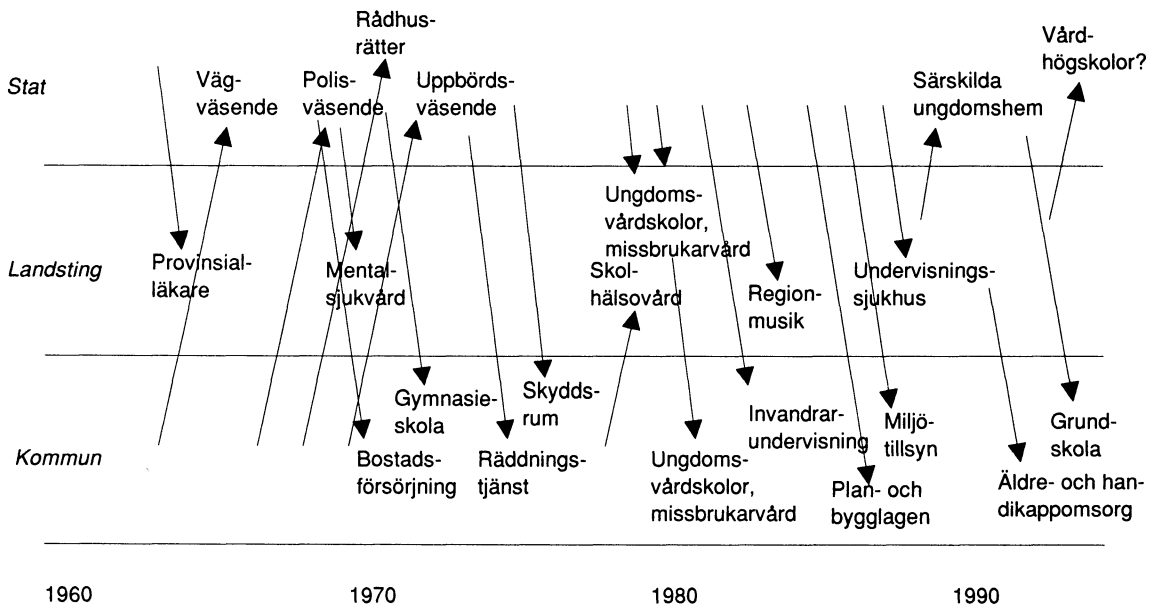
Den första slutsatsen är att det finns vissa klart urskiljbara *tyngdpunkter*. Inom områden som utrikespolitik, försvar och rättsväsen är det staten som har det helt dominerande ansvaret. Landstingens verksamhet ligger övervägande inom hälso- och sjukvården. För kommunernas del är de tunga delarna skola, socialtjänst, äldre- och barnomsorg samt lokal infrastruktur såsom kollektivtrafik, gator, vägar, energi, vatten, avlopp och renhållning.

Den andra observationen är att det finns ett stort antal *överlappningar*. Inom många om-

Figur 5.5 Vem gör vad?

	Stat	Landsting	Kommuner
Utrikespolitik	Riksdagen och regeringen huvudansvar	Gränsregionalt samarbete	Gränsregionalt samarbete
Bistånd	Allmän biståndspolitik	Internationell katastrofhjälp, humanitärt bistånd	Internationell katastrofhjälp, humanitärt bistånd
Försvar	Militärt försvar	Sjukvård i krig	Civilförsvar
Rättsväsen	Allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar	–	–
Invandrarpolitik	Ramar, finansiering	–	Flyktingmottagande
Kommunikationer	Järnvägar, flyg etc	Länstrafik	Lokaltrafik
Vägväsen	Statsvägnätet	–	Gator och vägar
Hälso- och sjukvård	Allmänna riktlinjer, kvalitetskontroll	Folkhälsoansvar, primärvård, länssjukvård, regionsjukvård, folktandvård	Vård av äldre
Social	Pensioner, föräldraförsäkring etc	Missbrukarvård, utvecklingsstörda	Socialtjänst, missbrukarvård utvecklingsstörda
Undervisning	Högskola, gymnasium Läroplaner för skolan	Särskolor, viss gymnasieutbildning, vårdhögskolor, folkhögskolor	Grundskola, gymnasium, komvux
Bostad	Principer, lånesystem, byggnormer	–	Allmännyttiga bostadsföretag
Miljö	Allmänna riktlinjer, koncession för större anläggningar	Miljömedicin	Miljötillsyn
Kultur	Nationell kulturpolitik, statliga kulturinstitutioner	Regionala teatrar, regionmusik, länsmuseer	Bibliotek, teatrar, konserthus
Fysisk planering	Samordningsansvar	–	Markanvändning, planskyldighet
Näringspolitik	Nationell industripolitik	Regionala utvecklingsfonder, turism	Allmänt stöd till näringslivet, turism

Figur 5.6 Några huvudmannaskapsförändringar



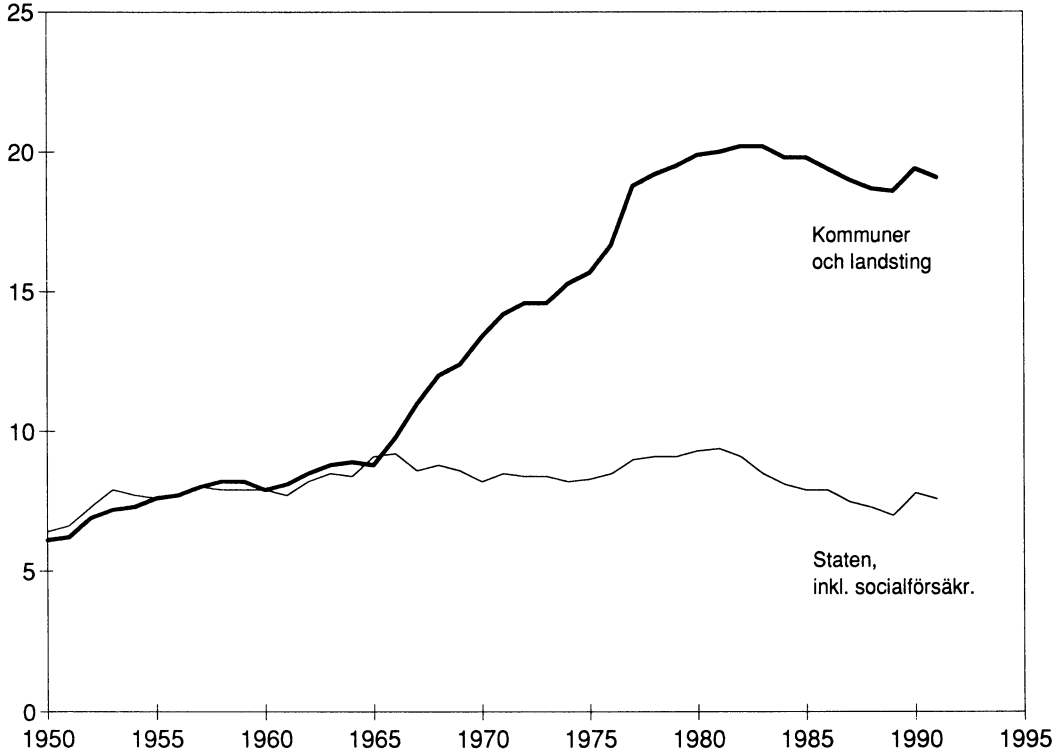
råden går det inte att entydigt utpeka en enda huvudman. Ett exempel är missbrukarvården. Staten anger här de allmänna målen, medan landstingen och kommunerna har ett gemensamt ansvar för att förverkliga riktlinjerna.

Detta slags överlappning av uppgifter är uttryck för en medveten tanke. Staten behöver inte ta entydig ställning till att en uppgift antingen skall läggas på kommunen eller landstinget. Lösningen innebär att man ger utrymme för att finna den lämpligaste avvägningen och samarbetsformen i varje enskilt fall. Men ett delat huvudmannaskap har också klara nackdelar. Ansvaret blir mer diffust och försvårar därmed ansvarsutkrävandet. Särskilt i en situation av ekonomisk knapphet är risken stor att ingen vill ta ansvaret.

Förskjutningar

Uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna är inte statisk. Med tanke på att det inte finns några exakta kriterier för den ena eller andra uppgiftens naturliga hemvist är det föga förvånande att det hela tiden förs en diskussion om vilken nivå som är bäst lämpad att ha ansvaret. Frågan har diskuterats dels i samband med tillkomsten av nya uppgifter, dels i samband med omvärderingar av redan existerande uppgiftsfördelning.

Figur 5.7 Offentlig konsumtion i procent av BNP



Den allmänna bilden är att de senaste årtiondena kännetecknats av decentralisering, dvs. dels att det varit kommuner och landsting som fått ansvaret för nya uppgifter, dels att gamla uppgifter överförts från staten till kommuner och landsting. En översikt över huvudmannaskapsförändringar sedan mitten av 1960-talet (figur 5.6) visar att denna uppfattning har visst fog för sig. Under dessa år har flera tunga politiska frågor överförts från staten till landstingen (t. ex. provinsialläkare, mentalsjukhus, ungdomsvårdsskolor, missbrukarvård och undervisningssjukhus) eller från staten till kommunerna (t. ex. gymnasieskola, räddningstjänst, miljötillsyn och grundskola). Men huvudmannaskapsförändringarna har inte enbart inneburit att staten överlåtit beslutsmakt. Dels har det också förekommit förskjutningar i ansvarsfördelningen mellan landsting och kommuner, dels har staten i ett antal fall övertagit uppgifter som tidigare legat på de lokala självstyrelseorganen. Ett exempel är polisväsendets förstatligande 1965.

Men trots allt har huvudriktningen i förändringarna gått från den centrala till den lokala nivån. Figur 5.7 visar ett sätt att mäta storleksförhållandena inom den offentliga sektorn, nämligen hur stor den offentliga

konsumtionen (uttryckt i andel av bruttonationalprodukten) fördelar sig på å ena sidan kommuner och landsting och å andra sidan staten, inkl. socialförsäkringssektorn. Tiden från 1950 kan indelas i tre huvudperioder. Fram till 1965 var staten och kommunerna/landstingen ungefär lika stora. Den offentliga konsumtionen växte under dessa femton år, men den årliga ökningstakten var ytterst måttlig. Den andra perioden omfattar ett drygt decennium med början år 1965. Det rör sig om en mycket snabb ökning, vissa år en extremt starkt tillväxt, för kommunernas och landstingens del. Staten låg däremot i stort sett konstant. Det var under dessa år som den offentliga sektorn expanderade som snabbast; den ekonomiska statistiken vittnar om bl. a. sjukvårdens, barnomsorgens och skolväsendets utbyggnad. Expansionen ägde nästan uteslutande rum inom kommuner och landsting. Den tredje huvudperiodens början kan dateras till åren kring 1980. Tillväxtåren avlöstes av en period av stagnerande och något minskande offentlig konsumtion. Den inbördes fördelningen mellan centralt och lokalt förblev emellertid i huvudsak oförändrad. Tyngdpunkten i den offentliga verksamheten ligger alltjämt på kommuner och landsting.

Ökade skillnader?

Debatten om uppgiftsfördelningen mellan centralt och lokalt visar att två delvis oförenliga anspråk står mot varandra. Argumenten för decentralisering betonar flexibiliteten och möjligheten att anpassa verkligheten till lokala förhållanden. Men det finns också starka motiv för centralisering. Önskan att alla medborgare, oberoende av kommuntillhörighet, skall åtnjuta lika grundtrygghet talar för att staten sätter reglerna.

Statsvetaren Jörgen Westerståhl har också visat att dilemmat återspeglas i medborgarnas egna attityder. Praktiskt tagit alla instämmer i det centrala argumentet för den lokala självstyrelsen, nämligen anpassningen till lokala behov. Samtidigt instämmer många eller omkring hälften i krav på att alla kommuner skall ha samma service och/eller ha samma skatt, dvs. att den kommunala självstyrelsen begränsas till ett minimum. Westerståhl sammanfattar dilemmat med följande ord: "Alla tycker att kommunal självstyrelse är något förträffligt, bara den inte får praktiska konsekvenser."

Efter en tid när allt större delar av den offentliga verksamheten förlagts till lokal nivå har farhågorna helt naturligt stegrats. Leder decentralisering till ökade skillnader? Den rimliga hypotesen är ju att med utökad lokal självbestämmanderätt följer större olikheter från den ena kommunen till den andra. Men en prövning av hypotesen gav oväntat resultat.

Statsvetarna Nils Stjernquist och Håkan Magnusson har genomfört en statistisk undersökning av servicevariationerna i de svenska kommunerna. Studien visade att det förvisso fanns betydande skillnader mellan kommunerna. Under det aktuella undersökningsåret, 1987, varierade exempelvis socialbidragsnormen för ensamstående mellan 1 126 och 3 420 kronor i månaden, taxorna för en daghemsplats mellan 562 och 1 650 kronor och vattenförbrukningsavgiften för en tvåbarnsfamilj mellan 872 och 2 949 kronor. Variationerna var emellertid minst inom några av de tunga områdena, nämligen skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. En jämförelse med motsvarande data från 1975 visade att skillnaderna inte ökat, utan tvärtemot minskat. Det hade skett en inte obetydlig utjämning mellan kommunerna. Skatte-

kraftens betydelse hade minskat, samtidigt som skatteutjämningsbidragens hade ökat.

Statens kontrollmöjligheter

Uppgiftsfördelningen mellan centralt och lokalt har nästan aldrig drivits så långt att ansvaret *enbart* ligger på en enda nivå. Det är blandformerna som är de vanliga. Flertalet områden bygger på en arbetsfördelning mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner och landsting. De lokala självstyrelseorganen har ofta ansvaret för att verkställa politiken, men staten har förbehållit sig rätten att på olika sätt kontrollera och ingripa. Det rör sig om ett slags villkorlig decentralisering. Kommunerna och landstingen åtnjuter en viss, men begränsad, handlingsfrihet. Vilka maktmedel har då staten gentemot kommunerna?

Lagar och förordningar. Riksdagen anger genom regeringsformen, kommunallagen och speciallagar den konstitutionella ramen för kommunernas och landstingens verksamhet. Tendensen är att lagarna blir mindre detaljerade. Målstyrningsfilosofin innebär att statens normgivning endast skall innehålla allmänna riktlinjer.

Statliga myndigheters föreskrifter. Tidigare har statliga myndigheter utfärdat omfattande och detaljerade föreskrifter, anvisningar och råd riktade till kommunerna. Avregleringen har emellertid medfört att den statliga detaljstyrningen av kommunerna numera minskat.

Statsbidrag. En tidigare mycket vanlig teknik var att staten styrde kommunerna genom specialdestinerade bidrag. En stor del av kommunernas och landstingens verksamhet, exempelvis skola, barnomsorg, äldreomsorg samt hälso- och sjukvård, finansieras genom statsbidrag. Staten kunde därigenom genom mer eller mindre detaljerade villkor bestämma över verksamhetens inriktning och utformning. Nu avskaffas flertalet av dessa specialdestinerade statsbidrag och ersätts av en klumpsumma pengar. Avsikten är att minska den statliga detaljstyrningen och att öka det lokala självbestämmandet.

Samhällsplanering. Särskilt under 1960- och 1970-talen ålade staten en omfattande planeringsskyldighet. Kommunerna och landstingen hade skyldighet att upprätta bland annat varuförsörjningsplaner, trafikförsörjningsplaner, energiplaner, skyddsrumsplaner, omsorgsplaner, sjukvårdsplaner, kommunalekonomiska planer, fysiska planer, beredskapsplaner och bostadsförsörjningsplaner. Inom vissa sektorer blev sådan planering ett villkor för statsbidrag. Kommunerna har emellertid inom många områden fått möjlighet att pröva friare former för den kommunala planeringen.

Underställningsskyldighet. Vissa kommunala beslut måste underställas en statlig myndighet, oftast länsstyrelsen, för att bli giltiga. Tidigare var denna underställningsskyldighet mycket omfattande. Länsstyrelsen utövade därigenom ett förmynderskap över landstinget. Med kommunernas och landstingens professionalisering har behovet av sådan överprövning minskat. Antalet underställningsskyldiga beslut blir allt mindre.

Laglighetsprövning. Genom kommunalbesvär kan en kommunmedlem överklaga kommunala beslut. Ärendet prövas då av förvaltningsdomstol: kammarrätten och eventuellt regeringsrätten. Denna laglighetsprövning

kan indirekt få betydelse för statens reglering av kommunerna. Det finns exempel på hur överklaganden lett till förändringar av den kommunala kompetensen.

Tillsyn. I instruktionen för flera centrala statliga myndigheter står att de skall utöva tillsyn över kommunerna. Justitieombudsmannen och justitiekanslern utövar tillsyn inte bara över statliga utan även kommunala myndigheter. Tillsyn är ett allmänt begrepp som inrymmer bl.a. kontroll, granskning, stöd, rådgivning, uppföljning och utvärdering. Betydelsen av tillsyn ökar. Ett exempel är Skolverket, som 1991 ersatte Skolöverstyrelsen. En viktig uppgift för den nya centrala skolmyndigheten är att "följa upp och utvärdera skolan".

Denna översikt visar att statens makt över kommunerna i viktiga avseenden håller på att förändras. Den allmänna utvecklingen går från detaljstyrning till indirekta styrningstekniker. Tanken är att kommunerna ges ökat handlingsutrymme samtidigt som staten förbehåller sig rätten att i efterhand ingripa om viktiga värden såsom rättssäkerhet och likställighet anses hotade. Hur pass effektivt sådan efterhandsgranskning fungerar som maktmedel är en fråga som ännu så länge i huvudsak förblir obesvarad. Om riksdagen, regeringen eller någon statlig myndighet anser att någon kommun inte uppfyller lagstiftningens allmänna mål, vilka sanktioner kommer då att kunna aktualiseras?

Kommunerna och medborgarna

Debatten om den lokala självstyrelsen har hittills framför allt handlat om kommunernas förhållande "uppåt", gentemot staten. Men i stigande grad uppmärksammas kommunernas relationer "nedåt", i förhållande till de enskilda medborgarna eller grupper av medborgare.

Samtidigt som kommunernas självbestämmande vidgas i förhållande till staten ökar också kraven på individuell valfrihet. Flera undersökningar, bl. a. maktutredningens medborgarundersökning, har dokumenterat att många medborgare upplever sig ha bristande valmöjligheter i mötet med den offentliga sektorn.

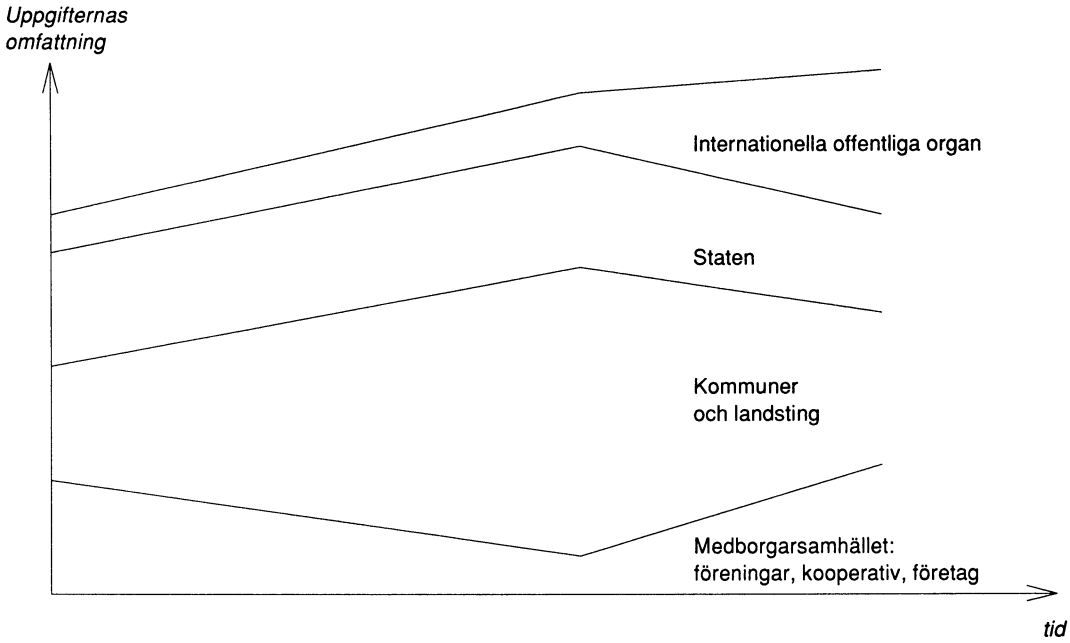
Det finns olika metoder att tillmötesgå kraven på utökad valfrihet; dessa kommer att diskuteras närmare i ett senare kapitel. Vissa metoder bygger på att den offentliga sektorn bibehålls i sin hittillsvarande omfattning. Valfriheten kan då åstadkommas genom att den enskilde inom ramen för en offentlig serviceproduktion ges större möjlighet att välja skola, vårdcentral, sjukhus etc.

Men man kan också gå ett steg längre och överlåta serviceproduktionen på organ som är mer eller mindre fristående i förhållande till den kommunala förvaltningen. Barnomsorg har redan tidigare kunnat organiseras som föräldrakooperativ. Sedan de borgerliga partierna övertagit regeringsmakten 1991 har lagen ändrats så att daghem även kan drivas som vinstdrivande företag.

Utvecklingen går för närvarande mot ett större antal alternativa verksamhetsformer, vilka bedrivs parallellt med varandra. Den enskilde medborgaren kan, exempelvis genom s. k. skolpeng och tandvårdspeng, välja att gå till en skola och en tandläkarmottagning som drivs i privat regi, av kommunen, av landstinget, i kooperativ eller annan form.

I förlängningen av denna utveckling ligger en relativt sett minskad roll för kommuner och landsting. Det rör sig om en historisk för-

Figur 5.8 Den offentliga uppgiftsfördelningens utveckling?



ändring av uppgiftsfördelningen mellan å ena sidan kommuner och landsting och å andra sidan medborgarsamhället. Med medborgarsamhället avses de självständiga organisationsformer som finns mellan individerna och den offentliga maktapparaten. Medborgarsamhället utgörs av föreningar, kooperativ, kyrkor, företag osv. Under lång tid var det kommuner och landsting som undan för undan övertog uppgifter som tidigare legat på frivilliga organisationer. Nu går utvecklingen i motsatt riktning. Föreningsdrift, kooperativ och enskilda initiativ uppställs som alternativ till kommunernas och landstingens huvudmannaskap.

De stora utvecklingslinjerna kan sammanfattas i en schematisk skiss (figur 5.8). Under lång tid har den offentliga sektorn expanderat; ökningen har framför allt legat på kommuner och landsting. Därefter nås en vändpunkt. Internationaliseringen innebär att den nationella statsmaktens relativa betydelse minskar. Medborgarsamhället övertar allt fler uppgifter från de offentliga organen.

Individuella rättigheter och lokal självstyrelse

Den allmänna utvecklingen i riktning mot decentralisering, målstyrning, ökad kommunal självständighet och privatisering ses ibland med oro. Viktiga principfrågor har särskilt ställts på sin spets i samband med de handi-

kappades situation. Handikapputredningen varnade i sitt betänkande 1991 att de större skillnaderna mellan kommunerna kan leda till olika villkor för enskilda med särskilda behov av stöd och service. Enskilda kan bli helt utlämnade till lokala politiska majoriteters godtycke och har genom sin situation svårt att göra sig gällande i den lokala politiska processen.

Handikapputredningen angav som utgångspunkt för sina förslag att den enskildes ställning i samhället, både vad gäller rättstrygghet och politisk makt, måste stärkas. Medborgare med funktionshinder skall inte uteslutas från grundläggande möjligheter att utöva sin medborgerliga rätt.

Därför föreslås en särskild rättighetslag om stöd och service till funktionshindrade. Tekniken att i lag garantera sociala rättigheter är visserligen inte ny. Socialtjänstlagen ger exempelvis enskilda rätt till bistånd så de tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Omsorgslagen från 1985 ger psykiskt utvecklingsstörda rätt till ett antal preciserade "särskilda omsorger"; varje landsting skall enligt lagen ansvara för de särskilda omsorgerna åt psykiskt utvecklingsstörda som är bosatta inom landstinget.

Men handikapputredningen menar att dessa lagar är för allmänt formulerade och inte tillräckligt fastställer kommunernas och landstingens skyldigheter. Socialstyrelsen har också kritiserat landstingen för att inte uppfylla omsorgslagens skyldigheter. Den nya lagen skulle ge utvidgat stöd för enskilda via rättshjälpssystemet och göra det möjligt att med vitesföreläggande sätta press på den huvudman som inte följer lagen. Tanken är att dels stärka de enskildas ställning genom precisa centralt utformade regler (vad utredningen kallar "externa regler"), dels lämna huvudmännen frihet vid utformning av den lokala verksamheten som skall tillgodose de enskildas behov ("interna regler").

Handikapputredningens förslag är principiellt intressant som en modell där staten genom lagstadgade rättigheter stärker individens makt på bekostnad av den lokala självstyrelsen. Ju mer detaljerat lagen preciserar de individuella rättigheterna, och ju mer effektivt sanktionssystemet utformas, desto mindre blir handlingsutrymmet för de kommuner och landsting som åläggs att tillhandahålla rättigheterna.

6 Val

Representativ och direkt demokrati

Demokrati betyder ordagrant "folkstyrelse". Men det finns olika meningar om på vilket sätt som folket bäst utövar sitt inflytande. Två uppfattningar som framförts i demokratidebatten sammanfattas i figur 6.1. Förespråkarna för *representativ* demokrati menar att folkstyrelsen huvudsakligen måste vara *indirekt*. De politiska besluten fattas av valda representanter; medborgarnas makt ligger i möjligheten att i fria val byta ut de politiska ledarna. Anhängarna till *direkt* demokrati betonar medborgarnas eget *deltagande* i den politiska beslutsprocessen. De politiska besluten bör så långt möjligt fattas av dem som berörs.

Det skall genast sägas att denna uppdelning i två skolor innebär en renodling av en lång och omfattande debatt. I verkligheten förekommer blandningar av dessa ståndpunkter. Debatten om den kommunala demokratin har i mycket handlat om den lämpliga avvägningen mellan representativa och direktdemokratiska inslag i den politiska beslutsprocessen. Anhängarna av direkt demokrati har exempelvis varit mer positiva till kommunala folkomröstningar.

Figur 6.1 Två uppfattningar om demokratins innebörd

Representativ demokrati	Deltagardemokrati
1. Det viktigaste med demokratin är att flera partier konkurrerar i fria val	1. Det viktigaste med demokratin är att alla medborgare själva deltar i de politiska besluten
2. Folkets makt ligger i möjligheten att byta regering	2. Folkets makt ligger i medbestämmanderätt och direkt deltagande
3. Snäv definition av politik: gäller de parlamentariska organens verksamhet	3. Vid definition av politik: gäller samhällslivets alla områden
4. Demokratin bör främst vara representativ	4. Demokratin bör främst vara direkt
5. Väljarna saknar ofta de kunskaper som krävs för att besluta i viktiga politiska frågor	5. Genom att själva delta fostras människor till politisk medvetenhet
6. Negativ syn på folkomröstningar	6. Positiv syn på folkomröstningar

I ett längre historiskt perspektiv har kommunerna förändrats från ett styrelsesätt med starkt direktdemokratiska inslag till en övervägande representativ demokratimodell. I de äldre kommunerna sköttes flertalet sysslor som förtroendeuppdrag. Som högsta beslutande organ fungerade stämman där alla kommunmedlemmar hade rätt att delta. Demokratin i dessa småkommuner hade emellertid brister. För det första var deltagandet ända fram till början av 1900-talet begränsat till de besuttna. För det andra var det faktiska deltagandet ofta lågt och sporadiskt. Kommunalstämmans representativitet blev därför högst tveksam. Kommunfullmäktige, och därmed den representativa demokratins princip, blev 1952 obligatorisk för alla kommuner.

Det kommunala sambandet

Som i alla av dagens demokratier har Sverige fria, allmänna och hemliga val till de lokala självstyrelseorganens högsta beslutande församling. I Sverige har debatten om kommunalvalen fått sin speciella prägel genom sambandet mellan riksdagsval och lokalval. Denna länk mellan de politiska systemen på riksnivå och lokalnivå går under beteckningen *det kommunala sambandet*.

Det fanns både ett tidsmässigt och ett innehållsmässigt samband mellan kommunalreformen 1862 och representationsreformen 1866. En gammal politisk ordning, grundad på uråldriga privilegier, utbyttes mot ett nytt styrelseskick av samtida europeiskt snitt. I den ålderdomliga fyrståndsriksdagens ställe kom en tvåkammarriksdag. Andra kammaren valdes direkt av de röstberättigade väljarna. Första kammaren valdes indirekt av landstingen (och av stadsfullmäktige i de landstingsfria städerna). Länens lokala självstyrelseorgan hade därmed fått en direkt politisk representation i den centrala riksstyrelsen. Det kommunala sambandet blev därmed ett konstitutionellt faktum. Första kammaren förnyades successivt. Valperioden var åtta år och ungefär en åttondel nyvaldes varje år. Detta valsätt ledde till att opinionsförändringar bland väljarna fick ett fördröjt genomslag i riksdagens sammansättning.

Frågan om förhållandet mellan lokalpolitik och rikspolitik blev åter akut i samband med författningens modernisering under 1960-talet. Det stod med tiden klart att tvåkammarsystemet var moget att ersättas av en enkammarriksdag. Socialdemokraterna, särskilt statsminister Tage Erlander, krävde att det kommunala sambandet skulle behållas i någon form. Första kammarens eftersläpande majoritet hade visat sig ge regeringen extra möjligheter att sitta kvar vid makten. En idé att en tredjedel av den nya kammaren skulle utses av kommunerna förkastades dock. Den partipolitiska kompromissen innebar i stället en gemensam valdag.

Fram till 1970 var valperioden fyra år till såväl kommunfullmäktige och landsting som riksdag. Valen hölls däremot vid skilda tidpunkter. Riksdagsval hölls exempelvis 1960, 1964 och 1968, kommun- och landstingsval 1962 och 1966. (Regeln att kommunvalen skulle hållas på samma dag som landstingsvalen, den tredje söndagen i september, började gälla 1942. Dessförinnan hade kommunerna kunnat förlägga valet till valfri söndag under tiden mellan den 13 september och den 20 oktober.) Det innebar i praktiken att det vartannat år förekom landsomfattande valrörelser. Det nya systemet innebar att valen hålls vid samma tillfälle vart tredje år. (Dessutom tillkommer kyrkofullmäktigevalen, vilka här emellertid förbigås.)

Systemet med att ha val till riksdag, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige på samma dag har diskuterats fram och tillbaka. De borgerliga partierna har länge velat gå tillbaka till den tidigare modellen med skilda valdagar och fyraåriga mandatperioder. Socialdemokraterna har dock varit mindre benägna att överge det kommunala sambandet.

Rösträtt och valdeltagande

Enligt de allmänna bestämmelserna i regeringsformen tillkommer rösträtt svensk medborgare som är bosatt i riket, som har fyllt 18 år senast på valdagen och som är upptagen i röstlängd. År 1991 var 6,4 miljoner svenskar röstberättigade.

Allmän röstlängd upprättas i juni varje år. Det är folkbokföringen den 1 juni som avgör i vilken kommun som man har rösträtt.

Ytterligare två kategorier har rösträtt. Utlandssvenskar har rösträtt i riksdagsval, men inte i kommun- och landstingsval. Utländska medborgare har rätt att rösta i kommun- och landstingsval, men inte i riksdagsval.

Invandrares rösträtt

Invandrarnas rösträtt infördes 1976. Kravet är att ha varit folkbokförd i riket de tre åren närmast före valåret. Reformen, som genomfördes utan öppna politiska motsättningar, vägleddes av förhoppningar om att en utvidgning av rösträtten skulle gagna såväl invandrarna själva som samhället i stort. Kommunal rösträtt skulle ge invandrarna ökat politiskt inflytande, öka deras politiska intresse, stärka deras självkänsla och fördjupa solidariteten med det svenska samhället. Rösträttsreformen sågs också som ett allmänt uttryck för demokratiska rättviseprinciper. En ökad politisk delaktighet från invandrarnas sida skulle också kunna bli en stimulans för kommunerna. Därmed skulle kommunerna bättre kunna uppfylla sitt ansvar för många av invandrarpolitikens områden, exempelvis bostadsförsörjning, social service, kulturpolitik och minoritetsutbildning.

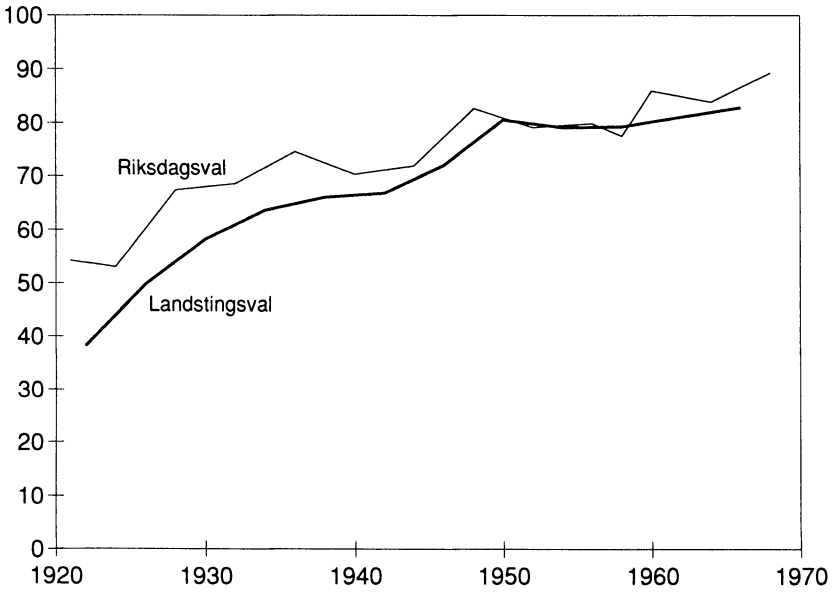
Sedermera har lokal rösträtt för invandrare införts i flera andra länder. Europarådet uttalade sig i november 1991 till förmån för invandrares rösträtt. Enligt förslaget till europeisk union skall medlemsländernas medborgare få rätt att delta i kommunalvalen i det land där de är bosatta.

Valdeltagande

I länder med separata valdagar är den allmänna erfarenheten att deltagandet i kommunalval är lägre än deltagandet i parlamentsval. I England brukar deltagandet i kommunalval ligga runt 40 procent, i Frankrike och Spanien kring 70 procent, medan Danmark och Norge har ett valdeltagande på cirka 80 procent.

Erfarenheterna från Sverige under den tid som förflöt från den allmänna rösträtten genomförts tills den gemensamma valdagen infördes överensstämmer endast delvis med detta mönster (figur 6.2). Under de årtionden då valmanskåren successivt mobiliserades var andelen röstande i landstingsvalen vanligen något tiotal procentenheter lägre än valdeltagandet i riksdagsvalen. (Inledningsvis var deltagandet i valen till stadsfullmäktige och kommunalfullmäktige ännu lägre, men skillnaden i förhållande till landstingsvalen reducerades efter hand.) Under 1940-talet minskade differensen mellan riksdagsval och landstingsval till några få procentenheter. Valdel-

Figur 6.2 Valdeltagande 1921–1968



tagandet på 1950-talet låg kring 80 procent; differensen mellan lokala och nationella val hade då helt utjämnats. Riksdagsvalen 1960 och 1968 tilldrog sig emellertid såpass stort intresse att en viss skillnad gentemot de lokala valen åter blev synlig.

Sedan den gemensamma valdagen infördes 1970 har det genomsnittliga deltagandet i riksdagsvalen varit 89,5 procent, i landstingsvalen 88,0 procent och i kommunfullmäktigevalen likaledes 88,0 procent. Det högsta valdeltagande som noterats i Sverige, 91,8 procent, var vid riksdagsvalet 1976. Vid valen 1973 och 1976 låg valdeltagandet i kommun- och landstingsvalen på sin hittills högsta nivå, strax över 90 procent (tabell 6.1). Efter valet 1982 sjönk valdeltagandet något. Särskilt efter valet 1988 uttrycktes oro för det partipolitiska ointresset. Riksdagsvalet 1991 innebar dock en viss ökning, till 86,7 procent.

Tabell 6.1 Valdeltagande 1970–1991

	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991
Riksdag	88,3	90,8	91,8	90,7	91,4	89,9	86,0	86,7
Landsting	88,1	90,6	90,3	89,0	89,6	87,8	84,0	84,3
Kommun	88,1	90,5	90,4	89,0	89,6	87,8	84,0	84,3

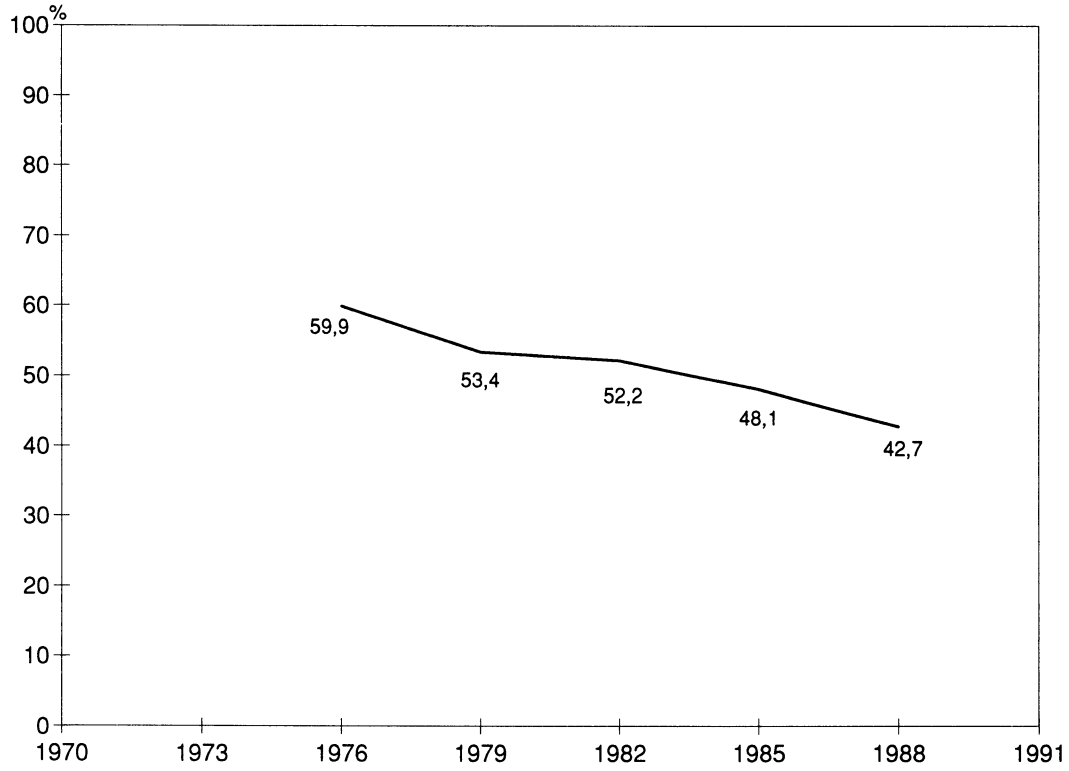
Anm.: I landstingen ingår även de tre kommuner som saknar landsting

Även deltagandet i kommun- och landstingsvalen ökade något 1991.

Skillnaden mellan å ena sidan riksdagsvalen och å andra sidan de lokala valen förklaras till största delen av invandrarrösterna. Mellan tre och fyra procent av de röstberättigade i kommun- och landstingsvalen utgörs av utländska medborgare. Genom statistiska centralbyråns undersökningar av röstlängderna vet vi att valdeltagandet bland invandrarna är lågt och dessutom minskande (figur 6.3). Vid det första invandrarvalet 1976 deltog nästan 60 procent av de utländska medborgarna. År 1988 hade invandrarnas deltagande sjunkit till 42,7 procent.

Statsvetaren Tomas Hammar har angivit fem faktorer som bidrar till det låga deltagandet bland invandrarna. Det finns bland invandrarna proportionellt fler som tillhör grupper som allmänt brukar ha lägre valdeltagande, exempelvis unga, ogifta, lågutbildade, oorganiserade och nyinflyttade. Informationsbristerna är också större; språksvårigheter och få kontakter leder till dåliga kunskaper om politiska partier och politiska frågor. Valet har ringa betydelse för invandrarna; avsaknaden av rösträtt i riksdagsvalet dämpar också intresset. En svagare känsla av gemenskap med det svenska samhället drar också ner valdeltagandet, särskilt bland invandrare som inte tänker stanna i landet. Korstryck mellan det svenska samhällets politiska värde-

Figur 6.3 Invandrarnas deltagande i kommunala val



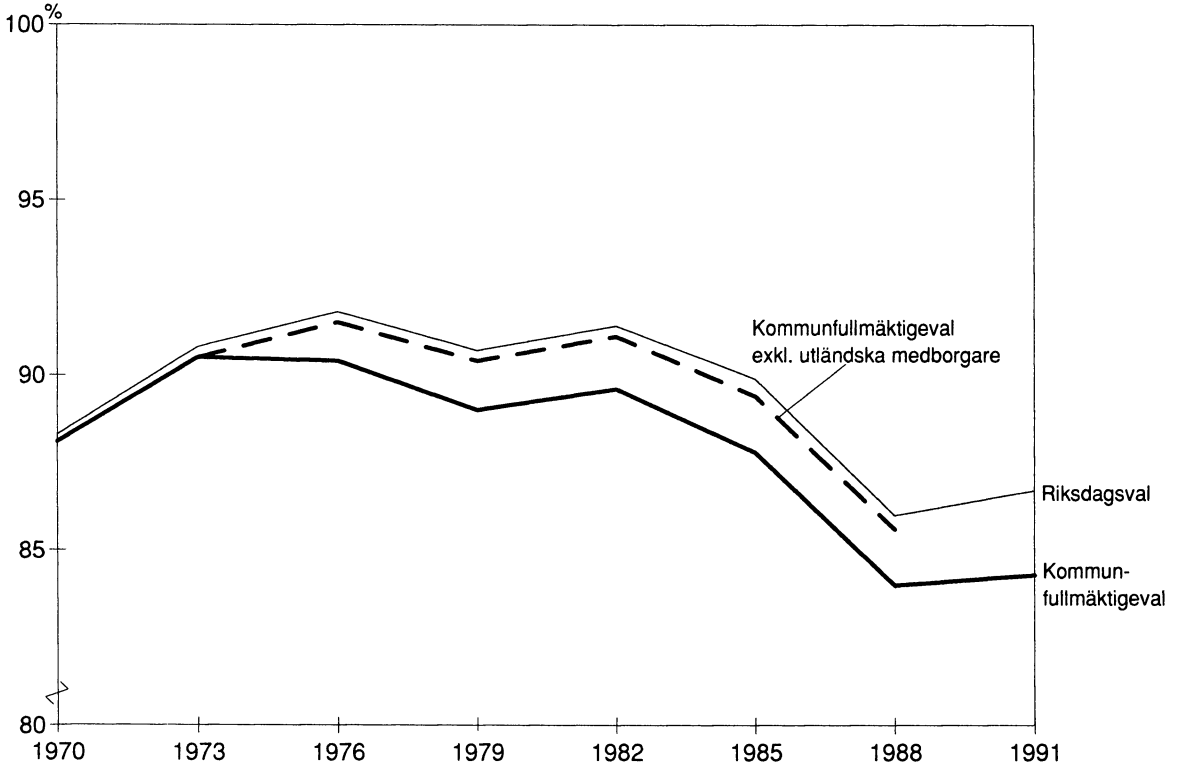
ringar och hemlandets sänker också aktiviteten.

Med ledning av de statistiska uppgifterna går det att beräkna hur stor del av det lägre kommunala valdeltagandet som kan hänföras till invandrarnas lägre röstningsbenägenhet. Figur 6.4 redovisar dessa beräkningar. Slutsatsen är att om de utländska medborgarna borträknas ligger valdeltagandet i kommunalvalen endast omkring tre, fyra tiondels procent under riksdagsvalet. Denna skillnad, som kunde observeras redan i valen 1970 och 1973, då invandrarna ännu inte fått rösträtt, förklaras huvudsakligen av att de 19 000 utlandssvenskarna (vilkas valdeltagande enbart beräknas bland dem som anmäler sig till särskild röstlängd) driver upp valdeltagandet i riksdagsvalet. Däremot är det relativt få väljare som enbart väljer att utnyttja sin rösträtt i något enda, men inte alla, val som de är berättigade att delta i. I valet 1991 skilde sig antalet röstande i kommunfullmäktigevalet och landstingsvalet med 31 000 personer.

Erfarenheterna av den gemensamma valdagen är att deltagandet tenderar att vara mycket lika i de tre valen. Ett ökat rikspolitiskt intresse alstrar närmast automatiskt ett förhöjt deltagande i de lokala valen.

I länder med separata valdagar bedrivs en relativt omfattande forskning om varför valdeltagandet i lokala val ibland skiljer sig kraftigt från den ena kommunen till den andra.

Figur 6.4 Valdeltagande i riksdags- och kommunfullmäktigeval



Hypoteserna tar bland annat fasta på faktorer som kommunens självständighet, identitet, homogenitet, intressegruppsmobilisering, partikonkurrens, maktinnehavets längd och kommunalpolitisk kultur. Den gemensamma valdagen i Sverige innebär emellertid att det inte finns några faktorer som är unika för det kommunala valdeltagandet. Huruvida lokala omständigheter genom den gemensamma valdagen bidrar till att höja eller sänka deltagandet i riksdagsvalen är en fråga som i brist på undersökningar får lämnas obesvarad.

Faktum kvarstår emellertid att valdeltagandet i Sverige varierar en hel del mellan kommunerna. Andelen som utnyttjar sin rösträtt brukar vara störst bland högutbildade och höginkomsttagare. De kommunala variationerna återspeglar dessa sociala olikheter. I kommunalvalet 1991 var valdeltagandet högst i Vellinge (92,1 procent), Lomma (91,3 procent) och Danderyd (90,7 procent). Lägst valdeltagande hade Haparanda (68,8 procent), Årjäng (77,1 procent) och Kiruna (77,9 procent).

Politiska partier

Med förskjutningen från direktdemokratiska former till representativ demokrati har de politiska partierna fått en avgörande roll i kommunalpolitiken. Direktiven till kommunaldemokratiska utredningen 1970 vittnar om den betydelse som tillmäts partierna. "Den svenska demokratin är en representativ demokrati där medborgarnas inflytande utövas genom de politiska partierna. Effektiviteten i systemet beror ytterst på partiernas förmåga att forma och genomföra en politik som överensstämmer med medborgarnas önskningar."

Kommunsammanläggningarna innebar helt nya förutsättningar för partiernas verksamhet. I flertalet av landsbygdens småkommuner hade partipolitiken spelat en underordnad roll. I början av 1930-talet saknade fortfarande över hälften av landsbygdskommunerna fullmäktige. Det direktdemokratiska systemet dröjde sig längst kvar i Gotlands och Skaraborgs landsbygdskommuner. I de kommuner som hade kommunfullmäktige var få frågor partiskiljande; samförståndslösningarna dominerade. Person betydde mer än parti. Partiernas väsentligaste uppgift var att nominera kandidater till kommunfullmäktigevalen. I dessa småkommuner var det också vanligt att flera partier, särskilt på den borgerliga sidan, samverkade i kommunalvalet genom att gå fram med en gemensam lista under någon beteckning av typen "Fram till val", "Kommunens väl", "Kommunal samling", "För kommunens bästa" och "För en sund samhällsutveckling".

Förhoppningen var att en ökad partipolitisering skulle kompensera den utarmning av den lokala demokratin som befarades bli följden av kommunsammanslagningarna. Partiernas organisation och verksamhetsformer förändrades. Kommunalpolitiken antog undan för undan rikspolitikens former. Under dessa strukturrationaliseringens år sammanslogs åtskilliga små lokala partiavdelningar till större enheter med de nybildade kommunblocken som bas.

Organisation och verksamhet

Partiernas lokala organisation skiljer sig både mellan kommuner och partier. Storstadens partiorganisation ser annorlunda ut än glesbygdskommunens. Stora partier har vanligen en mer utbyggd organisation än små partier.

Numera överensstämmer partiernas lokala grundorganisation så gott som alltid med kommungränserna. Skillnaderna mellan partierna har framför allt att göra med om det inom kommunen finns lokala enheter såsom kommundels- eller stadsdelsföreningar. Denna typ av av lokalavdelningar är vanligast inom centerpartiet och det socialdemokratiska partiet. Småpartier och lokala partier har emellertid vanligen en enda kommunorganisation, eventuellt kompletterad med någon ungdoms- eller kvinnoklubb.

Partiets högsta beslutsinstans på kommunal nivå kan vara organiserad på två olika sätt. Antingen fattas besluten av ett öppet *medlemsmöte*, där alla partimedlemmar har rösträtt, eller av ett *representantskap* med företrädare för kommunorganisationens lokalavdelningar. Medlemsmötesmodellen är den vanligaste. Enligt kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökning i slutet av 1970-talet sammanträder medlemsmötet i genomsnitt varannan månad och har ett trettiotal deltagare.

Samma undersökning visade också att medlemsmötet dominerade partiernas interna verksamhet. Den externa verksamheten kulminerade helt naturligt under valåren, då medlemmarna var engagerade i exempelvis flygbladsutdelning och torgmöten.

Partifinansiering

Riksdagen beslöt 1965 att införa statligt partistöd till de partier som är representerade i riksdagen. Syftet var att stärka de politiska partiernas ställning i opinionsbildningen och därigenom förbättra demokratin. Offentligt partistöd skulle kunna minska beroendet av bidrag från intresseorganisationer och företag samt utjämna skillnader i ekonomiska resurser.

Kommuner och landsting fick genom ett riksdagsbeslut 1969 möjligheter att ge ekonomiskt stöd till de partier som är representerade i fullmäktige. Ursprungligen var tanken att partierna skulle använda stödet till information och opinionsbildning, men snart accepterades en vidare syn. Partistödet är ett allmänt bidrag som ställs till partiernas fria förfogande utan offentlig kontroll.

Det råder enighet kring den allmänna principen att partistödet inte får gynna eller missgynna vissa partier. Däremot har det varit mer omdiskuterat hur denna princip skall omsättas i praktiken. Länge stadgades en regel om strikt proportionalitet, dvs. att bidraget fördelades i förhållande till antalet mandat i fullmäktige. I praktiken innebar denna regel att småpartier missgynnades, eftersom alla partier har vissa fasta grundkostnader. En alternativ modell bygger på en kombination av grundstöd och mandatstöd. Efter en lagändring 1992 har kommuner och landsting fått möjlighet att använda denna metod. Fortfarande gäller bestämmelsen att endast partier som är representerade i fullmäktige kan få stöd; ett parti som förlorar sin representation kan dock som ett avvecklingsstöd få bidrag under ett extra år. Rättviseprincipen har inskrivits genom formuleringen att stödet inte får utformas så "att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti".

Det statliga partistödet uppgick 1990/91 till 173 miljoner kronor, inklusive bidrag till partigrupperna i riksdagen. Det kommunala partistödet ökade från 28 miljoner kronor 1971 till 240 miljoner kronor 1991. Variationerna mellan kommunerna är stora. Stödet per mandat varierade 1989 mellan 1 500 och 153 400 kronor. Lägsta stödet räknat per invånare var 9 kronor (Hörby, Borgholm och

Mörbylånga) och högsta 73 kronor (Arjeplog). Borgerligt styrda kommuner ger genomsnittligt lägre partistöd. Landstingens partistöd ökade från 9 miljoner kronor 1970 till 130 miljoner kronor 1991. Det offentliga partistödet uppgår således i dag till sammanlagt över en halv miljard kronor per år.

Partiernas kris

En bedömning av partiernas vitalitet på lokal nivå blir högst blandad. Den offentliga partifinansieringen har visserligen medfört att det i alla kommuner finns lokala partiorganisationer med relativt goda ekonomiska resurser. Partierna har professionaliserats. I stor utsträckning drivs partierna av särskilt anställd personal. Ombudsmän och kanslipersonal är partiernas kärna och står för kontinuiteten.

Däremot är det sämre beställt med medlemsaktiviteten, särskilt i storstadsområdena. Flera undersökningar har konstaterat att andelen partimedlemmar är störst i de äldre åldersgrupperna. Det förhållandet att ungdomar är underrepresenterade bland partiernas medlemmar är nu inget nytt; situationen var densamma för några årtionden sedan. Däremot synes partierna ha fått ökade svårigheter att rekrytera den mellangeneration som tidigare stått för nyrekryteringen. I denna mening riskerar partierna att förgubbas.

Förtroendeuppdragsutredningen, som lade fram sina observationer 1989, kom också till en pessimistisk slutsats. Partierna förmår i allt mindre grad att locka vanligt folk till att delta och engagera sig. Det finns en klyfta mellan medlemmarna och den organiserade partiverksamheten. De lokala partiföreningarnas verksamhet är en verksamhet för några få, ofta styrelsen och en liten krets utanför denna. Man kan tolka utredningens slutsats som att medlemmarna blivit överflödiga. Tryckt informationsmaterial har i mycket ersatt den uppsökande verksamheten i kontakten med väljarna. Partierna befinner sig i dag långt från folkrörelsemodellens ideal. Partiföreningarna förmår inte längre att mobilisera medlemmarna, att kanalisera medlemmarnas synpunkter och krav, att vara ett forum för lokal politisk debatt eller att vara ett instrument för förankring av partiets lokal- och rikspolitik.

Partiernas kris är inte ett fenomen som är unikt för kommunerna eller ens Sverige. Under de senaste årtiondena har de etablerade partierna i alla utvecklade demokratier rönt ökade svårigheter. Väljarkårens ökande rörlighet medför att partierna inte kan räkna med samma stabila röstunderlag. Värderingsförändringar och massmedias ökade betydelse försvagar det traditionella masspartiets organisationsform.

Valrörelser

Det avgörande momentet i en representativ demokrati är väljarnas val mellan konkurrerande partier. Frågan är i vilken mån väljarna har möjlighet att rösta i enlighet med ett rationellt grundat beslut.

Rationella val

Den statsvetenskapliga valforskningen brukar skilja mellan fem olika villkor som bör vara uppfyllda. De sammanfattades 1987 av folkstyrelsekommittén.

För det första: Det måste finnas skillnader mellan partierna i frågor som upplevs som

viktiga av väljarna. Politiken måste alltså innehålla klart urskiljbara alternativ.

För det andra: Väljarna skall kunna lita på att partierna under valperioden handlar i enlighet med valprogrammen.

För det tredje: Det skall föreligga tillräcklig information före valet om dessa program. Framför allt innebär detta ett krav på att valrörelserna i tillräcklig utsträckning handlar om de frågor som väljarna har att ta ställning till i valet.

För det fjärde: Väljarna måste nås av denna information. Den måste ha såväl en spridning som en form som gör att väljarna kan tillgodogöra sig den.

För det femte: Väljarnas val av parti skall bestämmas av ett ställningstagande som grundas på den information som man fått och tillgodogjort sig.

När det gäller valen till riksdagen ger valundersökningarna en relativt ljus bild av den representativa demokratins funktionssätt. Flertalet väljare har bestämda uppfattningar i de aktuella politiska sakfrågorna. Det finns ett tydligt samband mellan åsikter och val av parti. Detta samband, ett mått på åsiktsröstning, tenderar dessutom att förstärkas. En majoritet av väljarna har korrekta uppfattningar av partiernas ställningstaganden i de i valrörelsen aktualiserade frågorna. Väljarnas bedömningar av partiernas politik har ett klart samband med röstningen. Partibyten har ett tydligt samband med ställningstaganden i sakfrågor. Statsvetaren Sören Holmberg konstaterar: ”Slutsatsen av vår analys av åsiktsförekomsten och åsiktsröstningen bland svenska väljare blir alltså övervägande positiv. Man kan inte utifrån våra resultat hävda att svensk demokrati fungerar dåligt på väljarnivå.”

Partipolitisering

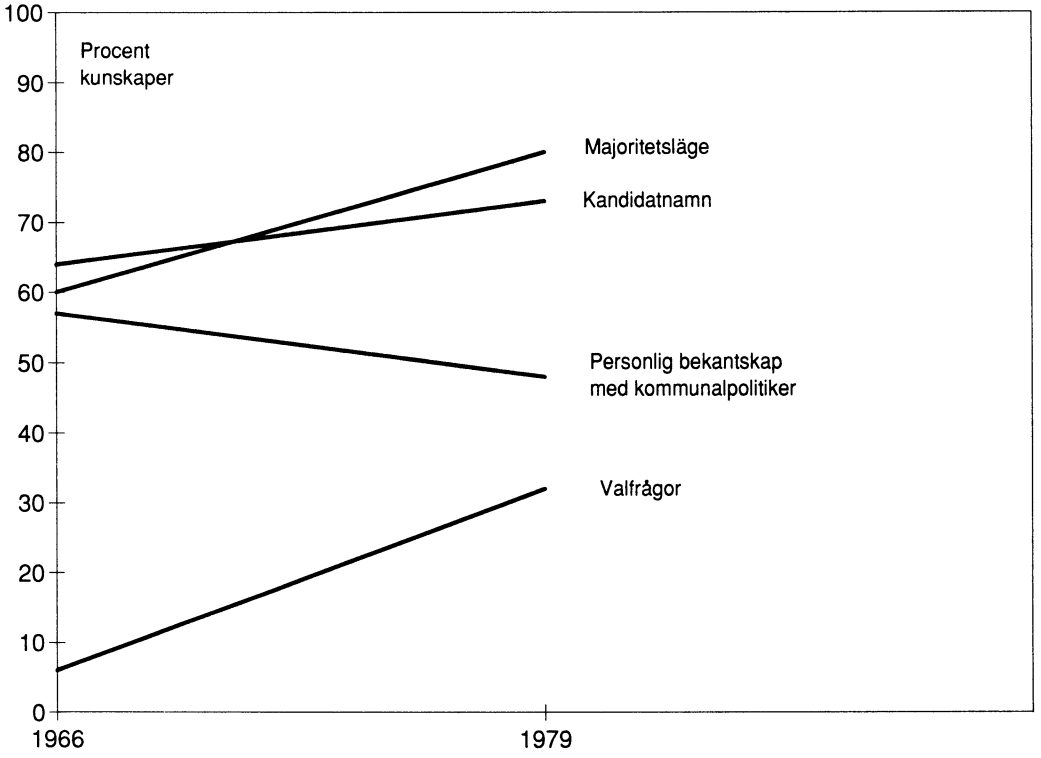
Frågan är då hur motsvarande bedömning skulle utfalla för kommun- och landstingsvalen. De statsvetenskapliga kommunalforskningsprojekten har givit en bild av vad som hände med den kommunala demokratin från 1960-talets mitt.

Vad som framför allt utmärkte politiken i de gamla småkommunerna var en lägre grad av partipolitisering och en låg partipolitisk konfliktnivå. Eftersom det fanns få partiskiljande frågor i kommunernas beslutande församling fanns det föga behov att föra ut den kommunala debatten till väljarna. I de mindre kommunerna förekom det endast undantagsvis att partierna utvecklade lokala handlingsprogram.

Mot slutet av 1970-talet hade situationen helt förändrats. Partierna hade i omkring 95 procent av kommunerna formulerat kommunala handlingsprogram. Kommunalpolitikens förändrade förutsättningar i de nya storkommunerna fick återverkningar bland väljarna. Figur 6.5 sammanfattar intervjuundersökningarnas bild av förändringarna i väljarnas kunskaper om kommunalpolitik.

Även om det 1979 inte var mer än en tredjedel av väljarna som kunde nämna någon speciell kommunal valfråga, hade andelen ändå ökat mycket starkt sedan 1966, så endast sex procent hade lagt märke till någon valfråga. Även kunskapen om det politiska majoritetsläget i kommunen hade ökat, från cirka 60 till 80 procent 1979. Personkännedomen hade för den skull inte minskat; andelen som kunde nämna någon kandidat på listorna i kommunfullmäktigevalet steg från 64 till 73 procent. Denna personkännedom hade emellertid blivit alltmer indirekt, förmedlad inte minst av massmedierna. Den direkta, personliga bekantskapen med någon kommunalt förtroen-

Figur 6.5 Väljarna och de kommunala valen



Källa: Brantgärde m.fl. 1981

devald var mer utbredd i de gamla småkommunerna. Andelen väljare med personlig bekantskap med någon kommunalpolitiker minskade mellan 1966 och 1979 från 57 till 48 procent.

Ökad information

I jämförelse med 1960-talet och tidigare förhållanden har dagens väljare tillgång till mer information om den egna kommunen. Kommunerna bedriver i större utsträckning egen informationsverksamhet, exempelvis i form av en tidning eller ett informationsblad som går ut till alla invånare.

Lokaltidningarna skriver mer om kommunalpolitik. Lokalradion och de regionala televisionsprogrammen har stärkt bevakningen av kommunalpolitiken. I valrörelserna är viktiga informationskällor dels lokalpressens nyhetsbevakning, dels radions och televisionens speciella valprogram.

Den ökade informationstillgången har emellertid inte lett till att skillnaderna mellan kommunerna utjämnats. Massmediernas lokalpolitiska bevakning, liksom kommunernas egen informationsverksamhet, är framför allt koncentrerad till de större kommunerna.

Livaktigare kommunalval

Undersökningarna av de kommunala valrörelserna har lett fram till en relativt positiv slutsats. Förutsättningarna för rationella partival, grundstenen i den representativa demokratin, har starkt förbättrats. De partipolitiska alternativen framträder klarare i kommunalpolitiken. Informationen om partiernas lokala program har ökat.

Demokratin i kommunerna har förskjutits från den direktdemokratiska till den representativa modellen. Politiken på lokalnivå har blivit mer och mer lik politiken på riksnivå.

Det glömda valet

Slutsatserna hittills avser kommunfullmäktigevalen. Valen till landstingen har inte analyserats lika ingående, men tillgängliga uppgifter pekar mot betydligt mer negativa slutsatser.

I en intervjuundersökning 1988 fann Forskningsgruppen för samhälls- och informationsstudier, FSI, att väljarnas engagemang i landstingsvalen var lägre än i kommunalvalen och, framför allt, lägre än i riksdagsvalet (tabell 6.2). Väljarna ansåg sig i landstingsvalen ha en mindre klar bild av hur de olika partierna ställde sig i viktiga frågor. Det var också färre som ansåg det vara väsentligt vilket av blocken som fick flest röster. Kunskaperna om partiskiljande frågor var också sämre.

Samma undersökning kunde också visa att förutsättningarna för ett rationellt partival på viktiga områden inte var uppfyllda i landstingsvalen. Intervjuer i samband med landstingsvalet i Stockholms län 1988 kunde exempelvis dokumentera att var tredje moderatväljare ville satsa på lokala vårdcentraler och röstade på moderaterna i tron att partiet också drev denna linje, trots att partiets inställning i själva verket var den motsatta. På motsvarande sätt röstade en dryg tredjedel av de socialdemokratiska väljarna under den felaktiga föreställningen att det socialdemokratiska partiet ville bygga ut den slutna sjukhusvården. Stora väljargrupper hade således grundläggande missuppfattningar om partiernas landstingspolitiska ställningstaganden.

Partipolitiseringen i landstingen har varit mindre framträdande än i rikspolitiken och i många kommuner. Landstingsvalen är också de av de tre samtidiga valen som ägnas minst utrymme i massmediernas valrörelsebevakning. Väljarnas informationstillgång är där-

Tabell 6.2 Väljarna och de tre valen

Väljaruppfattningar 1988	Riksdags-valet	Landstings-valet	Kommunal-valet
Lätt ta ställning i valet	74	67	62
Klar bild av informationen inför valet	46	35	41
Väsentligt vilket block som får flest röster	70	60	64
Känner till en eller fler partiskiljande frågor	89	57	73

Källa: Österman 1990, s. 91

med starkt begränsad. Landstingsvalet har med betydande rätt kallats "det glömda valet".

Valresultat

Lokala röstvariationer

Sveriges politiska geografi uppvisar fortfarande betydande variationer. De sociala skillnaderna mellan partiernas väljare har, trots de senaste årtiondenas tendenser till försvagad klassröstning, fortfarande ett starkt genomslag i partiernas röstvariationer. Stödet för moderata samlingspartiet varierar exempelvis från 60 procent i en välbeställd kommun som Vellinge till runt 4–5 procent i norrlandskommuner som Arjeplog och Vilhelmina. Centerpartiets starkaste kommuner ligger i glesbygden; i Mönsterås fick centern 42 procent och i ytterligare ett tiotal landsbygdskommuner över 30 procent. I storstadsområdena samlade centern emellertid bara ett par, tre procent av rösterna. Socialdemokraternas starkaste kommuner 1991 var bruksorter som Munkfors, Hagfors, Hofors, Hallstahammar och Surahammar samt norrbottenskommunerna Kalix, Överkalix och Piteå; i de sistnämnda röstade cirka 60 procent socialdemokratiskt. Socialdemokraternas svagaste kommuner är i gengäld de orter där moderaterna har sina starkaste fästen; andelen socialdemokrater i Danderyd var bara 12 procent.

Röstdifferenser

Sedan den gemensamma valdagens införande 1970 har skillnaderna mellan partiernas röstetal i riksdagsval och lokalval varit små men ökande. Huvudintrycket av valresultaten är att partierna i stort sett får samma andel i riksdagsvalet, landstingsvalet och kommunvalet (tabell 6.3). En närmare granskning visar emellertid att skillnaderna ibland kan bli mer påtagliga. Socialdemokraterna fick exempelvis 1,7 procentenheter fler röster i landstingsvalet 1988 än i kommunvalet samma år. År 1985 låg folkpartiets röstandel i riksdagsvalet 1,8 procentenheter högre än i kommunvalet.

Valstatistiken visar att det inte finns något parti som systematiskt fått högre eller lägre röstandel i den ena eller andra typen av val. Moderata samlingspartiet fick under 1970- och 1980-talen oftast något starkare stöd i riksdagsvalen än i landstings- och kommunvalen, men 1991 var förhållandet det omvända. Centern hade på 1970-talet något större framgångar i riksdagsvalen, men vid de tre senaste valen har centern gått starkare på lokal nivå. Socialdemokraterna har under senare val haft sämre resultat i kommunalvalen än i riksdagsvalen, men detta fenomen fanns inte på 1970-talet. Småpartier som KdS och miljöpartiet har i vissa, men inte alla, val haft lättare att nå framgång i de lokala valen än i valen till riksdagen.

Det finns tre möjliga förklaringar till att ett partis röstandel skiljer sig mellan de tre samtidiga valen. För det första finns det vissa skillnader mellan *valmanskåren* i de tre valen. För det andra kan *valdeltagandet* skilja sig åt. För det tredje kan väljarna genom *röstsplittring* stödja olika partier.

Den skillnad i valmanskårens sammansättning som uppkommer av utlandssvenskarnas

Tabell 6.3 Valresultat 1970–1991

Moderata samlingspartiet	**1970**	**1973**	**1976**	**1979**	**1982**	**1985**	**1988**	**1991**
Riksdag	11,5	14,3	15,6	20,3	23,6	21,3	18,3	21,9
Landsting	11,7	14,0	15,2	19,0	22,3	20,9	18,3	23,5
Kommun	11,8	13,9	15,1	18,6	21,7	20,6	18,1	22,2
Centerpartiet	**1970**	**1973**	**1976**	**1979**	**1982**	**1985**	**1988**	**1991**
Riksdag	19,9	25,1	24,1	18,1	15,5	9,8	11,3	8,5
Landsting	19,7	24,2	22,4	17,8	15,3	11,4	11,8	10,4
Kommun	19,2	23,7	22,1	17,7	15,3	11,9	12,5	11,2
Folkpartiet	**1970**	**1973**	**1976**	**1979**	**1982**	**1985**	**1988**	**1991**
Riksdag	16,2	9,4	11,1	10,6	5,9	14,2	12,2	9,1
Landsting	16,3	10,1	11,5	10,8	6,0	13,4	12,3	10,7
Kommun	16,3	10,4	11,3	10,5	6,0	12,4	11,3	9,6
Kristdemokratiska samhällspartiet	**1970**	**1973**	**1976**	**1979**	**1982**	**1985**	**1988**	**1991**
Riksdag	1,8	1,8	1,4	1,4	1,9	2,6	2,9	7,1
Landsting	1,8	2,0	1,8	1,9	2,3	1,8	2,9	6,8
Kommun	1,8	2,1	2,0	2,1	2,4	2,0	2,8	5,8
Socialdemokraterna	**1970**	**1973**	**1976**	**1979**	**1982**	**1985**	**1988**	**1991**
Riksdag	45,3	43,6	42,7	43,2	45,6	44,7	43,2	37,7
Landsting	45,6	43,6	43,6	43,6	46,3	44,0	43,3	38,2
Kommun	45,3	43,2	43,0	43,0	45,5	42,6	41,6	36,6
Vänsterpartiet	**1970**	**1973**	**1976**	**1979**	**1982**	**1985**	**1988**	**1991**
Riksdag	4,8	5,3	4,8	5,6	5,6	5,4	5,8	4,5
Landsting	4,4	5,1	4,8	5,7	5,3	5,3	5,4	4,9
Kommun	4,4	5,1	4,9	5,8	5,4	5,3	5,5	4,8
Miljöpartiet	**1970**	**1973**	**1976**	**1979**	**1982**	**1985**	**1988**	**1991**
Riksdag	–	–	–	–	1,7	1,5	5,5	3,4
Landsting	–	–	–	–	1,9	2,1	5,2	3,3
Kommun	–	–	–	–	1,6	2,5	5,6	3,6
Ny demokrati	**1970**	**1973**	**1976**	**1979**	**1982**	**1985**	**1988**	**1991**
Riksdag	–	–	–	–	–	–	–	6,7
Landsting	–	–	–	–	–	–	–	1,0
Kommun	–	–	–	–	–	–	–	3,4

Anm.: I landstingen ingår även de tre kommuner som saknar landsting

rösträtt i riksdagsvalen är av så ringa omfattning att den här kan lämnas åsido. Av större betydelse är däremot invandrarnas rätt att delta i kommun- och landstingsval. Invandrarnas röstningsbeteende har visserligen analyserats genom några intervjuundersökningar, men kunskapen är ändå ofullständig. Eftersom flertalet invandrare arbetar i industri- och serviceyrken har det funnits anledning att förmoda att socialdemokraterna och vänsterpartiet totalt skulle gynnas av invandrarnas rösträtt. Olikheterna mellan olika nationaliteter är emellertid betydande och svårigheterna att generalisera följaktligen stora.

En annan möjlig förklaring till differenserna mellan riksdags-, landstings- och kommunvalen skulle kunna vara olikheter i benägenheten att utnyttja sin rösträtt. Som tidigare visats i detta kapitel är deltagandet i de tre valen i praktiken identiskt. Differentierat valdeltagande kan därför avskrivas som förklaring till att ett parti kan få olika andel röster.

Röstsplittring

Den viktigaste förklaringen till röstdifferenserna mellan de samtidiga valen är att ett ökande antal väljare splittrar sina röster mellan olika partier. Andelen av de röstande som valt skilda partier i riksdagsvalet och kommunvalet ökade mellan 1970 och 1988 från 6 till 17 procent. Under samma period ökade andelen väljare med skiljaktiga partival i riksdags- och landstingsvalen från 4 till 12 procent (figur 6.6). Uppgifterna baseras på intervjuundersökningar efter valen.

På 1970-talet förekom röstsplittring mestadels inom det borgerliga blocket. Under 1980-talet ökade röstsplittringen framför allt mellan å ena sidan de fem gamla partierna och å andra sidan de nya småpartierna.

Den tilltagande röstsplittringen beror på en kombination av rikspolitiska och lokalpolitiska faktorer. Röstsplittringen är särskilt utbredd bland väljare med svag partiidentifikation och starkt intresse för politik. Beslutet att rösta på olika partier sammanhänger nära med partibyte. Röstsplittringen är uttryck för den allmänt ökade rörligheten i väljarkåren. Röstsplittringen betingas av en ökad beredskap att separera det lokalpolitiska ställningstagandet från de rikspolitiska sympatierna. Farhågorna att den gemensamma valdagen skulle medföra kommunalpolitikens försvinnande under rikspolitikens tyngd har i detta avseende inte alls besannats.

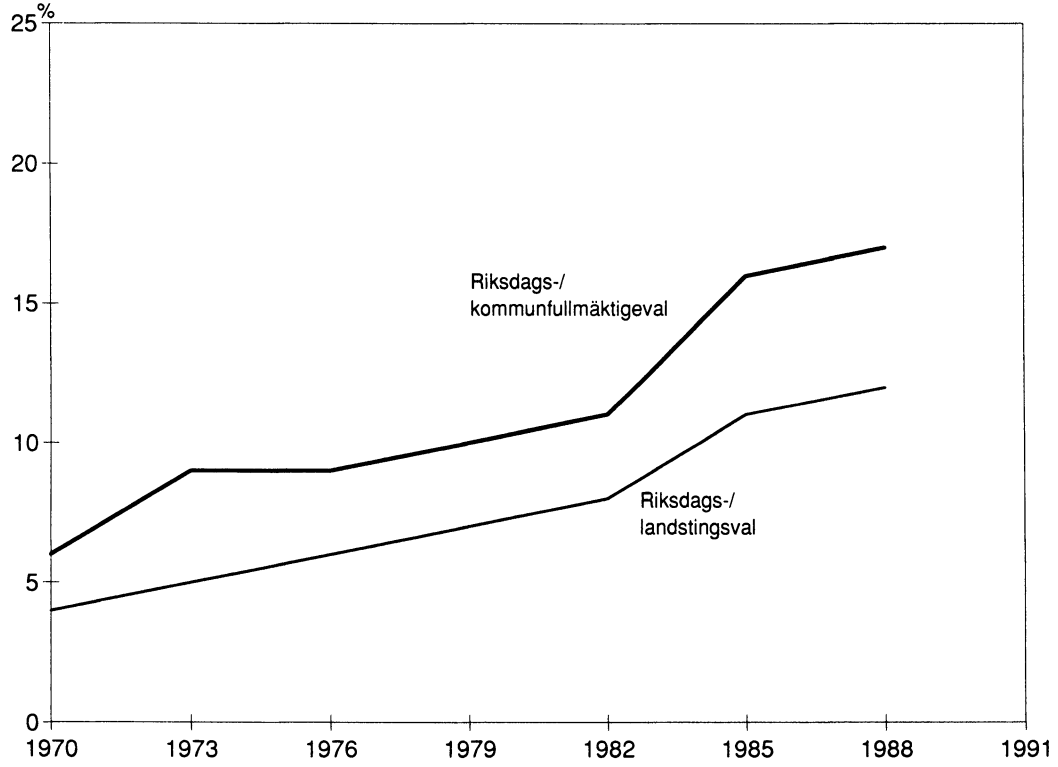
I en avhandling om 1988 års kommunala val fann Anders Håkansson att den rikspolitiska valvinden bestämde huvuddelen av de lokala röstförändringarna. De lokalpolitiska faktorernas relativa betydelse syntes dock ha ökat. I vissa fall visade sig partiernas lokalpolitiska agerande ha stark påverkan på det kommunala valresultatet.

Småpartier

Väljarnas tilltagande rörlighet och skepsis har framför allt gått ut över de gamla partierna. I valet 1970 röstade 98 procent av väljarna på något av de fem partier, vilka sedan allmänna rösträttens införande dominerat svensk politik. Vid riksdagsvalet 1991 hade denna andel minskat till 82 procent. Under 1980- och 1990-talen har stödet växt för nya partier som kristdemokratiska samhällspartiet, miljöpartiet och ny demokrati.

På kommunal nivå finns dessutom ett ökande antal partier av lokal karaktär. Valstatistiken visar att andelen "övriga partier" i kommunvalen under en tjugoårsperiod ökat från en halv till nära tre procent (tabell 6.4).

Figur 6.6 Röstsplittring



Tabell 6.4 Övriga partier och ogiltiga röster 1970–1991

Övriga partier	**1970**	**1973**	**1976**	**1979**	**1982**	**1985**	**1988**	**1991**
Riksdag	0,4	0,6	0,4	0,8	0,2	0,5	0,7	1,0
Landsting	0,5	1,0	0,8	1,2	0,6	1,0	0,9	1,2
Kommun	1,2	1,7	1,5	2,4	2,2	2,6	2,6	2,9
Blanka och ogiltiga röster	**1970**	**1973**	**1976**	**1979**	**1982**	**1985**	**1988**	**1991**
Riksdag	0,2	0,2	0,4	0,6	0,9	0,9	1,2	1,7
Landsting	0,2	0,2	0,3	0,6	0,9	0,9	1,3	2,5
Kommun	0,2	0,2	0,4	0,6	0,9	0,8	1,2	1,9

Anm.: I landstingen ingår även de tre kommuner som saknar landsting

Vid valet 1991 tog småpartier mandat i 88, dvs. ungefär var tredje, av landets kommuner (tabell 6.5). Några av dessa småpartier har rikspolitiska ambitioner, men det överväldigande flertalet har rent lokal karaktär. I jämna lägen kan lokala partier få en utslagsgivande position. Ett uppmärksammat exempel var Stockholmspartiet 1979. I valet 1985 fick Skånepartiet 7 procent i Malmö, men partiet gick senare tillbaka.

Blankröstning

Ett annat tecken på missnöje med de gamla etablerade partierna är det ökande antalet väljare som deltar i valen, men som röstar med blank valsedel (tabell 6.4). I valstatistiken sammanräknas blanka och ogiltiga röster; den överväldigande delen av dessa röster är emellertid blanka. Sedan 1970 har andelen blankröster i riksdagsvalet åttafaldigats. I landstingsvalet 1991 var andelen blanka och ogiltiga röster rekordhöga 2,5 procent.

Mandaten fördelas

Den representativa demokratin innebär att väljarna i fria val utser sina politiska företrädare. Sätten att välja representanter är flertaliga. En enkel metod är att väljarna i en territoriellt avgränsad valkrets genom omröstning utser sitt ombud till den politiska församlingen. Ett sådant system med majoritetsvalsystem i enmansvalkretsar förekommer ännu i dag i åtskilliga länder och används exempelvis vid valen till det engelska underhuset.

Med uppkomsten av ett modernt partisystem vid seklets början blev en annan val-

Tabell 6.5 Småpartier i kommunfullmäktigevalet 1991

Kommun	Parti	Andel röster %
Botkyrka	Botkyrkapartiet	5,1
Huddinge	Huddingepartiet	8,5
Lidingö	Lidingöpartiet	12,6
Norrtälje	Kommunal samling	2,1
Nynäshamn	Pensionärspartiet	1,9
Sigtuna	Samling för Sigtuna	3,1
Sollentuna	Sollentunapartiet	9,6
Stockholm	Stockholmspartiet	4,2
Tyresö	Kommunala rättspartiet Tyresö	4,6
Täby	Täbypartiet (TMF)	3,2
Vallentuna	Solidaritetspartiet	5,3
Älvkarleby	Demokratiska särlistan	17,3
Flen	Fria kommunpartiet	3,1
Nyköping	NAG (Mot storflygplats på Skavsta)	3,5
Strängnäs	Strängnäspartiet	15,1
Finspång	Finspongspartiet	5,6
Kinda	Kindapartiet	13,6
Valdemarsvik	Kommunal samverkan	4,1
Åtvidaberg	Åtvidabergspartiet	16,5
Ödeshög	Ösjö lokalparti	8,7
Aneby	Miljöpartiet	4,2
Gislaved	KPMLR–Revolutionärerna	3,7
Nässjö	Solidaritet, arbete, fred, ekologi, safe	15,3
Tranås	Tranåsborna	5,2
Värnamo	Arbetarpartiet kommunisterna	1,7
Alvesta	Alvesta-alternativet	16,7
Markaryd	Framstegspartiet	2,1
Borgholm	Kommunens bästa – det enda riktiga oppositionspartiet i Borgholms kommun	8,6
Emmaboda	Partiet Partiet	18,7
Västervik	VDM Västerviks demokratiska miljöparti	6,0

Karlshamn	KPMLR–Revolutionärerna	8,5
Olofström	Humlorna Sveriges förenade stater	1,5
Båstad	Bjärepartiet	2,5
Klippan	Framstegspartiet	2,4
	Fria demokraterna	5,1
Osby	Göingepartiet kommunal samling	19,6
	Ungdomspartiet Nu	4,2
Simrishamn	Kommunens väl–Centrum-Demokraterna	12,1
Åstorp	Framstegspartiet	8,3
Örkelljunga	Miljöpartiet i Örkelljunga	4,5
Bjuv	Framstegspartiet	3,9
	Sveriges pensionärers intresseparti	2,9
Helsingborg	Framstegspartiet	2,4
	Sveriges pensionärers intresseparti	2,6
Höör	Sverigedemokraterna	2,5
Landskrona	Framstegspartiet	3,6
Lomma	Bjärred-Lommas väl	4,8
Malmö	Skånepartiet	3,5
Sjöbo	Sjöbopartiet	1,4
Skurup	Kommunens väl	22,3
Svalöv	Centrum-Demokraterna–Kommunens väl	8,9
Svedala	Barapartiet	18,4
Vellinge	Vellingepartiet	1,7
Falkenberg	Samhällslistan aktiv politik	8,4
Halmstad	Pensionärspartiet	2,2
Hylte	Kommunens väl	9,2
Laholm	Pensionärspartiet	1,6
Härryda	Härryda opolitiska pensionärsparti	1,8
Lysekil	KPMLR–Revolutionärerna	3,4
Munkedal	Kommunal samverkan med folket i FOCUS–KSFF	4,9
Sotenäs	Nya Sotenäspartiet	12,0
Tjörn	Samhällets bästa	7,3
	Kommunalt alternativ	2,9
Dals-Ed	Sverigedemokraterna	3,3
Lerum	Medborgarpartiet i Lerums kommun	8,9
Svenljunga	Svenljunga Nya kommunalparti	16,1
Vänersborg	Folkviljan nej till flygplats i Skogaryr	9,0
Grästorp	Fram för kommunen	10,5
Tidaholm	Kommunal samling	14,3
Vara	Opolitisk kommunal sparsamhet	7,2
Hammarö	V/Kommunal vänster	6,4
Karlstad	Vattenvärn i politiken (VIP)	3,0
Laxå	V/Kommunal vänster	15,9
Lindesberg	Lindesbergs kommuns obundna demokrater	10,5
Ljusnarsberg	Ljusnarsbergs obundna kommunparti	30,8
Fagersta	Arbetarpartiet kommunisterna	4,0
Kungsör	Valskogspartiet	9,2
Sala	Salapartiet	6,6
Ludvika	Bopartiet	9,0
Älvdalen	Frihetliga kommunalfolket	3,2
Ljusdal	Frihetliga kommunalfolket	3,9
	Rädda Ljusdalsbygden	2,8
Timrå	Arbetarlistan	2,3
Härjedalen	Pensionärspartiet	6,0
Ragunda	Arbetarlistan	1,8
Åre	Fria Norrland	2,2
Nordmaling	Nordmalings oberoende parti	3,9
Robertsfors	Samlingspartiet – Landsbygdens bästa	4,6
Arjeplog	Arjeplogs fria demokrater	13,9
Gällivare	Gällivare fria demokrater	3,9
	Arbetarpartiet kommunisterna	1,7
Haparanda	Kommunens väl	5,3
Jokkmokk	Samernas väl	7,0
Pajala	Arbetarpartiet kommunisterna	2,0
Övertorneå	Övertorneå-alternativet	15,0

Förteckningen omfattar endast partier som tagit mandat i fullmäktige
Källa: SOS, Allmänna valen 1991, del 2, SCB, tabell 2.5

Figur 6.7 Valsystem

	Riksdagen	Landstings-fullmäktige	Kommun-fullmäktige
Antal mandat	349	45–149	31–101
Antal utjämningsmandat	39	1/10	–
Spärrgräns	4 %	3 %	–
Antal valkretsar	28	3–14	0–6
Mandatfördelningsmetod	Jämkad uddatal	Jämkad uddatal	Jämkad uddatal
Utrymme för personval	Litet	Litet	Litet

metod vanlig, nämligen proportionella val. I Sverige övergavs majoritetsvalssystemet i samband med rösträttsreformen 1907–1909. Den proportionella valmetoden har successivt fått ökad tillämpning även inom kommunerna.

Utgångspunkten för varje valsystem är problemet att fördela ett visst antal politiska förtroendeuppdrag, mandat, med ledning av väljarnas preferenser. Ett proportionellt valsystem är uppbyggt i fyra steg. För det första gäller det att bestämma fullmäktigeförsamlingens storlek, dvs. totala *antalet mandat*. För det andra fördelas mandaten territoriellt, på *valkretsar*. För det tredje fördelas mandaten inom varje valkrets på *partier*. För det fjärde fastställs inom respektive parti vilka *personer* som skall utses. I figur 6.7 jämförs de valsystem som används vid de tre samtidiga valen.

Antal mandat

Det är fullmäktige själv som bestämmer hur många mandat som fullmäktige skall ha. Antalet ledamöter i fullmäktige måste dock vara udda (för att förhindra dödlägen) och uppgå till vissa minimiantal (tabell 6.6). Inget hindrar fullmäktige att välja ett större antal. I praktiken varierar antalet ledamöter i landstingsfullmäktige mellan 45 (Landstinget Kronoberg) och 149 (Stockholms läns landsting). Flera småkommuner har minimiantalet fullmäktigeledamöter, 31, medan Stockholms stadsfullmäktige har 101 ledamöter.

Valkretsar

För riksdagsval är landet indelat i 28 valkretsar. Även landsting och större kommuner indelas i valkretsar. De närmare bestämmelserna finns i vallagen.

Tabell 6.6 Minsta antal mandat

Antal röstberättigade invånare		
Landstings-fullmäktige	Kommun-fullmäktige	Antal mandat
–140 000	–12 000	31
	12 000–24 000	41
140 000–200 000	24 000–36 000	51
	36 000–	61
200 000–300 000		71
300 000–	Stockholm	101

Vid valen till landstingsfullmäktige är alla landsting indelade i valkretsar. Hur gränserna skall dras bestäms av landstinget, men för att vinna bindande kraft skall valkretsindelningen prövas och fastställas av länsstyrelsen. Blekinge läns landsting är, för att ta ett exempel, indelat i Karlskronakretsen, Ronnebykretsen, Karlshamnskretsen och Listerkretsen.

Nio tiondelar av mandaten är fasta valkretsmandat. Återstående mandat är utjämningsmandat. I detta avseende liknar landstingens valsystem det som tillämpas vid valen till riksdagen.

För val av kommunfullmäktige *måste* kommunen indelas i valkretsar om kommunen har fler än 24 000 röstberättigade eller om fullmäktige har minst 51 ledamöter. Om antalet röstberättigade invånare överstiger 6 000 *får* kommunen indelas i valkretsar. Valkretsindelningen beslutas av fullmäktige och fastställs av länsstyrelsen. I en kommun som är indelad i många och små valkretsar får småpartier svårare att ta mandat.

Mandatfördelning

I Sverige används samma system för mandatfördelning i valen till riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige. Denna s. k. jämkade uddatalsmetod innebär att mandaten i en valkrets fördelas med ledning av jämförelsetal som beräknas på grundval av antal röster som partierna fått. Jämförelsetalen får man fram genom att dividera varje partis röstetal med först 1,4 och sedan 3, 5, 7 osv. Att den första divisorn satts till 1,4 och inte till 1,0 (man säger att divisorn jämkats till 1,4) ger effekten att små partier får svårare att ta sitt första mandat. Särskilt i valkretsar med få mandat missgynnas småpartier.

För att kompensera denna effekt har man i riksdagsvalen infört ett system med utjämningsmandat, vilkas syfte är att se till att mandatfördelningen i hela riket så nära som möjligt överenstämmer med partiernas röstandelar i valmanskåren. Utjämningsmandat finns i landstingsvalen, men inte i kommunvalen.

Genom den exakta proportionalitet som utjämningsmandaten åstadkommer kan små partier ta enstaka mandat. För att förhindra partisplittring har riksdagsvalen en spärrgräns på fyra procent. I landstingsvalen finns motsvarande tröskel, även om gränsen här satts något lägre. Endast parti som fått minst tre procent av rösterna i hela landstinget är berättigat att delta i fördelningen av mandaten i landstingsfullmäktige.

Personval

Valsedlarna vid valen till de tre samtidiga valen har likartat utseende (gul för riksdagsval, blå för landstingsval, vit för kommunval). Den svenska metoden med listval ger jämförelsevis litet utrymme för personval. Den ordningsföljd mellan kandidaterna som partierna fastställt vid sina interna nomineringar blir i det stora flertalet fall avgörande för vilka personer som inväljs i fullmäktige. I de fall det inom ett parti finns olika listtyper, exempelvis spränglistor, ges ett större utrymme för den enskilde väljaren att påverka fullmäktiges personsammansättning.

Möjligheterna att i det svenska valsystemet införa ett ökat inslag av personval har länge diskuterats. Efter valet 1991 tillsattes en ny utredning om personval.

Tabell 6.7 Majoritetsläget i landstingen

	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991
Stockholms	B	B	B	B	S	B	–	B
Uppsala	S	B	S	S	S	S	–	–
Södermanlands	S	S	S	S	S	S	S	S
Östergötlands	S	S	S	S	S	S	S	–
Jönköpings	B	B	B	B	–	–	–	–
Kronobergs	B	B	B	B	B	B	–	–
Kalmar	–	–	B	–	–	S	–	–
Blekinge	S	S	S	S	S	S	S	S
Kristianstads	B	B	B	B	B	B	B	B
Malmöhus	–	B	B	B	S	B	–	B
Hallands	B	B	B	B	B	B	B	B
Bohus	B	B	B	B	B	B	–	–
Älvsborgs	B	B	B	B	B	B	–	–
Skaraborgs	B	B	B	B	B	B	–	B
Värmlands	S	S	S	S	S	S	S	–
Örebro	S	S	S	S	S	S	S	S
Västmanlands	S	S	S	S	S	S	S	S
Kopparbergs	S	S	S	S	S	S	S	–
Gävleborgs	S	S	S	S	S	S	S	S
Västernorrlands	S	S	S	S	S	S	S	S
Jämtlands	S	S	S	S	S	S	S	S
Västerbottens	–	B	–	S	S	S	S	S
Norrbottens	S	S	S	S	S	S	S	S
S-majoritet	12	11	12	13	15	14	12	9
B-majoritet	8	11	10	9	6	8	2	5
Oklar majoritet	3	1	1	1	2	1	9	9
B-majoritet med KdS	9	11	11	10	8	9	4	13

B: Moderata samlingspartiet + centerpartiet + folkpartiet
S: Socialdemokraterna + vänsterpartiet
–: Oklar majoritet (dödläge, KdS och/eller miljöpartiet i utslagsgivande position)

Majoritetsläge

Ända fram till slutet av 1980-talet förmådde valsystemet i de flesta fall skapa tydliga majoriteter i landstingen. Tabell 6.7 ger en sammanfattande översikt över majoritetsläget i landstingen sedan 1970. Med borgerlig majoritet avses här absolut flertal för de tre partierna moderata samlingspartiet, centerpartiet och folkpartiet. Inräknas även kristdemokratiska samhällspartiet ökas antalet borgerligt styrda landsting med ytterligare ett eller två. Valet 1988 innebar emellertid en ny situation. Framgångarna för miljöpartiet ledde till att partiet fick utslagsposition i flera landsting. I 9 av de 23 landstingen var majoritetsläget oklart. Det proportionella valsättet och den partipolitiska fragmenteringen medförde ökade svårigheter att bilda majoritet med de gamla politiska blocken som grund. Småpartierna hade på allvar gjort sitt inträde i landstingspolitiken.

Översikten i tabell 6.7 visar också att landstingens politiska profil kan skilja sig mycket starkt. En del landsting har en permanent socialdemokratisk majoritet. Visserligen minskade denna kategori efter socialdemokraternas förlustval 1991, men omfattar fortfarande nio landsting, varav åtta sedan länge har vänstermajoritet (Norrbottens län, Jämtlands län, Västernorrlands län, Gävleborgs län, Västmanlands län, Örebro län, Blekinge län och Södermanlands län). I Värmland gick en långvarig socialistisk majoritet förlorad vid valet 1991. En andra grupp utgör landsting där de borgerliga partierna i val efter val får majoritet. Särskilt fyra landsting har denna borgerliga prägel: Jönköpings län, Kristianstads län, Hallands län och Skaraborgs län. En tredje typ av landsting är politiskt instabila. I denna grupp, där majoriteten svängt fram och tillbaka, ingår Stockholms län, Uppsala län, Kalmar län, Malmöhus län och Västerbottens län. Till denna grupp skulle också kunna fogas Göteborg och Malmö, där kommunen sköter landstingets uppgifter.

Utrymmet tillåter inte en motsvarande genomgång för de cirka 280 kommunerna. En sammanfattning av majoritetsläget (tabell 6.8) visar dock att utvecklingen på kommunal nivå varit parallell med de politiska förändringarna inom landstingen. Antalet kommuner med socialistisk majoritet är efter valet 1991 mindre än någon gång sedan de nuvarande kommunerna etablerades. I början av 1970-talet var det mycket ovanligt att inte

Tabell 6.8 Majoritetsläget i kommunerna

	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991
Socialistisk majoritet	42	40	45	54	45	44	25
Borgerlig majoritet	46	47	42	31	38	33	60
Oklar majoritet	12	12	13	16	17	23	15
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100
Antal kommuner	278	277	279	284	284	284	286

Socialistiska blocket: S + V. Borgerliga blocket: M + C + Fp + KdS + NyD.
Källa: Kommunförbundets statistikavdelning

något av de två traditionella politiska blocken fick majoritet. Efter valet 1988 saknade nästan var fjärde kommun klara majoritetsförhållanden.

Folkomröstningar

Sedan stämman 1952 definitivt avskaffats som kommunens högsta beslutsorgan är folkomröstningar det viktigaste direktdemokratiska elementet i den kommunala demokratin. Debatten om kommunala folkomröstningar har varit livlig, men denna form för medborgerligt direktinflytande har normalt föga betydelse i den kommunala beslutsprocessen. Folkomröstningar används endast i undantagsfall och i speciella frågor.

Kommunallagen stadgar att fullmäktige som ett led i beredningen av ett ärende får inhämta synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget. Detta kan ske genom "folkomröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande". Hur detta närmare skall gå till lämnas oreglerat; varken vallagen eller folkomröstningslagen är tillämplig på kommunala folkomröstningar. Kommunala folkomröstningar är endast rådgivande. Det slutliga avgörandet ligger hos fullmäktige.

Folkomröstningar har under senare år särskilt använts för att utröna folkmeningen inför förändringar i den kommunala indelningen. Folkomröstningar har också utnyttjats för att pejla folkmeningen i kontroversiella frågor. Särskilt uppmärksammad blev folkomröstningen i Sjöbo 1988, då en majoritet av kommunens invånare uttalade sig mot att kommunen skulle engagera sig i flyktingmottagande.

Det har i debatten framförts krav på att stärka folkomröstningsinstitutet. Kritiken mot de nuvarande reglerna har framför allt riktat in sig på tre punkter. Ett krav har varit att en minoritet, exempelvis en tredjedel, av fullmäktiges ledamöter skall kunna ta initiativ till en folkomröstning. En annan synpunkt är att kommunala folkomröstningar skall kunna vara beslutande, inte endast rådgivande. Ett tredje område för kritik är frånvaron av klara regler för hur kommunala folkomröstningar skall gå till; en tydligare procedur skulle kunna ge metoden ökad tyngd. Medborgarrättsrörelsen Friheten i Sverige har också föreslagit att beslutande folkomröstning skall kunna hållas över redan fattade beslut, dels att ett visst antal kommunmedlemmar skall kunna föra ut en fråga till allmän omröstning (folkinitiativ).

I debatten inför den nu gällande kommunallagen var de borgerliga partierna och miljöpartiet mer positiva till att utvidga användningen av folkomröstningar. Socialdemokraterna höll dock emot och de redan existerande reglerna behölls oförändrade. Folkomröstningar ansågs vara en undantagsmetod. Om man skulle gå längre och införa beslutande folkomröstningar eller folkinitiativ ansåg den socialdemokratiska regeringen att risken var stor "för en urholkning av den representativa demokratin".

7 Politiker

Att vara förtroendevald

Begreppet förtroendevald ges i kommunallagen en precis definition. Med förtroendevald avses ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare. Avgränsningen har betydelse för bl. a. valbarhet, regler om uppdragets upphörande, rätt att delta i den kommunala beslutsprocessen och ekonomiska förmåner.

Förtroendeuppdraget är alltså här knutet till den kommunala organisationen i snäv mening. Utanför definitionen faller uppdrag i bolag, stiftelser och andra organ, även om dessa ägs av kommunen eller landstinget. Inte heller ledamöter som kommuner och landsting väljer till statliga organ räknas som förtroendevalda i lagens mening. Kretsen av "kommunalpolitiker" och "landstingspolitiker" kan alltså vara vidare än gruppen "förtroendevalda" i strikt juridisk mening.

Det finns inget i kommunallagen som kräver den valdes samtycke för att utses till förtroendeuppdrag. Varje medborgare har en grundläggande skyldighet att åta sig uppdrag i kommunen och landstinget. Lagen ger dock en möjlighet att avgå under mandatperioden.

Valbarhet

I riksdagsvalen är numera envar som är röstberättigad också valbar till riksdagen. Vid kommun- och landstingsvalen finns emellertid en inskränkning i valbarheten. Den som är anställd för att ha den ledande ställningen bland personalen, som exempelvis kommundirektör, kanslichef eller landstingsdirektör, är inte valbar till fullmäktige. Valbarhetshindret avser att markera principen om förvaltningens opartiskhet.

Den som är chef för en förvaltning som hör till en nämnds verksamhetsområde får inte väljas till ledamot eller ersättare i nämnden. Även här är tanken att förhindra dubbelroller. En skoldirektör får exempelvis inte sitta i utbildningsnämnden.

Mandattid

Fullmäktiges ledamöter väljs för tre år räknat från och med den 1 november valåret. I Stockholms stad räknas mandattiden från och med den 15 oktober valåret.

Kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen väljs på tre år. Den nyvalda styrelsen skall ta över senast den 1 januari året efter valåret. Fullmäktige har dock möjlighet att genomföra ett snabbare maktskifte genom att bestämma att styrelsens mandattid skall räknas från och med det sammanträde då valet förrättas.

Mandattiden i övriga nämnder bestäms av fullmäktige.

Ersättning

I äldre tider togs det för givet att de förtroendevalda skulle sköta sina uppdrag utan någon som helst ersättning. Först 1923 infördes regler som medgav en viss blygsam kompensation för resor och uppehälle i samband med uppdraget. Särskilt arbetstyngda politiker kunde då också få visst arvode.

Uppmjukningen av reglerna återspeglar kommunernas demokratisering. Före den allmänna och lika rösträtten hade de välbeställda ensamma styrt kommunen. I lagförslaget 1923 konstaterades att när förtroendeställningen "förlorar sin exklusiva karaktär, mister den jämväl mycket av sin lockelse för de ekonomiskt välsituerade, som förut suttit inne med makten. Även inom den klass eller de partier dessa tillhör har därför uppdragen ofta skjutits över på de ekonomiskt svagare."

Med de allt mer omfattande kommunala uppdragen blev bristen på ekonomisk ersättning ett reellt hinder för åtskilliga medborgare. Svårigheten att rekrytera nya kommunalpolitiker gjorde ersättningsfrågan än mer akut.

Det skulle dröja ända till 1983 innan kommuner och landsting tilläts att betala ut ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Ändå hade 1986 mer än hälften av kommunerna avstått från att utnyttja möjligheten. Danmark, Finland och Norge hade då redan infört regler som innebär en skyldighet att ersätta de förtroendevalda. I Sverige lagfästes motsvarande princip 1992.

Numera har förtroendevalda rätt till skälig ersättning för den arbetsinkomst och de sociala förmåner som de förlorar när de fullgör sina uppdrag. Fullmäktige kan också besluta om ersättning för resekostnader och andra utgifter i samband med uppdraget, arvode, pension samt andra ekonomiska förmåner.

Att förlora sitt uppdrag

Den som valts till ett förtroendeuppdrag kan förlora sitt uppdrag på tre olika sätt.

Om någon *inte längre är valbar*, t. ex. genom att flytta från kommunen, upphör också uppdraget genast.

En förtroendevald som *vill avgå* skall befrias från uppdraget, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Den som valts till ett uppdrag kan i vissa fall *entledigas*. Huvudtanken i den representativa demokratin är annars att endast väljaren i ett kommande val kan befria en representant från dennes uppdrag. Många länders grundlagar innehåller bestämmelser som skall skydda de valda politikerna mot otillbörliga försök att avsätta dem. Den svenska regeringsformen medger att en riksdagsledamot kan skiljas från sitt uppdrag endast om denne genom brott har visat sig uppenbarligen olämplig för uppdraget. Ett sådant beslut kan bara fattas av domstol. Motsvarande bestämmelse saknas för ledamöter i kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige.

Däremot innehåller kommunallagen regler för hur ledamöter i styrelser och nämnder kan avsättas. Fullmäktige får återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige om den förtroendevalde antingen har *vägrats ansvarsfrihet* eller *dömts för grövre brott*. Bestämmelsen är i första hand avsedd att vara förebyggande och att skapa en yttersta garanti för att en förtroendevald skall kunna förmås avgå i de fall då det är uppenbart påkallat.

Kommunalpolitikerna

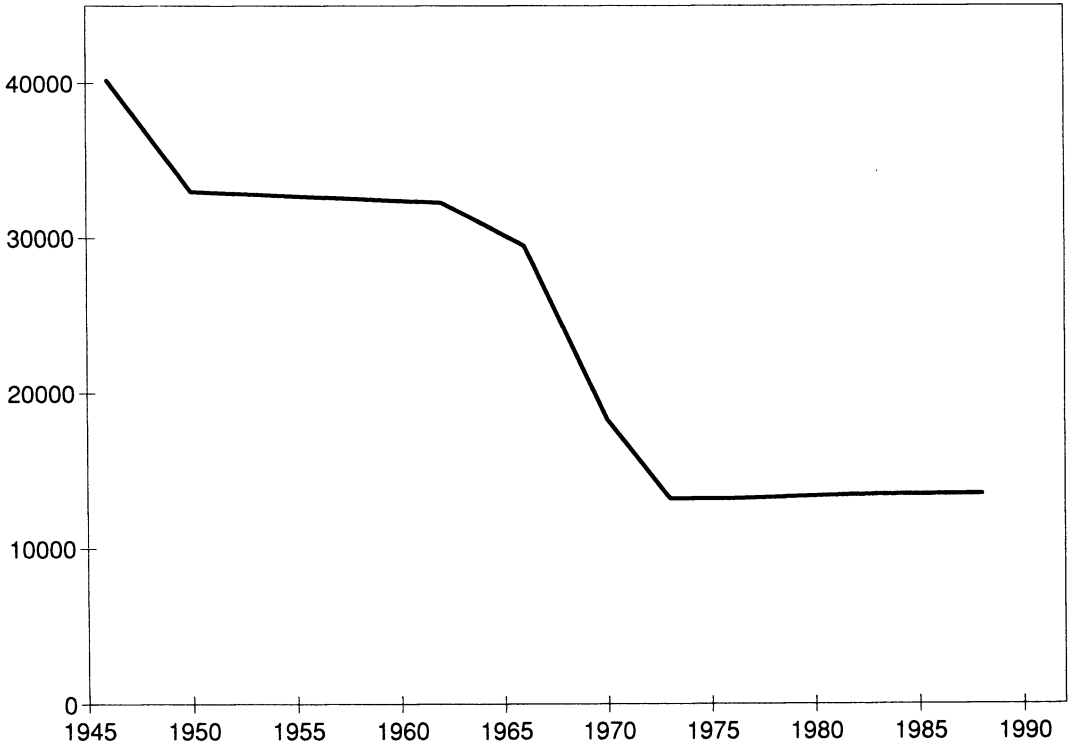
Efter valet 1991 finns det 41 500 ordinarie förtroendeuppdrag i kommunerna. Därtill kommer 34 100 uppdrag som ersättare. I genomsnitt har varje förtroendevald 1,4 uppdrag. Det finns därmed totalt 54 000 svenskar som har kommunala förtroendeuppdrag. De utgör 0,8 procent av valmanskåren.

Två huvudfaktorer bestämmer hur antalet förtroendeuppdrag utvecklats över tid. Antalet fullmäktigeledamöter har framför allt betingats av kommunsammanslagningarna. Antalet övriga uppdrag påverkas numera främst av förändringar i kommunernas nämndorganisation.

Antalet kommunfullmäktigeledamöter var i slutet av 1940-talet cirka 40 000. Vågen av kommunsammanslagningar medförde att många fick lämna sina kommunala uppdrag. Visserligen ökade genomsnittsstorleken något på fullmäktigeförsamlingarna, men denna effekt kunde inte på långt när kompensera antalet försvunna fullmäktigeplatser. Efter 1973 års val var antalet fullmäktigeledamöter nere i cirka 13 000. Ledamotsantalet har sedan dess i stort legat kvar på denna nivå (figur 7.1).

Systemet med ersättare (i tidigare termi-

Figur 7.1 Antal ordinarie ledamöter i kommunfullmäktige

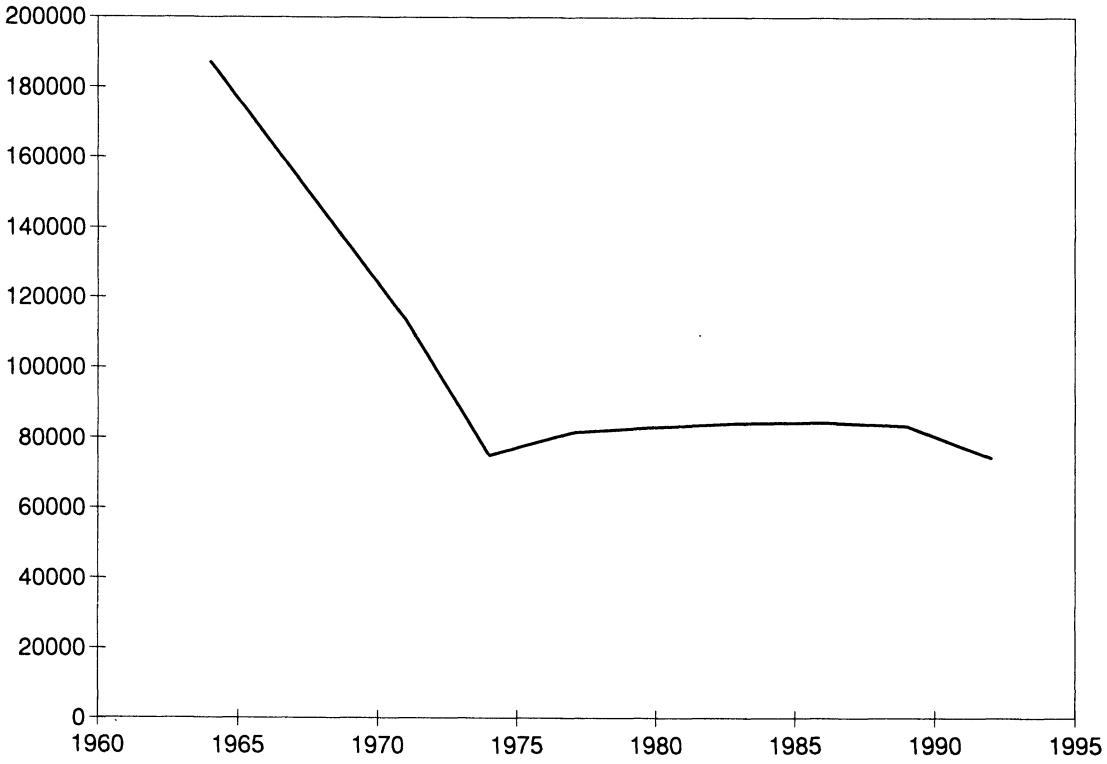


nologi kallade suppleanter) till fullmäktiges ledamöter infördes vid 1970 års val. Ersättare utses i samband med valet av ordinarie ledamöter. Under 1970-talet fluktuerade antalet ersättare till följd av att reglerna flera gånger ändrades. Från 1979 blev det obligatoriskt med ersättare. Antalet ersättare utgör ungefär hälften av antalet ordinarie ledamöter. Sammanlagda antalet personer som väljs till kommunfullmäktige är därmed drygt 20 000.

Till fullmäktige skall också läggas uppdragen i kommunstyrelse och övriga nämnder. Under 1970- och 1980-talen skedde en viss måttlig uppgång. Nya facknämnder tillkom under 1970-talets expansionsperiod. Även 1980-talets försök med lokala kommundelsnämnder ökade antalet uppdrag. Den friare nämndorganisationen 1992 innebar emellertid en vändpunkt. Många nämnder lades ner eller slogs samman. Antalet förtroendeuppdrag (ordinarie och ersättare) minskade mellan 1989 och 1992 med nära 8 000.

Den sammanlagda bilden av fullmäktige- och nämnduppdrag visar att de senaste decennierna kan indelas i tre distinkta perioder (figur 7.2). Kommunsammanläggningarna innebar en genomgripande omvandling. Antalet förtroendeuppdrag mer än halverades under en tioårsperiod. En viss stabilise-

Figur 7.2 Antal kommunala förtroendeuppdrag



ring och återhämtning skedde under slutet av 1970-talet och under 1980-talet. I början av 1990-talet minskar antalet kommunalpolitiker ånyo. År 1992 reducerades antalet kommunalt förtroendevalda med 5 600 personer.

Rekrytering

Orsakerna till att medborgare åtar sig kommunala uppdrag och lämnar kommunala uppdrag har under senare år undersökts relativt noggrant, särskilt av kommunaldemokratiska forskningsgruppen i slutet av 1970-talet och den särskilt tillsatta förtroendeuppdragsutredningen i slutet av 1980-talet.

Hur stor är beredskapen bland allmänheten att ta på sig kommunala förtroendeuppdrag? Intervjuundersökningar visar att omkring 17 procent skulle tacka ja om man erbjöds att bli ledamot i fullmäktige eller någon kommunal nämnd eller styrelse. Resterande 83 procent tackar nej eller är tveksamma. Några större förändringar i uppdragsbenägenheten tycks inte ha ägt rum; samma svarsandelar noterades i slutet av 1980-talet som tio år tidigare.

Villigheten att engagera sig i kommunen varierar en del mellan olika grupper. Särskilt bland högutbildade och höginkomsttagare fanns en större beredvillighet att ställa sig till förfogande. Utbildning och inkomst är två faktorer som regelmässigt, både i Sverige och andra länder, visat sig utgöra viktiga betingelser för politisk aktivitet. Uppdragsbenägenheten var också 6–7 procentenheter högre bland män än bland kvinnor.

Till dem som inte var beredda att åta sig uppdrag ställdes en fråga om vilka särskilda skäl de hade. Bristande intresse och bristande kunskap dominerade bland svaren. En jämförelse mellan de två undersökningarna visade att det under 1980-talet ägde rum en förskjutning i motivens relativa betydelse. Skälet bristande intresse hade blivit vanligare, bristande kunskap ovanligare. Slutsatsen är att bristen på engagemang, inte främlingskänsla visavi politiken som sådan, utgör den viktigaste grunden till rekryteringssvårigheterna.

Nominering

Vägen till det kommunala förtroendeuppdraget passerar tre huvudetapper. Det första steget, *kvalificeringsfasen*, består i att urskilja den krets av personer som står till förfogande för uppdrag. I nästa etapp, *nomineringsfasen*, spelar de politiska partierna den viktiga rollen att uppställa kandidater på valsedlarna. Den tredje fasen, *valet*, innebär att väljarna tar slutlig ställning; som tidigare påpekats är det endast i det fall som partiet går fram med skilda listtyper som väljaren har en reell chans att påverka personvalet.

Den avgörande makten i den gallringsprocess som leder fram till slutliga invalet ligger därmed i praktiken hos partierna. Partierna brukar i nomineringsprocessen se till att kandidatlistorna uppfyller olika krav. Strävan är att de nominerade kandidaterna skall vara representativa avseende bl. a. kön, ålder, yrke och kommundel.

Särskilt viktiga är de främsta platserna på valsedeln. Att placeras på "valbar plats" innebär att med stor sannolikhet bli invald till fullmäktige. Systemet med ersättare har emellertid medfört att gränsen mellan valbar och icke valbar plats blivit mer flytande. Nya kandidater blir ofta placerade på ersättarplats som en inskolning i kommunalpolitiken.

Social representativitet

Representativ demokrati betyder inte social representativitet. Skillnaderna i politiskt engagemang mellan olika samhällsgrupper gör att det bland de politiskt aktiva finns en överrepresentation av personer med högre utbildning och högre inkomst. I alla demokratier har de valda församlingarna på både central och lokal nivå en, mer eller mindre, bristfällig social representativitet. De kommunala fullmäktigeförsamlingarna i Sverige utgör inget undantag. Den typiske kommunalpolitikern är en medelålders, offentliganställd, högutbildad man hemmahörande i medelklassen.

Även om direkt jämförbara undersökningar är sällsynta kan man ändå konstatera att politikerkårens sociala skevhet är mindre påfallande i Sverige (och de övriga nordiska länderna) än i många andra länder. De politiska partiernas folkrörelsekaraktär har bidragit till att bredda den sociala rekryteringsbasen. Det finns heller inga data som tyder på att representativiteten försämrats.

Under senare år har debatten om politisk underrepresentation framför allt handlat om fyra grupper: kvinnor, ungdomar, invandrare och privatanställda.

Kvinnor

De första kvinnorna fick rösträtt i kommunala val 1862. Det gällde dock endast ett mindre antal ensamstående, välbärgade kvinnor. Kvinnor var heller inte valbara. Gifta kvinnor var ännu inte juridiskt myndiga och kravet på hög inkomst utestängde ändå det stora flertalet. Först genom rösträttsreformen 1918–1921 blev kvinnor röstberättigade och valbara i både riksdagsval och lokala val.

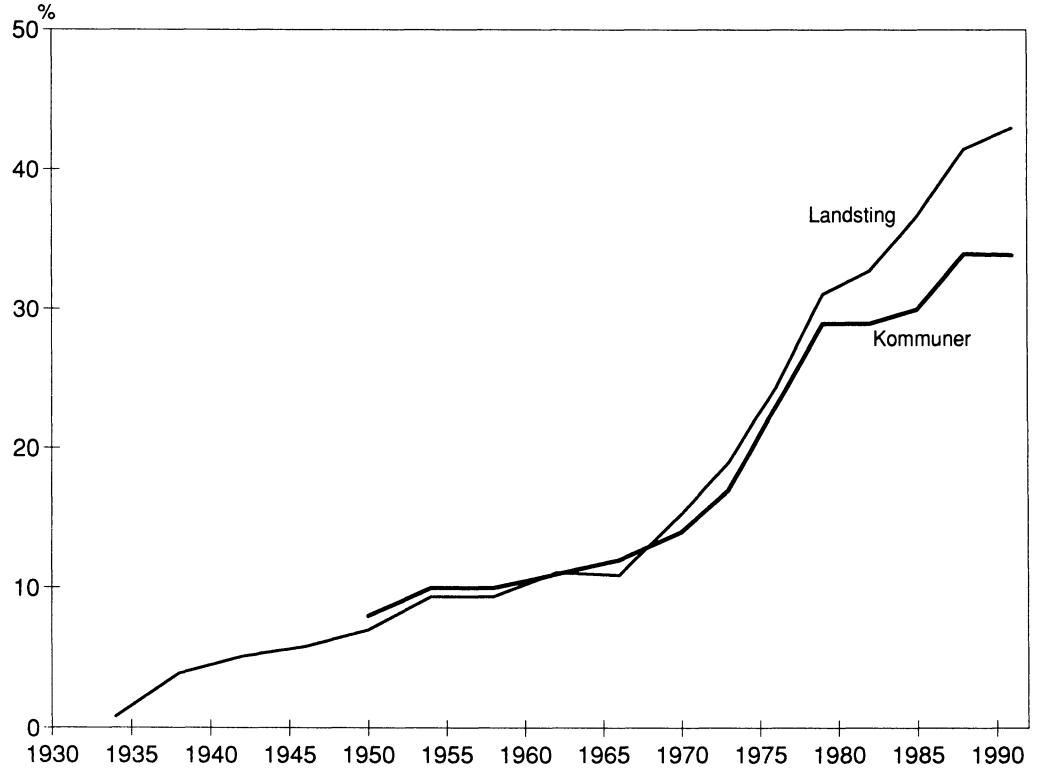
Under lång tid var valdeltagandet lägre bland kvinnor än bland män. Det dröjde också länge innan mer än ett fåtal kvinnor blev invalda i de kommunala församlingarna. Först mot 1950-talet hade kvinnorna uppnått tioprocentsnivån i kommunfullmäktige och landsting (figur 7.3).

Under 1960-talet intensifierades debatten om kvinnornas underordnade ställning i politiken. Kraven på förstärkt kvinnorepresentation påverkade bland annat partiernas interna nomineringar. Valen under 1970-talet ledde till att den genomsnittliga kvinnoandelen i fullmäktigeförsamlingarna steg mot 30 procent. Kvinnoandelen ökade också till följd av att många män i början av 1970-talet lämnade kommunalpolitiken när indelningsreformerna reducerade antalet förtroendeuppdrag. Efter valet 1991 finns det 43 procent kvinnor i landstingsfullmäktige och 34 procent i kommunfullmäktige. Den nedgång i andelen valda kvinnor som noterades i riksdagsvalet 1991 hade ingen motsvarighet i kommunerna och landstingen.

Även i de övriga nordiska länderna har kvinnorna blivit fler i lokalpolitiken. I andra länder är mansdominansen fortfarande så gott som total. De franska, engelska och amerikanska kommunerna hade i slutet av 1980-talet omkring fem procent kvinnliga fullmäktigeledamöter.

I internationellt perspektiv ligger Sverige därför relativt långt framme. Genomsnittstalen döljer emellertid stora variationer. Kvinnorepresentationen är i allmänhet svagare i landsbygdskommuner, starkare i städer. Trots att kommunerna efter sammanslagningarna blivit befolkningsmässigt mer likartade finns det fortfarande sådana skillnader. Kvinnorna är bättre representerade i större kommuner än små (figur 7.4). Skillnaden mellan små och stora kommuner har i detta avseende snarast ökat under 1970- och 1980-

Figur 7.3 Andel kvinnor i fullmäktige



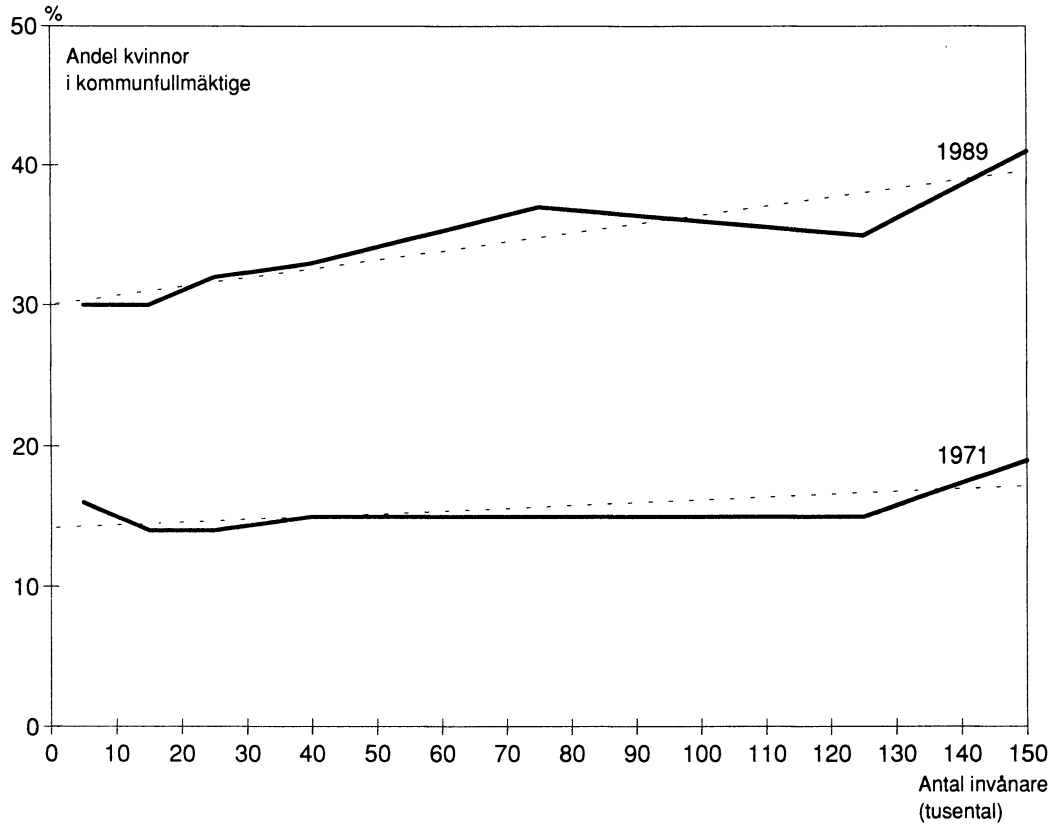
talen. I större städer är andelen kvinnliga fullmäktigeledamöter numera cirka 40 procent. I Stockholms stadsfullmäkige är andelen kvinnor 49 procent.

Faktorer som påverkat kvinnorepresentationen i gynnsam riktning är hög utbildning, hög förvärvsfrekvens samt välfärdssystem som föräldraledighet, barnomsorg och äldreomsorg. Kvinnoförbundens aktiva insatser har också haft effekt.

Inom kommunerna finns stora könsskillnader. Männen innehar vanligen de ledande posterna i partiernas och kommunernas beslutsorgan. Kvinnorna återfinns ofta längst ner i hierarkin.

Uppdragen i de kommunala nämnderna återspeglar också tydliga könsskillnader. Kvinnorna är främst engagerade på sociala och kulturella områden. Trots vissa kvinnliga inbrytningar dominerar männen fortfarande i ekonomiska och tekniska nämnder. Tabell 7.1 visar andelen kvinnliga ordförande i kommunala organ. Kvinnligt ledarskap utövas framför allt i konsumentnämnder, kulturnämnder och socialnämnder. Störst andel manliga ordförande finns i byggnadsnämnder och räddningsnämnder.

Figur 7.4 Kommunstorlek och kvinnorepresentation



Ungdomar

Åldersfördelningen bland kommunalpolitikerna skiljer sig åtskilligt från väljarkåren. De medelålders dominerar; genomsnittsåldern vid inträdet i fullmäktige är 44 år. Ungdomar och pensionärer är underrepresenterade.

Endast sex procent av dem som invaldes i kommunfullmäktige 1991 var under 30 år. Två procent av landstingsfullmäktiges ledamöter var under 30 år. Den låga andelen ungdomar är emellertid inget nytt fenomen. På 1970-talet var ungdomarna bara en femtedel så många som de skulle varit om fullmäktige hade varit åldersmässigt representativt.

Under senare år har det funnits tecken som givit anledning att tro att de unga vänder sig bort från politiken. De politiska ungdomsförbunden har fått stora rekryteringsproblem. Antalet medlemmar under 25 år sjönk mellan 1980 och 1987 från 204 000 till 128 000.

Bilden av ungdomarnas politiska ointresse är emellertid en myt. Flera undersökningar visar att de ungas engagemang och kunskap i aktuella samhällsfrågor är omfattande. Däremot väljer de ofta andra vägar än de traditionella politiska kanalerna för att framföra sina krav.

Tabell 7.1 Andel kvinnliga ordförande i kommunala organ 1989

Kommunalt organ	Procent
Konsumentnämnd	60
Kulturnämnd	38
Socialnämnd	36
Skolstyrelse	26
Miljö- och hälsoskyddsnämnd	22
Valnämnd	15
Fullmäktige	14
Teknisk nämnd	10
Fritidsnämnd	9
Kommunstyrelse	8
Räddningsnämnd	7
Byggnadsnämnd	7

Källa: Kommun-Aktuellt 33, 1989

Invandrare

När utländska medborgare som varit bosatta i landet i minst tre år fick rätt att rösta i lokala val blev de också valbara till förtroendeuppdrag i kommuner och landsting. Invandrarna är dock starkt underrepresenterade i såväl fullmäktigeförsamlingar som nämnder. Mer än någon enstaka invandrare återfinns vanligen endast i de speciella invandrarnämnder som inrättats i en del kommuner.

Vid valet 1991 invaldes 87 utländska medborgare i kommunernas fullmäktige, vilket motsvarar 0,6 procent av samtliga ledamöter. Det stora flertalet av de invandrare som valdes in är nordiska medborgare, nästan alla kommer från Europa. Vid landstingsvalen invaldes nio utländska medborgare (som utgör 0,5 procent av samtliga ledamöter). Av dessa nio kommer åtta från Finland.

Det förekommer relativt ofta att partierna nominerar utländska medborgare, men de placeras mycket sällan på valbar plats.

Privatanställda

I slutet av 1970-talet var 42 procent av de kommunalt förtroendevalda anställda i offentlig tjänst. Kommunalpolitikerna är ofta kommunalanställda. Privatanställda utgjorde 21 procent, egna företagare (inklusive jordbrukare) likaledes 21 procent och organisationsanställda 12 procent. Visserligen finns det numera en betydande andel offentliganställda i valmanskåren, men de offentliganställdas överrepresentation är ett faktum som bestått även under 1980-talet.

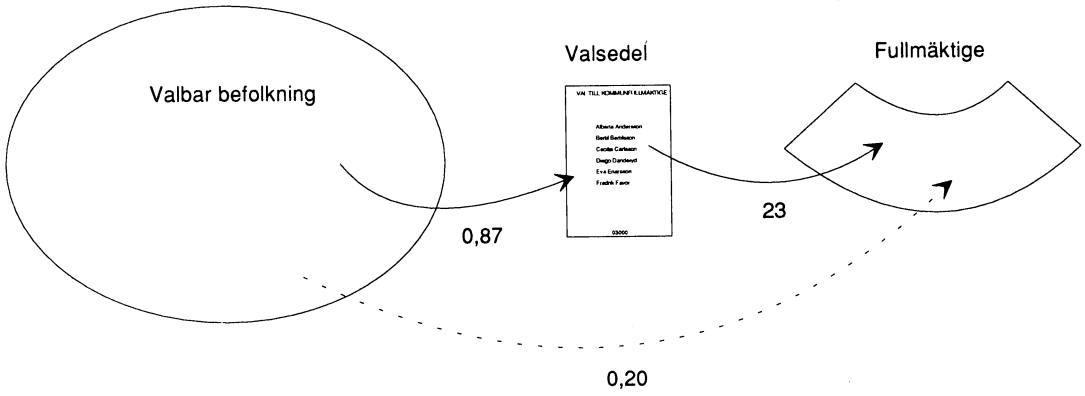
En omständighet som bidragit till att hindra egna företagare och flertalet privatanställda att engagera sig i kommunalpolitiken är att dessa grupper, till skillnad från de offentliganställda, saknar avtalsreglerad rätt till ledighet för offentliga uppdrag. Det var främst denna olikhet mellan privat och offentligt anställda som låg bakom beslutet att ålägga kommunerna att ersätta de förtroendevalda för förlorad arbetsinkomst.

Vägen till fullmäktige

En medborgares väg till fullmäktige går över två trösklar (figur 7.5). Det första steget är att bli nominerad och placerad på en valsedel. De drygt 58 000 kandidaterna i 1991 års kommunfullmäktigeval motsvarar 0,87 procent av den valbara befolkningen. Det andra steget är att bli invald. Knappt var fjärde, 23 procent, av kandidaterna på listorna blev valda till fullmäktige. Kombineras dessa två procenttal finner man att sannolikheten för en röstberättigad medborgare att bli ledamot i fullmäktige är 0,20 procent.

Dessa procenttal gäller hela valmanskåren. Med ledning av Riksskatteverkets och Statistiska centralbyråns statistik kan man beräkna hur sannolikheten att bli nominerad och att

Figur 7.5 Vägen till fullmäktige



bli invald skiljer sig mellan olika delar av befolkningen. Tabell 7.2 redovisar resultatet av dessa beräkningar.

Kvinnor har nästan lika stor chans som män att bli invalda i kommunfullmäktige när de väl placerats på partiernas lista. Däremot har män dubbelt så stor sannolikhet som kvinnor att över huvud taget nomineras. Kommunfullmäktiges skeva åldersprofil kommer också tydligt till synes i dessa procenttal. Åldersgruppen 50–64 år har störst sannolikhet både att nomineras och att bli placerad på valbar plats. Även svenska medborgare har ett försteg framför utländska medborgare i båda dessa avseenden. Skillnaderna mellan inkomstgrupperna är intressanta. Sannolikheten för att en höginkomsttagare, här definierad som en inkomst på 400 000 kronor eller mer i 1990 års penningvärde, skall låta sig nomineras är lägre än för medelinkomsttagare, men om en verklig höginkomsttagare förekommer på valsedeln är det med stor sannolikhet på valbar plats.

Vägen till landstingsfullmäktige har i stort sett samma hinder som på den kommunala sidan. Sannolikheten att en utländsk medborgare eller en låginkomsttagare skall bli invald i landstinget får räknas i några tusendels procent. Allra lägst sannolikhet, bland de här redovisade grupperna, har ungdomar under 30 år. Ungdomar, invandrare och låginkomsttagare blir sällan nominerade och, framför allt, nästan aldrig uppförda på valbar plats till landstinget.

Heltidspolitiker

Jämfört med förhållandena i de gamla småkommunerna har gruppen kommunalpolitiker förändrats i två viktiga avseenden. Politikerna har blivit färre och mer professionaliserade. Framväxten av en kår yrkespolitiker har på ett avgörande sätt omformat den politiska beslutsprocessen i kommuner och landsting.

Kommunsammanslagningarna frambringade stora enheter som fick allt fler uppgifter. Personalen och byråkratin växte. Dessa svällande organisationer blev omöjliga att styra med den gamla typen av fritidspolitiker i ledningen. Fler och fler kommuner, inte bara

Tabell 7.2 Vägen till fullmäktige

Valet 1991	Sannolikhet i procent: Att nomineras (Nominerade/befolkning)	Att placeras på valbar plats (Valda/nominerade)	Att bli invald (Valda/befolkning)
Kommunfullmäktige			
Samtliga	0,87	23	0,20
Kvinnor	0,64	21	0,14
Män	1,11	24	0,27
18–29 år	0,38	12	0,05
30–49	1,19	23	0,27
50–64	1,48	29	0,43
65–	0,30	16	0,05
Sv. medborgare	0,89	23	0,21
Utl. medborgare	0,31	13	0,04
0 000– 99 000 kr	0,51	13	0,07
100 000–199 000	1,05	21	0,23
200 000–399 000	2,05	40	0,82
400 000–	1,55	40	0,61
Landstingsfullmäktige			
Samtliga	0,21	13	0,03
Kvinnor	0,19	12	0,02
Män	0,24	13	0,03
18–29 år	0,07	4	0,003
30–49	0,28	10	0,03
50–64	0,41	17	0,07
65–	0,06	10	0,01
Sv. medborgare	0,22	13	0,03
Utl. medborgare	0,06	7	0,004
0 000– 99 000 kr	0,10	4	0,004
100 000–199 000	0,25	9	0,02
200 000–399 000	0,63	26	0,16
400 000–	0,53	37	0,20

de större städerna, skaffade sig politiker anställda på heltid eller deltid. Praktiskt taget alla kommuner (279 av 284 år 1989) har numera kommunalråd. Drygt hälften av kommunerna, de mindre landsbygdskommunerna, har ett enda kommunalråd. I ett trettiotal större kommuner finns fyra eller fler kommunalråd. Stockholm, Göteborg och Malmö har mellan 9 och 18 kommunalråd (i Stockholm borgarråd). I större kommuner finns vanligen kommunalråd som företräder både majoriteten och oppositionen. Sammanlagda antalet yrkespolitiker i kommunerna är knappt 900, varav heltidsanställda cirka 600 och deltidsanställda cirka 300. I gruppen förtroendevalda är yrkespolitikerna en liten minoritet; fritidspolitikerna utgör den helt överväldigande delen. I makthänseende har kommunalråden desto större betydelse.

Heltidsanställda förtroendevalda finns i samtliga landsting. År 1992 fanns det 136 landstingsråd (exklusive kommunalråden i de tre landstingsfria kommunerna). Av dessa företräder 76 majoriteten i landstinget och 60 oppositionen. Andelen kvinnor bland landstingsråden är 28 procent. Medelåldern är något över 50 år.

Ordföranden i landstingsstyrelsen är regelmässigt ett heltidsanställt landstingsråd. Andra poster som brukar besättas av landstingsråd är förste vice ordförande i landstingsstyrelsen samt ordförande i sjukhusnämnden, hälso- och sjukvårdsdelegationen, sociala nämnden, omsorgsnämnden eller andra tunga nämnder.

Den politiska professionaliseringen tar sig också uttryck i förekomsten av *politiska sekreterare*. Kommuner och landsting har sedan 1983 rätt att anställa biträden till de förtroendevalda. Avsikten är att avlasta de förtroendevalda uppgifter som dessa annars skulle sköta. Det kan gälla medverkan vid den politiska beredningen av ett ärende och hjälp med informationen till partigrupper och partiorgan. De politiska sekreterarna kan ses som ett komplement till det kommunala partistödet. Politiska sekreterare fanns 1991 i 17 kommuner och 9 landsting.

Politisk representativitet

Som tidigare påpekats finns det vissa klara brister när det gäller de förtroendevaldas sociala representativitet. Frågan om de valda politikerna är *politiskt* representativa är mer svårbesvarad, men statsvetenskapliga forskare har gjort försök att i siffror mäta graden av representativitet.

I dessa mätningar blir den politiska representationen i allt väsentligt en fråga om åsiktsöverensstämmelse. Den centrala tanken är att de valda, fullmäktigeförsamlingen, så troget som möjligt skall *avspegla* åsiktsfördelningen inom valmanskåren. Folkviljan avses förverkligas genom att de valda är åsiktsrepresentativa för sina väljare.

Undersökningarnas metod baseras på intervjuundersökningar. Såväl väljare som politiker inom ett urval kommuner får besvara frågor som mäter inställningen till den kommunala servicens omfattning och inriktning. Med ledning av åsiktsprofilerna hos väljare respektive valda avgörs graden av åsiktsöverensstämmelse och därmed politisk representativitet.

Slutsatserna är inte helt entydiga. Åsiktsöverensstämmelsen är givetvis inte helt perfekt, men representativiteten är i många avseenden hög. I de avseenden jämförelser är möjliga har det heller inte gått att konstatera någon försämrad representativitet mellan 1960-talet och slutet av 1970-talet, trots att kommunerna blev större.

Det skall påpekas att undersökningsmetoden har en inbyggd begränsning. Metoden koncentreras helt på politiska frågor som förts upp på den offentliga dagordningen och gjorts till föremål för kommunala beslut. Denna del av politiken benämns i samhällsvetenskapligt språkbruk för maktens första dimension. Därmed förbises de frågor som inte politiserats. Maktens andra ansikte utgörs av frågor som genom icke-beslut hindrats att komma upp på den kommunalpolitiska dagordningen. Det är en allmän observation att majoritetens makt ofta utövas genom att minoritetens frågor inte tas upp till diskussion; majoriteten innehar problemformuleringsprivilegiet. I kommunalpolitiken skulle det inte minst vara ungdomarnas, invandrarnas och kvinnornas frågor som på detta sätt förbises. Ett viktig begrepp inom kvinnorörelsen har också blivit synliggörande, opinionsbildning som går ut på att lyfta fram frågor som tidigare inte betraktats som politiska. Att påverka maktens andra dimension innebär att förändra politikens gränser.

Avgångar

Omsättningen av förtroendevalda är jämförelsevis stor. Omkring en tredjedel av fullmäktigeledamöterna avstår från att ställa upp i nästföljande val. Avgångarna var ungefär lika vanliga på 1970-talet som på 1980-talet. Omsättningen av ledamöter i landstingsfullmäktige är ungefär lika omfattande. Av landstingsledamöterna 1985 återkom nära var tredje inte efter 1988 års val. Avgångsfrekvensen hade ökat något jämfört med 1980-talets början.

Ett inte obetydligt antal ledamöter lämnar dessutom sina uppdrag under pågående mandatperiod. Mellan den 1 januari 1989 och den 1 maj 1990, dvs. en halv mandatperiod, lämnade sju procent kommunfullmäktige. Avhoppen var vanligast i småpartierna miljöpartiet (15 procent) och vänsterpartiet (10 procent). Flest avhopp fanns i storstäder och bruksorter, medan stabiliteten var större i landsbygds- och glesbygdskommuner. Avhoppen var också vanligare bland kvinnor

(9 procent) än bland män (6 procent). I undersökningen, som utförts av Kommunförbundet, konstateras att avhoppen bland kvinnor och unga män vittnar om svårigheten att anpassa sig till den traditionella, mansdominerade politikerrollen.

Intervjuer med avhoppade fullmäktigeledamöter, redovisade av förtroendeupppdragsutredningen, visar att erfarenheterna av kommunalpolitiken varit blandade. De positiva sidorna är de kunskaper och erfarenheter som det politiska arbetet medfört. Ungefär hälften av avhopparna ansåg att det positiva utbytet uppvägde uppoffringarna.

När det gäller negativa erfarenheter dominerade bland männen brister eller missförhållanden i arbetet med att genomföra politiken, t. ex. trögheten i systemet, partibundenhet eller ohederlighet. För en stor del av kvinnorna sammanhänger de negativa erfarenheterna med bristen på tid och ork; att man försummar barnen, känslan av att inte ha någon fritid utan att alla krafter går åt till att få arbete, hem och barn och politiken att gå ihop.

Ett annat område som förekommer bland de kvinnliga avhopparnas negativa erfarenheter, men som helt saknas bland männens kommentarer, har med sammanträdenas form och innehåll att göra. Exempel på kritiska synpunkter är att sammanträdena är tråkiga med långa eller onödiga inlägg. Kvinnorna anser också att de har svårt att göra sig hörda bland männen. De menar att mötena blir mindre formella om det finns fler kvinnor med och att kvinnor och män uppträder olika i kommunalpolitiken.

Politikerrollen

Politiskt ledarskap i en demokrati saknar förebilder. Varje parallell med andra områden av samhällslivet är ofullständig. Företagsledaren, idrottsledaren och den militäre ledaren arbetar under förutsättningar som endast delvis är relevanta i en representativ demokrati. Många århundradens samlade erfarenheter av politiskt ledarskap, exemplifierade av Machiavellis realpolitiska råd till en furste, utgick från fåtalsväldets styrelseordning och blev delvis inaktuella för ett sekel sedan. Med demokratins genombrott följde kravet på en ny typ av politiker.

Den engelske statsvetaren James Bryce formulerade vid seklets början demokratins ledarskapsproblem som ett dilemma. Den politiske ledaren i en demokrati måste uppfylla två olika krav. Ett är *initiativkraft*. Förmågan att gå före snarare än att följa efter, att se nästa steg och ha modet att ta det, utmärker ledaren. Det andra kravet är *lyhördhet*, förmågan att exakt uppfatta de krafter som styr människors sinnen och att urskilja vad de önskar och är beredda att stödja.

Den representativa demokratin utgör en avvägning mellan två krav, dels kollektivets handlingsförmåga, dels den enskilde medborgarens möjlighet att utöva makt över kollektivet. Demokratin kräver maktsamling och ledarskap, men också metoder för att folket skall kunna kontrollera denna politiska makt. Demokratins ledare måste ha kvaliteter som tillgodoser båda dessa krav. Initiativkraften befrämjar kollektivets samlade makt. Lyhördheten är en förutsättning för folkets inflytande över de politiska besluten.

Det är en missuppfattning att demokrati förutsätter absolut likhet i makt. Det faktum att den politiska makten i alla samhällen ligger koncentrerad i ett fåtals händer har ibland

lett till en resignerad inställning. Är demokrati möjlig om det endast är ett litet fåtal som i praktiken styr? Skillnaden mellan demokratier och icke-demokratier är emellertid inte förekomsten av en politisk maktelit utan möjligheten att byta ut denna elit. Det utmärkande för en demokrati är *ansvarsutkrävande*. Den representativa demokratin är en metod genom vilken folket kan granska och avsätta sina ledare.

Rolluppfattningar

Debatten om det demokratiska ledarskapets innebörd har visat att det finns olika uppfattningar om var tonvikten bör läggas. En del debattörer har sett politikernas initiativkraft som det väsentligaste elementet, andra har i stället velat betona lyhördheten.

I sin mest extrema form har denna åsiktsmotsättning tagit sig uttryck i två renodlade och åtskilda tankeriktningar. Debatten mellan dessa representationsdoktriner har pågått under flera hundra år. Enligt uppfattningen om det *fria mandatet* är det politikerns uppgift att driva sin egen uppfattning och att söka övertyga väljarna om det riktiga i denna. Doktrinen om det *bundna mandatet* innebär att representanten i stället skall företräda sina väljares åsikter så noggrant som möjligt.

Dessa renodlade uppfattningar förutsatte en äldre typ av valsystem med enmansvalkretsar, i vilka väljarna utsåg "sin" representant. Numera kommer representationsfrågan i ett delvis annat läge eftersom *de politiska partierna* fått så central roll i den representativa processen. Väljarna röstar numera, även i kommunalvalen, i första hand på parti, inte på person.

Det demokratiska ledarskapets dilemma kan ta sig mycket konkreta uttryck. I lyckliga fall överensstämmer den egna uppfattningen, väljarnas önskningar och partiets linje. Men hur skall en politiker ställa sig om olika hänsynstaganden befinner sig i konflikt? Skall den valde då följa den egna uppfattningen, väljarna eller partiet?

Vid intervjuundersökningar har kommunalpolitiker ställts inför denna situation. Svaren visar att det inte finns någon enstämmig uppfattning. Fullmäktigeledamöterna delar sig i tre ungefär likstora grupper. De som i första hand skulle gå efter sin egen personliga uppfattning utgjorde i slutet av 1970-talet 34 procent, de som prioriterade väljarmeningen 38 procent och de som satte partilinjen främst 28 procent. Partipolitiseringen av kommunalpolitiken gjorde att partilinjens förespråkare blev något fler under 1970-talet.

Synen på uppdraget som förtroendevald skiljer sig delvis mellan de politiska partierna; samma skillnad finns för övrigt även bland riksdagsledamöterna. Uppfattningen att partiets politik väger allra tyngst förekommer oftare bland socialdemokrater och vänsterpartister. Arbetarrörelsens tradition av kollektiv politisk handling slår här igenom. Bland de borgerliga partierna är synen på representationsrollen mer individualistisk. Partisammanhållningen vid omröstningar brukar dock vara hög över hela det politiska spektrat.

Undersökningen av fullmäktigeledamöterna visade också att synen på representantuppdraget hade ett visst samband med det egna uppdragets längd. Ju längre politikerna hade suttit i fullmäktige, desto mer övertygade var de att deras egen uppfattning borde fälla utslaget. Lyhördheten för väljaruppfattningen var störst bland de nyvalda ledamöterna. Kvinnorna i kommunfullmäktige var också mer benägna än männen att sätta väljaropinionen främst.

Skiftande roller

De allmänna resonemangen om det politiska representantuppdragets natur utgår ofta från att politikerrollen är enhetlig. I själva verket finns det stora skillnader mellan de många olika situationer som den förtroendevalde kan befinna sig i.

Med den ökade partipolitiseringen i kommunerna följde en tydligare uppdelning mellan *majoritet och opposition*. Den äldre typen av kommunalpolitik, som var mer inriktad på samlingsstyre och därmed en jämnare maktfördelning mellan de förtroendevalda, har ersatts av förhållanden som mer liknar rikspolitiken. Möjligheterna till inflytande skiljer sig därmed fundamentalt mellan majoriteten och oppositionens politiker. Även om deras antal minskar finns det fortfarande åtskilliga kommuner med antingen stabilt borgerlig eller stabilt socialdemokratisk majoritet. Oppositionen befinner sig här i ständigt underläge. I ett ökande antal kommuner är majoritetsläget oklart eller instabilt. Förhandlingsuppgörelser och koalitionsbildningar får därmed ökad betydelse.

Politikens professionalisering har också lett till skarpare gränser mellan *heltids- och fritidspolitiker*. Kommunalråd och landstingsråd har inte sällan visat större initiativkraft än lyhördhet. Yrkespolitikerna har tillfört kommunalpolitiken ökad ledningsförmåga. Men maktkoncentrationen till kommunalråden leder lätt till att de lokala partiorganisationerna och de förtroendevalda i facknämnderna hamnar på undantag.

Uppdelningen mellan *fullmäktigepolitiker och nämndpolitiker* har också stor betydelse för den lokala politikerrollen. Många förtroendevalda förenar fullmäktigeuppdraget med engagemang i en eller flera nämnder. Denna blandning av politikerroller har såväl fördelar som nackdelar. Till fördelarna med dubbla uppdrag hör samordningsvinster och smidigare kommunikation. Nackdelarna med mångsysseriet är maktkoncentration och begränsningarna i möjligheterna att förnya politikerkåren.

I en kommunal nämnd finns en lätt iakttagbar makthierarki bestående av *ordförande, ledamot och ersättare*. Spänningen mellan initiativkraft och lyhördhet gör sig här åter påmind. Kraven på kraftfullt ledarskap kan leda till att ordföranden försummar förankringen bland övriga ledamöter och i partiorganisationen. Förhållandet mellan nämnderna och den centrala kommunledningen spelar här också stor roll. Både i sektorsbaserade facknämnder och i territoriellt avgränsade kommundelsnämnder är svårigheten att göra de valda politikerna kollektivt ansvariga för de uppgifter som de bär ansvaret för och samtidigt tillse att de kan bidra till kommunens allmänna politiska inriktning.

Politikerns omvärld

Politikerns uppgift är att finna praktiska lösningar på problemet att tillgodose många, svårförenliga krav. Arbetssituationen präglas av ett ständigt jämkande mellan delvis motstridande hänsynstaganden (figur 7.6). Varje politiker i ett flerpartisystem ställs obevekligen inför dilemmat att förena kraven från tre olika arenor, *väljararenan*, den *interna partiarenan* och den *parlamentariska arenan*. För kommunal- och landstingpolitikern tillkommer dessutom problemet att förena de lokalpolitiska kraven med *rikspolitiken* och de allmänpolitiska riktlinjerna om exempelvis finansiell återhållsamhet. Den förtroendevaldes förhållande till den kommunala *förvalt-*

Figur 7.6 Politikerns omvärld

ningen aktualiserar ett av demokratins stora problem, relationen mellan politik och byråkrati. För sin opinionsbildning är politikern beroende av *massmedierna*, vilka dessutom uppträder som en egen maktfaktor med sitt eget speciella språk. Det tillhör också dagens politiska verklighet att ständigt bli föremål för uppvaktningar från *intresseorganisationer* och andra påtryckningsgrupper. *Internationaliseringen* får i ökande utsträckning direkta konsekvenser för politikerna inom landsting och kommuner. Sist, men inte minst, har politikern att söka förena sin offentliga roll med *privatlivet*, med hemmets, familjens, fritidens och arbetets krav.

Medborgarna

Redan de klassiska representationsdoktrinerna skiljer sig fundamentalt i synen på politikerns förhållande till sina väljare. Enligt doktrinen om det bundna mandatet är det den förtroendevaldes uppgift att så noggrant som möjligt följa uppdragsgivarnas önskningar. Uppfattningen om det fria mandatet tillmäter den valdes eget omdöme en större tyngd.

I strikt mening har väljarna per definition ingen makt mellan valen. Väljarens uppgift är att på valdagen ge sitt stöd åt någon av de ideologiska huvudriktningar som företräds av de politiska partierna. Mellan valen är det politikernas sak att utöva den politiska makten; väljarnas dom fälls först vid nästa val.

Men medborgaren fyller ett stort antal roller vid sidan av rollen som väljare. Medborgarna ställer såsom boende, patienter, anhöriga, föräldrar, naturintresserade, idrottsutövare och i andra egenskaper mångskiftande och inte sällan högljudda krav på kommunen och landstinget.

Den allmänna samhällsutvecklingen har accentuerat problemet om medborgarnas roll i den representativa demokratin. Undersökningar har dokumenterat att medborgarna blir alltmer kritiska och ställer allt fler krav. Den stigande utbildningsnivån, kvinnornas ökande självständighet och den ökande informationstillgången har lett till att den moderne medborgaren är mindre utanförstående, mindre okunnig, mindre auktoritetsbunden och mindre manipulerbar.

Dagens politiker tvingas ta hänsyn till att medborgarnas vilja tar sig uttryck på tre olika sätt. På *valdagen* anger medborgarna i egenskap av väljare vilken partipolitisk huvudriktning som skall vara vägledande för kommunen och landstinget. Väljarnas dom blir dessutom, till följd av väljarkårens ökande rörlighet, allt mindre förutsägbar. *Mellan valen* bombarderar enskilda och grupper av medborgare politikern med sina särintressen och speciella krav. Dessutom ställer medborgarna ökade krav på *individuell valfrihet*, att själva få avgöra omfattning och inriktning på såväl privata som offentliga tjänster.

Partiet

Den moderna representativa demokratin förutsätter starka och väl sammanhållna politiska partier. Partierna står som ideologiska vägmärken i det politiska landskapet. Förutsättningarna för väljarnas ansvarsutkrävande är att partiernas uppfattningar är identifierbara och någorlunda stabila.

Detta krav på ideologiskt konsistent profil betyder internt inom partierna en strävan efter åsiktsmässig sammanhållning. För politiker i fullmäktige, styrelse och nämnder gäller det att förankra ståndpunkterna inom det egna partiet.

Enligt den representativa demokratins teori spelar partierna därmed en avgörande roll i den politiska opinionsbildningsprocessen. I praktiken innehåller kedjan två svaga länkar. Det finns ofta en betydande klyfta mellan de förtroendevalda och de vanliga medlemmarna. Om de reella besluten fattas i partiets fullmäktigegrupp eller nämndgrupper minskar de lokala partiföreningarnas betydelse. Såväl medlemmarna som de förtroendevalda kan därmed förlora intresset för det lokala partiarbetet. Den andra svaga länken är förbindelsen mellan den lokala partiorganisationen och medborgarna. Som påpekats i föregående kapitel brister många av dagens lokala partier i vitalitet. Partierna fungerar sällan som arenan för den livaktiga lokala debatt och opinionsbildning som är en förutsättning för den representativa demokratin.

Den kommunala beslutsarenan

Betydelsen av väljararenan och den interna partiarenan ligger framför allt i möjligheterna att vidga politikerns lyhördhet inför uppdragsgivarnas önskemål. Politikerrollens krav på initiativkraft gestaltas framför allt på den

kommunala beslutsarenan. Politikens tilltagande instabilitet gör det alltmer ovanligt att ett parti kan förvänta sig att dess förslag automatiskt passerar kommunens eller landstingets politiska beslutsprocess. Det parlamentariska spelet, som tidigare främst utvecklades på riksnivån, har definitivt gjort sitt intåg i den lokala politiken.

Förutsättningarna för överenskommelser, koalitioner och kompromisser är starkt beroende av de organisatoriska förutsättningarna för beslutsfattandet. Mycket av de senaste årens kommunala reformarbete har gått ut på att försöka stärka politikerrollen genom att ändra gamla organisationsformer. Inte minst nämndorganisationen har i många kommuner på några få år undergått genomgripande förvandlingar. Utformningen av den politiska beslutsorganisationen i kommuner och landsting är ett så stort område att det nedan behandlas i ett särskilt kapitel.

Rikspolitiken

Den lokala partiorganisationen spelar en dubbelroll. Dels skall den vara ett forum för opinionsbildning och beslutsfattande för lokala politiska problem. Dels utgör det stora flertalet partiföreningar grundorganisationen i riksomfattande politiska partier. Även om de rent lokala partierna blivit vanligare, utgör de trots allt endast en liten minoritet. Lokalpolitikern har därför vanligen också rikspolitiska lojaliteter att ta hänsyn till.

Under välfärdssamhällets expansiva skede var den kommunala självständigheten i många avseenden starkt kringskuren. Det var staten som centralt fastställde den kommunala servicens inriktning och organisation. Kommunens tunga områden sköttes av specialreglerade nämnder enligt ett tämligen detaljerat regelsystem.

Under senare år har kommunerna givits ökat självbestämmande, både vad gäller organisation och verksamhetens utformning. Denna vidgning av den formella beslutskompetensen råkade emellertid inträda under en period som kännetecknas av en allt mer kännbar ekonomisk åtstramning. Restriktionerna på den kommunala utgiftsnivån, som bland annat kommit till uttryck i ett kommunalt skattetak, har bestämts av rikspolitiska hänsynstaganden.

Den lokale politikern befinner sig därmed i en uppenbar lojalitetskonflikt. Som företrädare för lokala väljargrupper vägleds den valde av fortsatt stigande krav. Som del av ett riksparti krymper politikern själv de ekonomiska ramarna för den egna kommunala handlingsfriheten.

Förvaltningen

I de gamla småkommunerna var gränsen mellan politik och förvaltning högst flytande. De förtroendevalda hade hand om hela beslutskedjan och svarade för både beredning, beslutsfattande och genomförande. Med ett ökande antal uppgifter ersattes denna lekmannaförvaltning undan för undan av en administration byggd på särskilt anställda tjänstemän. Därmed uppstod två problem, dels att dra en gränslinje mellan politik och förvaltning, dels att tillse att den växande förvaltningsapparaten står under politisk kontroll.

Det har visat sig vanskligt att mer precist formulera vad som utgör skillnaden mellan politik och förvaltning. Trots svårigheten att dra en entydig gräns är åtskillnaden mellan politik och förvaltning av stor betydelse för

rättssäkerheten. Att besluta om generella normer och att tillämpa dessa normer på enskilda fall är två olika funktioner som i ett rättssamhälle är uppdelade på skilda organ.

Med den växande förvaltningsapparaten skärptes ett av demokratins stora problem, nämligen hur de valda politikerna skall kunna styra byråkratin. I de stora kommunerna och landstingen såg det ofta ut som om rollerna bytts. Chefstjänstemännen utformade de långsiktiga planerna. Politikerna mer eller mindre dränktes i detaljärenden. När politikerrollens svårigheter diskuterades under 1970- och 1980-talen var det inte minst förhållandet mellan politiker och tjänstemän som stod i förgrunden. Debatten utmynnade i övertygelsen att styrningsmodellerna i kommuner och landsting borde ändras. Lösningen kom att heta målstyrning. Politikerna skulle koncentrera sig på sin grundläggande uppgift, att som ombud för medborgarna ange de allmänna riktlinjerna. Tjänstemännen skulle, inom ramen för dessa av politikerna angivna mål, ges ökad självständighet i valet av medel. Hur denna allmänna tanke kommit att förverkligas granskas i nästa kapitel.

Massmedia

När förtroendeuppdragsutredningen i slutet av 1980-talet inventerade kommun- och landstingspolitikernas egen problembild visade det sig att massmedierna ofta vållade irritation. De flesta kunde ge exempel på hur fakta förvrängts eller förkortats till den grad att de inte kände igen sig själva eller en händelse när de läst om den i tidningen. Politikerna tvingas prioritera inom knappa ekonomiska ramar och medierna väljer regelmässigt att uppmärksamma dem som drabbas. Massmediernas negativa bild ansågs leda till politikerförakt och svårigheter att rekrytera folk till förtroendeuppdrag.

Förekomsten av en viss animositet mellan politiker och journalister är varken något nytt eller något unikt för svenska kommuner och landsting. Eftersom massmedia i en öppen demokrati fyller en viktig roll som självständig granskare finns det en naturlig konflikt mellan journalister och makthavare. Från demokratisk synpunkt var det tidigare förhållandet i många kommuner mer betänkligt. Ända fram till 1960-talet rådde ofta en symbios mellan kommunalpolitik och lokaltidning. Det hände inte sällan att det var den tunge kommunalpolitikern som skrev tidningens ledare.

Framväxten av en mer oberoende och kritisk journalistkår har starkt förändrat förutsättningarna för opinionsbildningen både på nationell och lokal nivå. Politikern kan möta medialiseringen med två strategier, dels att lära sig spela massmedias spel, dels att hävda politikens särart.

Den moderna journalistiken har infört ett nytt sätt att tolka och skildra samhället. Med den ökande informationstillgången skärps konkurrensen om allmänhetens tid. Massmedias språk har utformats för att fånga uppmärksamhet. Några av massmediespråkets effektivaste metoder är, som påpekats av den norske sociologen Gudmund Hernes, tillspetsning, förenkling, polarisering, intensifiering, konkretisering och personifiering.

Massmediernas stärkta ställning har lett till sin egen motreaktion. Mediestrategisk planering ingår numera som en naturlig beståndsdel inom företag, intresseorganisationer, myndigheter och politiska partier. Framväxten av massmediekurser, informationssekreterare och mediekonsulter vittnar också om de alltmer medvetna försöken att utnyttja massmedierna för sina egna syften.

Figur 7.7 Massmedias värld och politikens

Massmedias logik	Politikens logik
Tillspetsning	Avvägningar
Förenkling	Komplexitet
Polarisering	Kompromisser
Intensifiering	Långsiktiga konsekvenser
Konkretisering	Ideologiska principer
Personifiering	Program

Därmed har medierna fått en mer framskjuten plats i beslutsprocessen. Tidigare kom massmedierna in först när de politiska besluten var fattade och verkställda. I dag kan utspel och läckor tidigt i beslutsprocessen användas som ett effektivt påtryckningsmedel för att försvaga motståndaren och att vinna över opinionen på sin sida.

Massmediernas dominans i den politiska opinionsbildningen kan emellertid leda till att politikens unika drag suddas ut. I vissa avseenden finns det en grundläggande motsättning mellan massmedias och politikens tolkningsramar (se figur 7.7). Massmedia betonar den enskilda händelsen, politiken sambandet mellan händelser och ideologiska helhetsperspektiv. Massmedia framhäver personer, medan idéer och principer spelar en mycket större roll i politiken. Massmedia kräver enkla svar på enkla frågor, politiken arbetar med kompromisser och avvägningar mellan svårförenliga krav.

Dagens politiker tvingas lära sig att utnyttja massmedias eget språk, men måste också hävda politikens särart. Opinionsbildning sker inte enbart på massmedias villkor.

Internationalisering

Tekniska nydaningar har lett till att geografiska avstånd enklare kan överbryggas. Den tekniska utvecklingen har också lett till nya typer av politiska problem som inte känner några nationella gränser. Multinationella storföretag och internationaliserade marknader bidrar också till att reducera betydelsen av nationsgränser.

Särskilt den europeiska integrationen medför genomgripande konsekvenser för svenskt samhällsliv. Företag, myndigheter, intresseorganisationer och, inte minst, kommuner och landsting, måste i ökad utsträckning ta hänsyn till regler och beslut på europeisk nivå. Nya samarbetsformer över gränserna vinner i betydelse. Regioner och kommuner blir allt viktigare aktörer på den internationella arenan. Under de närmaste åren kommer internationaliseringen i allmänhet och europeisering i synnerhet att förändra den kommunala politikerrollen.

Privatlivet

De undersökningar som gjorts om medborgarnas beredskap att ta på sig kommunala uppdrag och om de förtroendevaldas benägenhet att hoppa av visar alla att tidsåtgången tillmäts stor betydelse. Förtroendeuppdraget innebär en uppoffring som i större eller mindre grad går ut över familjen, hemmet, fritiden och yrkeslivet.

De ekonomiska nackdelarna har nu delvis kompenserats genom kommunernas skyldighet att ersätta de förtroendevalda för deras förlorade arbetsförtjänst. Kommunernas möjlighet att betala arvode och ersätta resekostnader och andra kostnader i samband med uppdraget har också syftet att mildra den rent ekonomiska uppoffringen.

Andra konflikter med politikerns hemliv och arbetsliv är olösta. Intervjuerna med dem som hoppat av sina uppdrag under mandatperioden visade att särskilt kvinnorna upplever en stark slitning mellan privatlivets krav och det offentliga värvet.

Politisk professionalisering

Debatten om politikens professionalisering har hittills främst handlat om förhållandet mellan yrkespolitiker och amatörpolitiker. Verksamheten som politiker låter sig emellertid inte endast fångas in med en uppdelning efter hur mycket tid som ägnas åt politik. Vilken är egentligen politikerns roll i ett samhälle med allt fler självständiga yrkesspecialiteter?

En svensk statsvetare, Hans Meijer, har en gång formulerat förhållandet mellan politiker och experter på följande sätt. I ett samhälle med självstyrande yrkesspecialiteter måste det komma till konflikter mellan olika expertkrav. Avvägningen mellan dessa expertkrav kan, enligt demokratisk åskådning, inte lämnas åt experter. Det är politikerns roll i en demokrati att väga expertkraven och komma fram till ett beslut. Politikern kan, enligt Meijer, sägas vara "expert på värderingar". I detta perspektiv blir kärnan i den politiska kunskapen förmågan att med utgångspunkt i ens ideologi och allmänna värderingsgrund göra reflekterade, principiella och auktoritativa avvägningar.

Politikens självförståelse

Benägenheten att se politikerna som ett expertskrå, jämförbart med andra specialiserade yrkesgrupper, har ett nära samband med den offentliga sektorns expansion och politikens karaktär av serviceproduktion. Under den epok då allt fler delar av samhällslivet gjordes till föremål för politiska beslut och då förvaltningsapparaten byggdes ut i rekordfart kom också synen på den politiska verksamheten att förskjutas. Politikern blev hjälten, fixaren, socialingenjören och samhällsbyggaren.

Nu håller politikerrollen åter på att ändras. Politikern, är tanken, skall inte längre ha det direkta operativa ansvaret för den offentliga serviceproduktionen. Ansvaret för produktionen skall åvila mer eller mindre självständiga förvaltningsenheter. Politikerns roll blir beställarens och medborgarombudets.

Den nu aktuella diskussionen om politikens professionalisering bör ses mot denna bakgrund. En under flera decennier förhärskande syn på politikernas verksamhet ifrågasätts, inom såväl forskning som politik. En omdefinition av politikerns roll får givetvis direkta konsekvenser för förhållandet mellan politiker och väljare och därmed för hela demokratins funktionssätt.

8 Organisation

Fram till 1992 föreskrev staten relativt detaljerat hur kommuner och landsting skulle vara organiserade. Med den nya kommunallagen har de lokala självstyrelseorganen fått vidgade möjligheter att själva bestämma över sin egen organisation. Avsikten är att genom ökade möjligheter till delegering underlätta en övergång till målstyrning. Staten ger ökad beslutanderätt till kommunerna. Inom kommunerna kan fullmäktige ge ökad beslutanderätt till nämnder och personal. Bolagisering och privatisering ökar ytterligare självständigheten för de serviceproducerande organen.

Kommunallagen innehåller vissa minimikrav på hur kommuner och landsting skall vara organiserade. Denna grundorganisation illustreras i figur 8.1. Redan regeringsformen stadgar att beslutanderätten skall utövas av valda församlingar. Den representativa demokratins princip förutsätter att *fullmäktige* utgör det högsta beslutande organet. För att bereda och verkställa besluten väljer fullmäktige *styrelse och andra nämnder*. Som organ för granskning skall det dessutom i varje kommun och landsting finnas av fullmäktige valda *revisorer*.

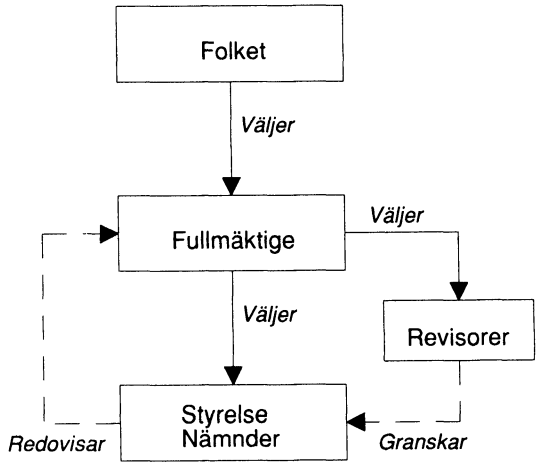
Kommunallagen 1991 har infört delvis nya termer, som innebär att landstingets organ omdöpts i enlighet med kommunernas. Landstinget hette tidigare officiellt landstingskommun. Termen landsting betecknade då den valda församlingen, vilken nu fått namnet landstingsfullmäktige. Landstingsstyrelsen benämndes tidigare förvaltningsutskottet.

Fullmäktige

Uppgifter

Fullmäktiges uppgift är att besluta i alla ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen och landstinget.

Figur 8.1 Grundorganisation



Diskussionen om fullmäktiges befogenheter har präglats av en spänning mellan två delvis motstridande krav. Å ena sidan kräver den representativa demokratin att de för kommunen avgörande besluten fattas av folkets valda representanter. Å andra sidan finns en strävan efter decentralisering genom att överlåta beslutsmakt åt styrelse och nämnder. Dilemmat har lösts på två sätt. För det första preciserar kommunallagen ett antal ärenden som fullmäktige måste avgöra och som alltså inte får delegeras. För det andra medger kommunallagen i övriga frågor en långtgående decentralisering, under förutsättning att fullmäktige genom återrapportering har möjlighet att bedöma i vilken utsträckning som verksamhetens resultat överensstämmer med de politiska mål som fullmäktige satt upp.

Rollen som högsta beslutande organ innebär att det är fullmäktige som bestämmer inom fyra särskilt utpekade områden.

En viktig uppgift är att besluta om *mål och riktlinjer för verksamheten*. Det är fullmäktige som högsta beslutsorgan som fattar övergripande beslut om styrningen av verksamheten.

Till fullmäktiges obligatoriska beslutsområde hör också att bestämma över kommunens och landstingets *ekonomiska ramar*. Beslut om budget, skatt, andra viktiga ekonomiska frågor, årsredovisning och ansvarsfrihet skall fattas av fullmäktige.

Makten över kommunens och landstingets *organisation och verksamhetsformer* ligger hos fullmäktige. Med den nya kommunallagen har handlingsfriheten i detta avseende ökat och möjligheterna utnyttjades snabbt. Många kommuner och landsting genomför i början av 1990-talet omfattande omorganisationer.

Fullmäktige har slutligen att genom *val* utse ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar samt revisorer och revisorsersättare. Det är också fullmäktige som bestämmer över grunderna för ekonomisk ersättning för förtroendevalda.

Organisation

Fullmäktige utser bland sina ledamöter en ordförande samt en eller flera vice ordförande. Detta presidium motsvarar riksdagens talmän. Kommunfullmäktiges ordförande leder fullmäktiges sammanträden, men har i övrigt ingen beslutsmakt. Uppgifterna är främst representativa och motsvarar närmast andra länders borgmästare.

Riksdagen, som alla moderna parlament, har flera utskott, vilka spelar en viktig roll i beredningsprocessen. Fullmäktige i kommuner och landsting får, som ett slags motsvarighet, inrätta fullmäktigeberedningar med uppgift att bereda ärenden. En sådan beredning skall bestå av en eller flera förtroendevalda.

Fullmäktige upprättar en arbetsordning med mer detaljerade föreskrifter om fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärendena.

Sammanträden

Fullmäktige bestämmer när ordinarie sammanträden skall hållas. Sammanträde skall också hållas om styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs.

Fullmäktiges sammanträden måste utannonseras minst en vecka i förväg. Sammanträdena är offentliga, men fullmäktige får besluta att överläggningen i ett visst ärende skall hållas inom stängda dörrar. I många kommuner direktsänds numera fullmäktigemötena i närradio, lokalradio eller lokal-TV.

Protokollet skall redovisa vilka ledamöter och ersättare som har tjänstgjort och vilka ärenden som fullmäktige har handlagt. Protokollet skall för varje ärende ge upplysning om vilka förslag och yrkanden som lagts fram, hur genomförda omröstningar utfallit, vilka beslut som har fattats, hur ledamöterna röstat samt vilka reservationer som anmälts mot besluten.

Initiativrätt

Ärenden i fullmäktige får väckas av styrelsen och övriga nämnder, av en ledamot genom motion, av revisorerna och, om fullmäktige så bestämt, av fullmäktigeberedning och kommunala företag. I Stockholm har även borgarråden initiativrätt.

Beredning

Liksom i riksdagen finns det ett beredningstvång för ärenden i kommunens och landstingets fullmäktige. Innan ett ärende avgörs av fullmäktige skall det ha beretts antingen av en nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Styrelsen skall alltid ges tillfälle att yttra sig och skall också se till att det finns ett förslag till beslut i ärendet. Detta är huvudregeln. Kommunallagen räknar upp några ärenden som får avgöras utan beredning; hit hör exempelvis val och godkännande av revisionsberättelse.

Som nämnts i ett tidigare kapitel kan fullmäktige som ett led i beredningen av ett ärende höra befolkningen genom folkomröstning, opinionsundersökning eller liknande.

Beslut

Kravet på beslutförhet innebär att fullmäktige får handlägga ett ärende bara om mer än hälften av ledamöterna är närvarande.

Varje ledamot har en röst. Besluten fattas normalt med enkel majoritet. Ordföranden har utslagsröst. Vid val och anställning räcker det med relativ majoritet. En ledamot har rätt att avstå från att delta i omröstningen. Den som deltagit i avgörandet av ett ärende får reservera sig mot beslutet.

Interpellationer och frågor

I ett parlamentariskt system är en av folkförsamlingens viktigaste uppgifter att granska den verkställande makten. Ett betydelsefullt instrument för den enskilde ledamoten är rätten att ställa frågor till en ansvarig regeringsmedlem. Kommuner och landsting har numera ett system som motsvarar den svenska riksdagens. Fullmäktigeledamoten kan välja mellan en större och en mindre variant.

Interpellationer skall ha ett bestämt innehåll och vara försedda med motivering. De bör avse angelägenheter av större intresse för kommunen eller landstinget. Svaret på en interpellation kan följas av en allmän debatt i fullmäktige.

Frågor har ett mer avgränsat innehåll. De kan vara försedda med en kort inledande förklaring. När en fråga besvaras får bara den som ställt frågan och den som svarar delta i debatten.

Styrelsen och övriga nämnder

Om fullmäktige är kommunernas och landstingens parallell till riksdagen motsvaras regeringen av kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen. Liknelsen med riksnivåns politiska system har emellertid två viktiga undan-

tag. För det första väljs styrelsen på annat sätt än regeringen. För det andra saknar kommuner och landsting den för svensk statsförvaltning karaktäristiska tudelningen mellan departement och förvaltningsmyndigheter. Kommunernas och landstingens förvaltningsorgan utgörs av politiskt styrda nämnder. Styrelsen är en nämnd bland andra, även om den har vissa speciella uppgifter.

Sammansättning

Reglerna för valbarhet till styrelsen och övriga nämnder överensstämmer med dem som gäller vid val till fullmäktige. Den som fyllt 18 år senast på dagen för nämndvalet är valbar. För att undvika dubbelroller är en chef för en förvaltning som hör till en nämnds område inte valbar till nämnden.

Fullmäktige bestämmer hur många ledamöter som skall finnas i nämnderna. Styrelsen måste emellertid ha minst fem ledamöter.

Om regeln om relativ majoritet gällde vid valet till nämnderna skulle det största partiet kunna tillsätta alla posterna. Platserna i nämnderna fördelas i stället i förhållande till partiernas storlek i fullmäktige, vanligen efter överenskommelser mellan partierna. En minoritet kan framtvinga proportionella val till styrelsen och övriga nämnder.

Samlingsstyre eller majoritetsstyre?

Den proportionella principen innebär att kommuner och landsting styrs av ett slags permanent samlingsregering. Styrelsesättet innebär både fördelar och nackdelar. En eventuell ändring har diskuterats i många år.

Bland systemets fördelar har nämnts samlingsstyrelsens inriktning på kompromiss och samförstånd. Minoriteter och småpartier får också bättre insyn i beslutsprocessen. Nackdelarna är den otydligare gränsen mellan majoritet och opposition. Fullmäktiges roll försvagas också av att styrelsen och nämnderna i stället blir centrum för den viktiga politiska debatten. Allmänhetens insyn i nämnderna är sämre än i fullmäktige.

Flera förslag har väckts som går ut på att införa ett mer eller mindre konsekvent majoritetssystem. Enligt den mest långtgående modellen skulle fullmäktiges politiska majoritet tillsätta alla ledamöter i samtliga nämnder. Ett mer begränsat förslag är att styrelsen, och eventuellt ytterligare några viktiga nämnder, tillsätts av majoriteten, medan andra nämnder, exempelvis kommundelsnämnder, även i fortsättningen väljs proportionellt. Beslutet att övergå till ett majoritetssystem skulle dessutom kunna fattas med kvalificerad majoritet i fullmäktige.

Styrelsens uppgifter

Styrelsens uppgift är att leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet samt den verksamhet som kommunen och landstinget bedriver i bolagsform.

Styrelsen är fullmäktiges *beredande organ* och har därmed att bereda och yttra sig över ärenden som skall handläggas av fullmäktige. Styrelsen har hand om *den ekonomiska förvaltningen*, såvida inte fullmäktige bestämt att andra nämnder skall ha hand om medelsförvaltningen. Styrelsen är också fullmäktiges *verkställande organ*.

Kommunallagen ger inte styrelsen någon befälsrätt över andra nämnder. Däremot får styrelsen begära in yttranden och upplysningar

från nämnderna. I praktiken fungerar dock styrelsen som ett överordnat, centralt maktorgan.

Nämndorganisation

Före 1991 års kommunallag fanns detaljerade regler om vilka nämnder som kommuner och landsting måste ha. Kommunerna var ålagda att inrätta exempelvis räddningsnämnd, byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, skolstyrelse och socialnämnd. Landstingen skulle bl. a. ha hälso- och sjukvårdsnämnd, tandvårdsnämnd och omsorgsnämnd eller motsvarande nämnd.

Obligatoriska nämnder i kommunerna är numera endast kommunstyrelse och valnämnd. Kommuner som inte har särskild överförmyndare måste dessutom inrätta en överförmyndarnämnd. I landstingen är endast landstingsstyrelsen obligatorisk.

I verkligheten kan emellertid varken en kommun eller ett landsting nöja sig med denna minimala organisation. För att undvika dubbelroller måste fler nämnder till. En nämnd får exempelvis inte utöva tillsyn över en verksamhet som nämnden själv bedriver.

Det är fullmäktige som bestämmer över nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. En modell är att en nämnd ansvarar för en viss verksamhet i hela kommunen eller landstinget. En annan modell är att en nämnd ansvarar för en viss del av kommunen eller landstinget. En nämnds ansvarsområde kan avgränsas till en eller flera anläggningar. En nämnd kan vara underställd en annan nämnd. Ibland kallas en nämnd för "styrelse", exempelvis skolstyrelse.

Erfarenheterna av kommunernas organisation visar att tre principer har styrt nämndernas utformning. För enkelhetens skull renodlas de här; i praktiken förekommer givetvis många kombinationer och blandformer.

En *sektoriell* organisation innebär att nämndernas uppgifter definieras efter politiskt sakområde. Skolstyrelse, socialnämnd, hälso- och sjukvårdsnämnd och fritidsnämnd är exempel på sådana sektoriellt organiserade nämnder. Under den offentliga sektorns expansionsperiod var denna nämndtyp helt dominerande. Indelningen utgår från välfärdsstatens väsenden. I praktiken fungerade de kommunala nämnderna som nedersta ledet i en hierarki med statens centrala ämbetsverk i spetsen.

Under 1980-talet infördes i åtskilliga kommuner en *territoriell* organisation. Avsikten var att en områdesprincip skulle ersätta sektorsprincipen. Gränserna mellan de gamla etablerade sektorerna ansågs ha blivit alltför stela och hindrande för ett flexibelt utnyttjande av resurser. Alternativet blev kommundelsnämnder, vilka innebar att åtskilliga gamla småkommuner delvis återupprättades inom ramen för storkommunerna.

I början av 1990-talet ändrades många kommuner och landsting i riktning mot en *funktionell* organisation. Uppgiftens natur, inte ämnesområde eller geografiskt område, blev bestämmande för nämndernas avgränsning. Skiljelinjen kom att dras mellan å ena sidan beställande uppgifter och å andra sidan producerande och utförande.

Varje kommun har i dag i genomsnitt tolv nämnder. De friare reglerna för kommunernas nämndorganisation har inneburit att antalet nämnder minskat. Mellan 1989 och 1992 minskade totala antalet nämnder från 3 900 till 3 500. Många av de tidigare frivilliga, specialreglerade nämnderna har avskaffats eller förvandlats till utskott under kommunstyrelsen. En del kommuner har, som en följd av Ädel-reformen, skapat särskilda äldrenämn-

der. Drygt var tionde kommun har barn- och ungdomsnämnder med ansvar för grundskola och förskola. I dessa kommuner finns särskilda gymnasienämnder eller bibehållen skolstyrelse. I ett sjuttiotal kommuner finns en gemensam barn- och utbildningsnämnd. Sammanslagningar av nämnder har i ett hundratal kommuner lett till en enda nämnd för kultur och fritid. En del kommuner har infört en sammanhållen byggnads- och miljönämnd. Ett fyrtiotal kommuner har infört eller är på väg att införa en beställar-utförarorganisation.

Frikommunförsöket

I början av 1980-talet önskade några kommuner och landsting pröva andra organisationsformer än dem som föreskrevs i den dåvarande kommunallagen. Riksdagen beslöt 1984 att kommuner och landsting skulle kunna söka dispens från gällande regler. Reformen beskrevs som ett experiment. Frikommunerna fick möjlighet till friare nämndorganisation, friare användning av statsbidrag, friare former för kommunal planering, dispens från statliga föreskrifter och befrielse från statlig tillsyn. Avsikten med lättnaderna i den statliga regleringen var att "öka de enskilda människornas inflytande på den kommunala verksamheten samtidigt som samhällsresurserna kan utnyttjas på ett effektivt sätt".

Flera hundra dispensansökningar kom in till regeringen. Många godkändes, men vissa avslogs. Motståndet mot att släppa den statliga kontrollen var särskilt starkt bland fackdepartement och sektorsmyndigheter. Mot slutet av försöksperioden deltog 36 kommuner och 4 landsting.

De flesta dispenser kunde beslutas av regeringen. Några fordrade emellertid lagändring. Riksdagen stiftade bland annat en lag som gav frikommunerna stor frihet att besluta om sin nämndorganisation. Endast styrelsen och valnämnden gjordes obligatoriska. Med 1991 års kommunallag har dessa friare regler utsträckts till samtliga kommuner och landsting. Frikommunförsökets resultat blev därmed bestående.

Kommundelsnämnder

Knappt hade kommunsammanslagningarna genomförts förrän delar av kommunerna åter gavs större självständighet. Under 1970-talet inrättade flera kommuner *lokala organ* såsom kommundelsråd. Några kommuner införde särskilda institutionsstyrelser för exempelvis ålderdomshem, daghem och fritidsanläggningar. Inom vissa nämnder, som socialnämnden, infördes distriktsnämnder. År 1979 kom en särskild lag om lokala organ i kommunerna; motsvarande lagstiftning för landstingen kom 1985.

Decentraliseringen inom kommunerna har under 1980-talet främst kommit till uttryck genom *kommundelsnämnder*. De första kommundelsnämnderna infördes i Örebro 1980 och under det följande årtiondet har ett trettiotal kommuner prövat en organisation med kommundelsnämnder, i vissa fall dock endast i delar av kommunen.

Vanligen har kommundelsnämnderna övertagit ansvaret för skola, fritid, kultur och sociala frågor. Sektorsnämnderna inom dessa områden har därmed ersatts av ett territoriellt, sektorsövergripande organ.

Kommundelsnämnderna motiverades av både demokratiska och administrativa skäl. Förhoppningen var att den decentraliserade organisationen skulle leda till bättre kontakter mellan medborgare och förtroendevalda,

ett ökat antal förtroendevalda samt en vitalisering av partiernas lokalföreningar. De administrativa fördelarna med kommundelsnämnderna ansågs vara möjligheterna till mer flexibelt resursutnyttjande tvärs över gamla sektorsgränser samt ett lokalt budgetansvar med åtföljande kostnadsmedvetande.

En omstridd fråga har varit hur kommundelsnämnderna skall utses. Centerpartiet, folkpartiet och miljöpartiet har förespråkat direktvalda lokala organ. Särskilt socialdemokraterna har försvarat att kommundelsnämnderna även i fortsättningen utses av fullmäktige. Den nuvarande ordningen innebär att alla kommundelsnämnder inom kommunen har samma politiska majoritet. Direktvalda lokala organ skulle leda till olika majoriteter och därmed sannolikt till större variationer mellan kommunens skilda delar.

Alla förhoppningar som en gång ställdes på kommundelsnämnderna har inte infriats. Den reella maktförskjutningen till den lokala nivån har delvis hejdats av de starka centrala nämnder som ofta finns kvar. Vissa administrativa vinster har möjligen kunnat uppnås, men det har inte gått att visa att den lokala demokratin signifikant skulle förbättrats. Intresset har svalnat och i början av 1990-talet avskaffade några kommuner sina kommundelsnämnder.

Köpa och sälja

När kommunernas ekonomiska situation blev alltmer akut, och då kommundelsnämnderna inte visade sig ge de väntade effektivitetsvinsterna, sökte många kommuner och landsting efter nya organisationsformer. Diskussionen om politikerrollen drev också på en förändring. Den äldre typen av kommunal organisation, såväl sektorsnämnder som lokala organ, ansågs vara alltför svårstyrd. Politikerna satt formellt i spetsen på en stor pyramid, men hade i realiteten små möjligheter att påverka. Rollerna som politiker och tjänsteman gled in i varandra. Verksamheten förändrades endast marginellt. Kostnaderna fortsatte att stiga mer eller mindre okontrollerat.

Lösningen heter nu rolluppdelning och funktionsdelning. Den nya organisationen skiljer mellan å ena sidan *beställare* och å andra sidan *utförare och producenter*. I kommunen särskiljs en politisk del, beställarnämnder, som sitter på pengarna och som köper tjänster av separata leverantörer. Säljarna, dvs. de som utför eller producerar nyttigheterna, kan vara nämnder, kommun- eller landstingsägda bolag, privatägda bolag eller andra entreprenörer.

Modellen innebär ökad konkurrens. Beställarnämnderna är i princip fria att köpa från den leverantör som erbjuder förmånligast villkor. Uppgörelserna mellan köpare och säljare regleras genom avtal.

Avsikten med den nya organisationen är inte minst att ge en ny politikerroll. De förtroendevalda skall inte längre leda förvaltningarna och styra produktionen. Politikerna tänkes renodla sin roll som medborgarnas ombud.

En beställar-utförarorganisation kan förenas med ett större inslag av valfrihet för de enskilda medborgarna. I stället för att hänvisas till en viss skola eller vårdcentral kan medborgarna ges möjligheter att själva välja. En teknik är att ge de berörda medborgarna en skolpeng eller vårdcheck som ger tillträde till valfri institution.

En skola, en klinik eller ett daghem kan med denna organisation inte längre förlita sig på att skattepengar via anslag fortsätter automatiskt år från år. Institutionens intäkter blir beroende av medborgarnas val och beställar-

nämndernas upphandling. Avsikten är att den ökade konkurrensen skall leda till ökat kostnadsmedvetande och större effektivitet.

Köpa-säljamodellen är inte unik för Sverige, utan prövas i flera andra länders lokala självstyrelseorgan. Organisationen har inspirerats av de former som utvecklats för styrning av storföretag och koncerner. Internprissättning och interna marknader är där sedan länge etablerade metoder.

Uppdelningen av en organisation i mindre och mer självständiga resultatenheter innebär risker för fragmentisering. I storföretag kan den centrala ledningen kontrollera de lokala enheterna genom ett noggrant och finmaskigt system för resultatrapportering. I den offentliga verksamheten är resultatmåtten sällan lika klara som i ren marknadsproduktion. Redovisningssystemets uppbyggnad får med ökande decentralisering allt större betydelse.

Revisorer

Den ekonomiska omslutningen i landsting och större kommuner ligger i nivå med större företag. Granskningen av kommunens ekonomiska skötsel har därför stor betydelse. Varje kommun och landsting har skyldighet att utse särskilda revisorer. Revisorernas ställning och uppgifter regleras i kommunallagen.

Ställning

Revisorer och deras ersättare väljs av fullmäktige på tre år. Vanligen utses både förtroendevalda och yrkesrevisorer.

Revisorerna intar en oberoende ställning, både i förhållande till dem som skall granskas och i förhållande till varandra. Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt.

Nämnder och anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet. Revisorerna har också rätt att granska räkenskaper och andra handlingar som berör nämndernas verksamhet.

Uppgifter

Revisorerna skall granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig.

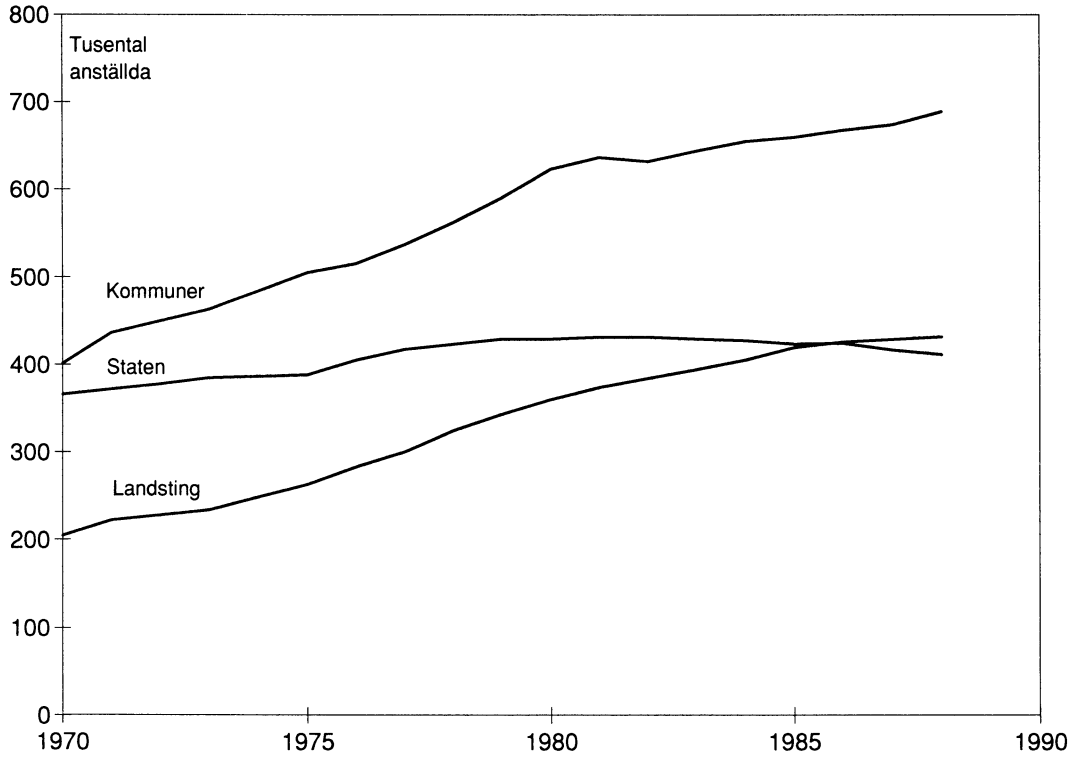
Det finns vissa undantag från revisorernas granskningsområde. Normalt omfattar granskningen inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Revisorerna skall varje år till fullmäktige avge en revisionsberättelse. I denna kan revisorerna rikta anmärkningar antingen mot en hel nämnd eller mot enskilda förtroendevalda i en nämnd. Kretsen av revisionsansvariga omfattar alltså politikerna, däremot inte tjänstemännen. Revisionsberättelsen skall innehålla ett särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller ej. Om fullmäktige vägrar bevilja ansvarsfrihet kan fullmäktige besluta att väcka talan om skadestånd.

Personal

Den faktor som allra mest påverkat kommunernas och landstingens organisation är den växande personalen. Under de år då kommunerna och landstingen av staten gavs allt fler uppgifter anställdes ett snabbt ökande antal förskollärare, grundskollärare, gymnasie-

Figur 8.2 Antal offentligt anställda



lärare, socialarbetare, hemtjänstassistenter, sjukvårdsbiträden, sjuksköterskor, läkare och administratörer. Mellan mitten av 1960-talet och 1980 tredubblades den kommunala personalen (figur 8.2). De flesta nyanställda var kvinnor. Landstingen och kommunerna har cirka 1 300 000 anställda, varav 79 procent är kvinnor. I landstingen utgör kvinnorna 84 procent av de anställda.

Det säger sig självt att landstingen och de stora kommunerna med sina tiotusentals anställda inte kan styras med samma metoder som de gamla småkommunerna med få och begränsade uppgifter. Samhällets allmänna tendens till specialisering och arbetsdelning har varit särskilt tydlig inom kommunerna och landstingen. Den stora och vittförgrenade organisationen har framtvingat nya former för styrning och samordning. Experimenten med nämndorganisationen kan ses som försök att bemästra dessa växtproblem.

I början av 1990-talet är problemet ett annat. Skattestopp och ekonomisk tillbakagång framtvingar besparingar och nedskärningar. I flera landsting och kommuner planeras och genomförs nu minskningar av personalen. Sett i procent av den totala personalen rör det sig ännu så länge endast om marginella för-

ändringar. Men i historiskt perspektiv utgör det tidiga 1990-talet en vändpunkt. För första gången minskar personalen i kommuner och landsting.

Facklig organisering

Svenska Kommunalarbetareförbundet (SKAF), som ingår i LO, organiserar stora personalgrupper inom både kommuner och landsting. Bland TCO-förbunden är Svenska Kommunaltjänstemannaförbundet (SKTF), Sveriges Lärarförbund (SL) och Svenska fackläraförbundet (SFL) stora inom den kommunala sektorn och Svenska hälso- och sjukvårdens tjänstemannaförbund (SHSTF) på landstingssidan. Inom SACO finns en stor andel kommunal- och landstingsanställa i Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer (JUSEK), Sveriges Socionomers, Personal- och Förvaltningstjänstemäns Riksförbund (SSR), Lärarnas riksförbund (LR) samt Sveriges Läkarförbund.

De snabba förändringarna inom den offentliga sektorn medför att gamla organisationsgränser överskrids. Samverkan mellan kommuner och landsting tvingar fram nya samarbetsformer mellan de fackliga organisationerna.

Avtalsförhandlingar

Personalens villkor regleras av vissa bestämmelser i lagen om offentlig anställning, främst arbetskonflikter och skadestånd, av den arbetsrättsliga lagstiftningen och av kollektivavtal.

På central nivå företräds kommunerna av Svenska Kommunförbundets och landstingen av Landstingsförbundets förhandlingsdelegationer. Sedan 1970-talet har SACO haft en förhandlingskartell, SACO-K, som förhandlat på den kommunala sidan. För medlemmar i offentlig förvaltning finns inom TCO paraplyorganisationen TCO-OF, som på den kommunala sidan är indelad i skolsektorn, hälso- och sjukvårdssektorn samt allmän kommunal verksamhet. De centrala avtalen innehåller numera främst allmänna anställningsvillkor. I praktiken är de bindande för kommunerna. För att bli juridiskt bindande måste de centrala avtalen tas in i lokala kollektivavtal.

Som på andra delar av arbetsmarknaden införs även i kommuner och landsting former för friare lönesättning. De individualiserade lönerna, med exempelvis inslag av resultatlön, avser att befrämja effektiviteten.

Medbestämmande

Under 1970-talet förändrades den arbetsrättsliga lagstiftningen med syftet att stärka de anställdas inflytande. Inom den offentliga sektorn har kraven på medbestämmande lett till en lång principdebatt. De anställdas inflytande kan nämligen komma i konflikt med den politiska demokratin. Två demokratiska principer bryts här mot varandra och bildar ett svårlöst dilemma. Å ena sidan kräver de anställda och deras fackliga organisationer att demokratin inte skall göra halt vid arbetsplatsens portar; kraven på delaktighet och medinflytande gör sig inte minst gällande på den egna arbetsplatsen. Å andra sidan skall den offentliga verksamheten ytterst styras av medborgarna och deras valda företrädare. Ett långtgående personalinflytande kan därför inkräkta på den representativa demokratin. De nuvarande reglerna kan ses som ett försök till avvägning mellan dessa båda intressen.

Förhandlingsrätt. Medbestämmandelagen (MBL) ger de fackliga organisationerna möjlighet att genom förhandlingar utöva inflytande på arbetsplatsen. Lagen kompletteras numera genom ett medbestämmandeavtal (MBA).

Medbestämmandelagens regler ledde till relativt byråkratiserade och formella procedurer. Inriktningen i dag är att skapa mer flexibla former för medbestämmande som lägger större tonvikt vid de enskilda arbetstagarnas ansvar och engagemang.

Partssammansatta organ. Fullmäktige kan inom en nämnds område överlåta beslutanderätten i frågor som rör förhållandet mellan de anställda och kommunen och landstinget som arbetsgivare till partssammansatta organ (PSO). Kommunens företrädare utses av fullmäktige och de anställdas av de fackliga organisationerna. De partssammansatta organen får inte avgöra frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. De får heller inte avgöra ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Närvarorätt. Fackliga representanter får närvara vid nämndernas sammanträden. Närvarorätten har vissa undantag: de fackliga företrädarna får inte vara med när nämnden behandlar ärenden som innebär myndighetsutövning eller när nämnden uppträder i rollen som arbetsgivare. Personalföreträdarna får delta i överläggningarna, men inte i besluten.

Närvarorätten har varit politiskt starkt kontroversiell. De borgerliga partierna har ansett att personalens särställning strider mot den kommunala demokratin, principen om lika inflytandemöjligheter för alla medborgare och den kommunala likställighetsprincipen. Socialdemokraterna har varit mer lyhörda för de fackliga organisationernas krav på inflytande.

Tjänstemannaroller

På grundval av intervjuer, som genomfördes i början av 1980-talet, har statsvetaren P.O. Norell i en avhandling analyserat de kommunala administratörerna. Tjänstemännen i kommunerna utgör inte någon exklusiv grupp med avseende på social bakgrund. Många kommer från hem utan studievana och många har växt upp på landsbygden. Nio av tio har en minst treårig gymnasieutbildning, fyra av tio akademisk utbildning, ofta socionomexamen eller motsvarande. Kommunaltjänstemännen har i stor utsträckning erfarenhet från arbete inom andra verksamhetsfält än det kommunala. De är jämförelsevis starkt engagerade i föreningsliv, fackliga organisationer och politiska partier.

Anställningen i kommunen nås huvudsakligen via tre karriärvägar, en internadministrativ, en teknisk-administrativ och en fältadministrativ. Dessa tre olika vägar återspeglas också i den enskilde tjänstemannens arbetssituation och rolluppfattning. Med en viss renodling finns det bland den kommunala personalen tre skilda rolltyper.

Den centrale administratören arbetar under kommunstyrelsen med övergripande uppgifter såsom ekonomi, planering, juridik, personal och organisation. Rollen är snarare generalist än specialist. Yrket förutsätter omfattande kontakter med både centrala politiker och med kommunala förvaltningar, fackföreningar och Kommunförbundet. Rollen förutsätter politisk följsamhet, exempelvis att invänta direktiv och lägga förslag i linje med ledningens uppfattning.

Den tekniske administratören har nära förbindelser med den privata sektorn. Arbetet innebär så gott som dagliga kontakter med företag, entreprenörer och konsulter. Den tekniske administratören uppfattar sig som en

partipolitiskt neutral expert. Den viktigaste politiska resursen är professionell kunskap. Teknikerna har betydande möjligheter att påverka inom den egna sektorn.

Serviceadministratören är en vanlig roll bland yrken som lärare, socialarbetare, bibliotekarier, förskollärare, kuratorer, fritidsledare och fritidspedagoger. Dessa tjänstemän anser att en av förvaltningens viktigaste uppgifter är att företräda svaga och andra som berörs av verksamheten, exempelvis elever, barn, missbrukare, åldringar, handikappade och klienter. De har ofta vänstersympatier och anser att kommunen bör ha en aktiv roll som initiativtagare och pådrivare.

Norell konstaterar sammanfattningsvis att de nu aktuella förändringarna delvis förändrar förutsättningarna för tjänstemännen och deras yrkesroller. Kritiken mot den offentliga sektorn har i mycket riktats mot den traditionella byråkratrollen. Marknaden har blivit en viktig rollförebild. Den förändrade politikerrollen förutsätter en tydligare rollfördelning mellan förtroendevalda och anställda. Omprioriteringar och rationaliseringar ställer krav på engagemang, politisk hörsamhet, initiativförmåga och förmåga att sälja.

Privatisering

Det finns ingen skarp och entydig gräns mellan offentligt och privat. Mellan den offentliga myndigheten och det privata företaget ryms många blandformer. Privatisering är därmed inget entydigt begrepp. En övergång från den rena myndighetsformen kan ta sig många uttryck.

Uppgiftsfördelningen mellan offentligt och privat kan bestämmas på flera olika sätt. En verksamhet kan vara privat i vissa avseenden och offentlig i andra.

Initiativ. I en strikt privat, marknadsstyrd modell är det den enskilde konsumenten som via sitt val mellan konkurrerande produkter bestämmer att en vara skall produceras. Offentliga initiativ kommer till stånd genom kollektiva, politiska beslut.

Produktion. Det privata bolaget och den offentliga myndigheten är två principiellt skilda verksamhetsformer, men det finns också andra alternativ såsom enskilda, föreningar och kooperativ.

Betalning. En privat modell för betalning innebär att individen själv betalar, en offentlig att finansieringen är kollektiv. Privatisering i detta avseende innebär ökad avgiftsfinansiering. En kombinationsform är ett system med service-checkar, som förenar offentlig finansiering med individuell valfrihet.

Reglering. Den offentliga makten kan ingripa via tvingande regler. Avreglering kan därför ses som ytterligare en aspekt av privatisering.

Privatisering innehåller således flera dimensioner, som kan kombineras på många olika sätt.

Kommuner och landsting har sedan länge haft möjlighet låta vissa uppgifter utföras av privata entreprenörer. Det har främst gällt tekniska tjänster såsom renhållning. En politiskt omstridd fråga har varit om kommunerna också skulle kunna lägga ut exempelvis daghem på entreprenad. Den socialdemokratiska regeringen accepterade att överlåta uppgifter på kooperativ och frivilliga föreningar, men inte på vinstdrivande företag ("lex Pysslingen"). Efter regeringsskiftet 1991 har lagen ändrats så att det är möjligt att bedriva kommunal verksamhet även inom skol- och vårdsektorerna med privat huvudmannaskap.

Till kommunernas och landstingens kärn-

områden hör myndighetsutövning gentemot enskilda. Uppgifter som innebär myndighetsutövning får visserligen överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ, men endast med uttryckligt stöd i lag. Riksdagens beslut är följaktligen nödvändigt.

Kommunala företag

Kommunerna äger i dag cirka 1 500 företag. Stora delar av den ekonomiskt tunga verksamheten bedrivs inom ramen för dessa företag. Deras sammanlagda tillgångar är större än kommunernas övriga tillgångar. Landstingen ägde 1991 sammanlagt 86 företag.

Antalet kommunägda bolag har i stort sett varit oförändrat under flera årtionden. Den dominerande, och allt vanligare, formen av kommunala företag är aktiebolag. Kommunerna äger dessutom en del stiftelser, ekonomiska föreningar och handelsbolag. Flertalet kommuner äger högst fyra företag, men storstäderna har vardera flera dussin företag.

Två slag av kommunala företag är ekonomiskt helt dominerande, nämligen bostadsbolag och energibolag. Annan verksamhet som bedrivs i bolagsform är park- och fritidsverksamhet, kollektivtrafik, parkering, stadsteatrar etc.

Fördelarna med bolagsform är ökad effektivitet genom större ekonomisk rörelsefrihet samt friare anställningsformer och lönesättning. Nackdelarna är framför allt de sämre möjligheterna till insyn och kontroll. Det finns en del viktiga rättsliga skillnader mellan å ena sidan aktiebolag och å andra sidan kommunala nämnder och förvaltningar. Offentlighetsprincipen gäller inte i privat verksamhet. Ett aktiebolag behöver enligt aktiebolagslagen endast informera om styrelsesammansättning, årsredovisning och förvaltningsberättelse. Kommunmedlemmarna har heller inte besvärsrätt och justitieombudsmannen saknar rätt att granska bolag.

Bristerna i demokrati- och rättssäkerhetshänseende har lett till att 1991 års kommunallag utvidgats när det gäller reglerna om kommunala företag. Kommunala uppgifter kan överlämnas till aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser. Ett sådant överlämnande kräver fullmäktiges beslut.

Lagen skiljer mellan två fall, dels helägda företag, dels sådana som kommunen och landstinget äger tillsammans med någon annan. För helägda bolag skall fullmäktige fastställa ändamålet med verksamheten samt utse styrelseledamöter och revisor. Fullmäktige skall också se till att fullmäktige i förväg får yttra sig över företagets beslut som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt. Dessutom måste fullmäktige se till att offentlighetsprincipen gäller för företaget.

För samägda företag är reglerna mer svävande. Fullmäktige behöver bara se till att företaget binds av reglerna i en omfattning som är rimlig med hänsyn till, som det står i lagen, andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Kommunen som koncern

När ekonomiskt betydande delar av kommunernas och landstingens verksamhet bedrivs i företagsform ger budget och årsredovisning en högst ofullständig bild av den samlade verksamheten. Svårigheterna att få en överblick över kommunernas och landstingens ekonomiska situation har lett till regler om att kommunerna från 1992 måste upprätta en årsredovisning som även omfattar sådan

kommunal verksamhet som bedrivs i aktiebolag eller andra privata former.

Denna koncernredovisning är ett uttryck för att den kommunala organisationen blir alltmer mångfasetterad. Den traditionella nämndorganisationen är numera bara en bland många verksamhetsformer.

Vilken är den bästa organisationen?

Kommunernas och landstingens inre organisation har blivit ett allt mer brännande politiskt problem. Landets ekonomiska situation har blivit mer och mer beroende av den stora offentliga sektorn och denna offentliga sektor domineras av kommunerna och landstingen. Försöken att öka effektiviteten i den offentliga verksamheten har inte minst gått ut på att förändra kommunernas och landstingens organisatoriska uppbyggnad. Jakten på den goda organisationen har blivit alltmer intensiv.

Småkommuner och storstäder

Kommunallagen anger endast vissa grundkrav på den kommunala organisationen och det finns mycket stora variationer mellan olika kommuner. Organisationen i en glesbygdskommun med några tusen invånare är givetvis enklare än i städer med hundratusen eller fler invånare, för att inte tala om Stockholms läns landsting med halvannan miljon invånare och 75 000 anställda.

Landets största kommun, Stockholms stad, har en delvis speciell uppbyggnad och regleras av vissa särskilda paragrafer i kommunallagen. Som andra kommuner har Stockholm kommunfullmäktige, kommunstyrelse, nämnder, revisorer och kommunägda bolag. De många nämnderna i den vittförgrenade förvaltningen är emellertid indelade i sju *rotlar*, som var och en leds av ett *borgarråd*. Borgarråden är heltidsanställda förtroendevalda och motsvarar andra kommuners kommunalråd. Än så länge utses borgarråden proportionellt efter partiställningen i fullmäktige, men ett majoritetssystem diskuteras. Med ett sådant skulle majoriteten besätta de ledande posterna inom alla rotlar.

Borgarråden är normalt ordförande i de nämnder som hör till deras respektive rotlar. Borgarråden kan sitta i fullmäktige, men inte i kommunstyrelsen. Tillsammans bildar de *borgarrådsberedningen*, som formellt endast är ett beredande organ till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, men som i realiteten utgör huvudstadens maktcentrum. En särställning i borgarrådsberedningen intar finansborgarrådet, som både är ordförande och ansvarig för den ekonomiska samordningen. Finansborgarrådet är också chef för stadskansliet.

Förändringar

Trots att det även tidigare funnits en skillnad mellan små och stora kommuner fanns det betydande likheter mellan landets olika kommuner. Det var för några år sedan förhållandevis lätt att rita upp organisationsschemat för "normalkommunen". Den ensartade organisationen uppkom dels till följd av statens noggranna reglering i speciallagar och andra författningar, dels av att kommunerna självmant efterliknade varandra, inte minst genom förmedling av Svenska Kommunförbundet. För landstingens del åstadkoms motsvarande samordning av Landstingsförbundet. Den

epok i modern svensk historia som kännetecknades av centralplanerade standardlösningar har inte minst satt sin prägel på kommunerna och landstingen.

I dag förändras den kommunala organisationen i två avseenden. För det första ökar variationsrikedomen. Först frikommunförsöket och sedan 1991 års kommunallag har givit kommunerna friare händer att omstöpa sin organisation. Olikheterna mellan kommunerna har därigenom redan ökat. För det andra finns det ändå vissa gemensamma drag i de aktuella trenderna. Många kommuner experimenterar, men de prövar ofta samma nya recept. De allmänna bevekelsegrunderna för organisationsförändringarna är i stort desamma i kommuner såväl som landsting, i storstäder såväl som glesbygdskommuner.

Målstyrning

Den allmänna bakgrunden till dagens organisationsproblem är välkända. Medborgarnas ställer ökade krav på vård, omsorg, utbildning och andra tjänster. Kostnaderna stiger. Samtidigt stagnerar eller minskar den offentliga sektorns skatteintäkter. En ändamålsenlig användning av tillgängliga resurser blir alltmer angelägen. Brister i styrning, organisation och uppföljning hämmar effektiviteten.

Gemensamma nyckelord i programmen för förbättrade styrmetoder är mål, uppföljning och decentralisering. Förslaget till ny kommunallag 1991 motiverades med att detaljstyrning övergetts till förmån för en mer övergripande styrning med mål och ramar. De förtroendevalda skall ha det yttersta ansvaret för hela verksamheten, medan det praktiska genomförandet och beslutsbefogenheter i större utsträckning anförtros åt de anställda.

Den borgerliga regeringsförklaringen hösten 1991 angav som ett huvudmål att inleda "en valfrihetsrevolution i välfärdspolitiken". Produktionen skulle däremot inte alltid behöva ske i offentlig regi: "Att skilja på offentlig kontroll och finansiering å den ena sidan och en fri produktion med enskilda, kooperativa och offentliga producenter å den andra blir därför den grundläggande principen för förnyelse av de olika välfärdssystemen."

Grundtanken för dagens styrmodell är tämligen enkel. Riksdagen anger de allmänna principerna och ramarna för politiken. Flera allmänna s. k. ramlagar innehåller sådana generella målformuleringar. Exempel är socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, skollagen, miljöskyddslagen och arbetarskyddslagen. Många öronmärkta anslag ersätts av ett allmänt statsbidrag till kommunerna. Hur målen omsätts i praktiken överlåts på lokala organ, i synnerhet kommuner och landsting. Inom de lokala självstyrelseorganen sker en motsvarande uppgiftsfördelning. Politikerna, ytterst genom fullmäktiges beslut, anger mål och ramar. Ansvaret för att verkställa besluten överlåts på självständiga enheter.

Processen förutsätter således en decentralisering i flera led: från central statlig nivå till kommuner och vidare från kommunernas politiska ledning till anställda eller självständiga bolag, stiftelser, kooperativ och föreningar.

Det är en allmän princip att makt skall motsvaras av ansvar (även om gapet i verkligheten ofta kan vara nog så stort). En decentraliserad modell innebär att beslutskompetens överflyttas från högre till lägre nivåer i organisationen. Därmed följer ökat ansvar för anställda och lokala organ. För att den centrala nivån skall kunna utkräva ansvar måste den ha möjlighet att följa verksamhetens utveckling. Redovisning och resultatrapportering blir därför en avgörande länk i kedjan.

Denna mål- och resultatstyrning ställer krav på nya former för relationer mellan central och lokal nivå. Den nu aktuella förvaltningspolitiken bygger på en mål- och resultatdialog. Staten ställer krav på att resultatmått utvecklas och att kommuner och landsting svarar för en ekonomisk och verksamhetsmässig redovisning.

Kritik mot målstyrning

Målstyrningsfilosofin har uppkommit som ett alternativ till en hierarkisk, centralstyrd modell som visat sig ha stora brister. Men även målstyrningen har sina kritiker. Organisationsforskaren Björn Rombach har sammanfattat invändningarna i en bok med den talande titeln Det går inte att styra med mål! Enligt Rombach finns det fyra argument mot målstyrning.

Metodens effekter är osäkra. Modellen förutsätter att politikerna formulerar mål som har tillräcklig klarhet och precision för att vara styrande. Erfarenheten visar dock att målen ofta är oklara och oförenliga. Det är svårt att mäta resultaten. Varken målangivelse eller resultatuppföljning fungerar därför som i den ideala modellen.

Det finns bättre metoder. Målstyrningen drivs ofta fram av experter och tjänstemän som vill ersätta den formella budgetstyrningen med ett annat formellt styrsystem. Politiker har emellertid andra metoder för att påverka, exempelvis genom att peka ut färdriktningen på andra sätt, att fatta principiellt betydelsefulla detaljbeslut, att intressera sig för medel och blanda sig i verkligheten.

Metoden passar inte i politikens värld. I affärsvärlden är målens avsändare en enhetlig företagsledning. I politiken är det högsta beslutande organet en församling av politiker från olika läger. Åsiktsmotsättningar och debatt är här väsentliga och naturliga inslag. Eftersom övergripande mål oftast är abstrakta gör målstyrning politiken mindre synlig och levande.

Metoden är ogenomtänkt. Styrmetoden utgår från orealistiska föreställningar om hur beslut fattas och hur organisationer styrs. Modellens klara åtskillnad mellan mål och medel återspeglar inte verkligheten. I en beslutsprocess diskuteras problem, alternativ och lösningar samtidigt.

Målstyrningens kritiker har goda argument. Tidigare försök med målstyrning som metod för politisk maktutövning har givit negativa erfarenheter. Ett exempel är 1960-talets programbudgetidéer, som övergavs bland annat till följd av svårigheterna att skilja mål och medel, att formulera klara mål och att finna tydliga resultatmått.

Men målstyrningen bör inte ses som en enda klart utmejslad styrningsmetod som en gång för alla införs i kommuner och landsting. Vad som i dag hänförs till begreppet målstyrning är en ganska blandad samling idéer som egentligen bara har det gemensamt att de riktar sig *mot* ett traditionellt centralstyrt system som visat sig vara stelt, ineffektivt och föga lyhört mot politikers och medborgares önskningar.

Dagens målstyrningsexperiment kan i detta perspektiv ses som en övergångsfas. Alla försök med beställar-utförarnämnder och köpasäljamodeller blir knappast bestående. Däremot kommer morgondagens kommuner sannolikt att ha föga likhet med de centraliserade jättehierarkier som följde med efterkrigstidens kommunsammanslagningar. Omorganisationerna och sökandet efter den goda styrelseformen kommer att fortsätta.

Figur 8.3 Organisationskonsulter

Sensia ägs av Kommunförbundet, Landstingsförbundet och staten via Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut Spri. Störst på den kommunala konsultmarknaden. Anlitades 1991 av 133 kommuner, bl. a. Höganäs, Linköping, Sollentuna, Umeå och Nybro.
Indevo, Institutet för industriell evolution, är i dag del av en internationell USA-ägd koncern. Uppdrag i ett halvdussin kommuner, bl. a. Vaxholm.
SMG, Sifo Management Group, är en konsultgrupp inom Sifo. Uppdrag i 30 kommuner, bl. a. Västerås, Gotland, Malmö, Kalmar och Norrköping.
Bohlin & Strömberg, som ägs av företagsledningen och de anställda, har uppdrag i ett tjugotal kommuner, däribland Håbo, Lund, Munkfors, Tierp och Göteborg.
GW-gruppen i Göteborg har anlitats av bl. a. Kungälv, Nacka, Halmstad, Kungsbacka och Örebro.
Sinova ägs av personalen och har uppdrag i ett tjugotal kommuner, bl. a. Trollhättan.
Sevenco arbetade 1991 med uppdrag i bl. a. Kumla, Täby, Askersund, Örebro och Stockholm.
SIAR-Bossard är en sammanslagning mellan Scandinavian institute for administrative research och det franska konsultföretaget Bossard. Företaget anlitas av bl. a. Stockholm, Göteborg och Malmö.

Källa: Kommun-Aktuellt 14–15, 1992

Omorganisationer som livsform

För många som är verksamma i kommuner och landsting har omorganisationer blivit en del av vardagen. Knappt har den ena budgetreformen genomförts förrän det är dags att lära sig nästa managementkoncept.

Omorganisationerna har alstrat sin egen marknad. Den kommun som önskar ändra sin organisation kan i dag välja mellan olika rådgivare. De största organisationskonsulterna förtecknas i figur 8.3. De erbjuder kommunerna lösningar när det gäller organisation, styrformer, ledarutveckling, ekonomistyrning och effektivisering. Inspirationen kommer oftast från det privata näringslivet. Beställar-utförarmodellen hade sannolikt inte fått sitt snabba genomslag om den inte saluförts av organisationskonsulterna. En genomgripande förändring kan lättare genomföras om kommunledningen kan hämta legitimitet hos en utanförstående konsult.

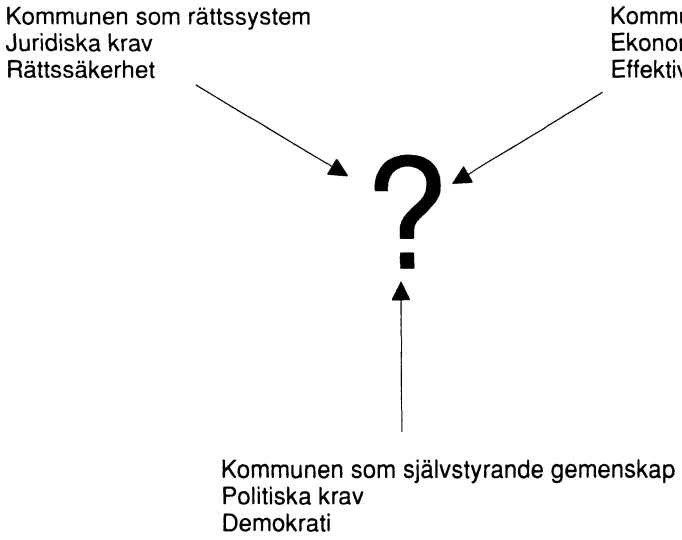
Hur fungerar kommunen?

Omorganisationer har blivit så vanliga att de numera utgör ett eget politiskt område, vid sidan av traditionella kommunala uppgifter som skola, omsorg, energiförsörjning och kultur. Liksom inom andra områden är en bedömning av hur pass väl politiken lyckats starkt beroende av vilka kriterier som läggs som jämförelsegrund.

Hur fungerar kommunen? Frågan kommer i det följande att besvaras från tre olika utgångspunkter. Dessa kan härledas ur den långa historia som lett fram till dagens demokratiuppfattning. Att samtidigt kunna förena de tre kraven bildar kommunalpolitikens grundläggande dilemma (figur 8.4).

En central tanke i demokratins teori är människors lika värde. Medborgarskapstanken innebär att alla har lika rätt till delaktighet i samhället. Det moderna medborgarskapet har, som redan berörts i bokens inledningskapitel, tre huvudelement. De *civila* rättigheterna innebär att alla är lika inför lagen. De *politiska* rättigheterna, uttryckta i

Figur 8.4 Kommunalpolitikens dilemma: tre krav



principen om en medborgare — en röst, betyder att alla har rätt att påverka samhällets kollektiva beslut. De *sociala* rättigheterna innebär att alla har rätt att leva sitt liv på en godtagbar materiell och kulturell standard.

Dessa allmänna principer anger tre viktiga kriterier för en offentlig organisation. De civila rättigheterna innebär att kommunerna och landstingen måste uppfylla kravet på *rättssäkerhet*. De politiska rättigheterna gör att de lokala självstyrelseorganen måste bedömas med utgångspunkt i kravet på *demokrati*. De sociala rättigheterna ställer kommunen och landstinget inför uppgiften att inom ramen för begränsade resurser leverera service till medborgarna; avgörande blir därmed kravet på *effektivitet*. Dessa tre kriterier bildar ramen för de följande tre kapitlen.

9 Effektivitet

Den aktuella debatten om kommunerna och landstingen betonar framför allt de ekonomiska aspekterna. Som tabell 9.1 visar kan den kommunala sektorns ekonomiska betydelse mätas på flera olika sätt, men oavsett indikator måste slutsatsen bli att kommuner och landsting i dag fått en avgörande betydelse för hela folkhushållet. Den kommunala sektorns utgifter motsvarar en fjärdedel av landets samlade bruttonationalprodukt. Sverige har västvärldens proportionellt största offentliga sektor och denna domineras av kommunerna och landstingen. Den kommunala sektorn svarar för en betydande del av skattetrycket. Inräknat statsbidrag, som finansieras med statliga skatter, motsvarar kommunalskatterna 22 procent av bruttonationalprodukten 1991, vilket kan jämföras med den totala skattekvoten på 53 procent.

Under hela 1980-talet har ett viktigt inslag i den ekonomiska politiken varit att försöka bromsa utgiftsökningarna inom kommuner och landsting. Med den borgerliga regeringen 1991 har denna åtstramningspolitik fått än större betydelse. Kompletteringspropositionen i april 1992 gjorde klart att kommunerna och landstingen nu nått en vändpunkt. Situationen under de närmaste decennierna kommer att bli en annan än vad den varit under de expansiva årtiondena. Den offentliga verksamheten måste ställas om från expansion till en stagnerande verksamhetsvolym. De skattemedel som står till kommunernas förfogande kommer inte att kunna växa i samma takt som efterfrågan på den typ av verksamhet som kommunerna ansvarar för. Organisation och finansieringsformer kommer att genomgå betydande förändringar.

Tabell 9.1 Den kommunala sektorns storlek 1990

Konsumtion	19 % av BNP
Konsumtion	71 % av offentlig konsumtion
Utgifter	25 % av BNP
Utgifter	39 % av offentliga utgifter
Personal	27 % av antal sysselsatta
Personal	72 % av offentligt anställda

Det ekonomiska perspektivet på kommunerna och landstingen ställer *resurshushållningen* i förgrunden. Kommuner och landsting ses som tjänsteproducerande organisationer. Med knappa resurser gäller det att åstadkomma kvalitativt och kvantitativt bästa möjliga resultat. Det övergripande problemet blir därmed *effektivitet*. Detta kapitel granskar först vilka resurser, vilka *inkomster*, som står till kommunernas och landstingens förfogande. Därefter uppmärksammas resursanvändningen, kommunernas och landstingens *utgifter*. De ekonomiska styrningsmedlen är framför allt *budget- och redovisningssystem*. Försöken att höja effektiviteten

går i dag inte minst ut på att avskaffa kommunala monopol och att införa ett större inslag av *konkurrens*. Svårigheterna att mäta effektiviteten leder in på det allmänna problemet om *utvärdering* av den offentliga verksamheten.

Inkomster

Den helt dominerande inkomstkällan för både kommuner och landsting är *kommunalskatt* (tabell 9.2). Av landstingens inkomster kommer ungefär två tredjedelar från skatter, för kommunernas del svarar kommunalskatterna för ungefär hälften av inkomsterna. Den därnäst mest betydande inkomstkällan är *statsbidrag*, dvs. statliga skatteintäkter som vidareförmedlas till kommuner och landsting. För landstingens del tillkommer även ersättningar från *sjukförsäkringen*. Sammantaget står skatter och statsbidrag för drygt 80 procent av den kommunala sektorns finansiering.

En mindre, men inte obetydlig, del av inkomsterna kommer från *avgifter*, exempelvis patientavgifter och kommunala avgifter för el, vatten, renhållning etc. Under senare tid har flera kommuner avyttrat fast egendom; 1990 kom två procent av den kommunala sektorns inkomster från *försäljning av mark och fastigheter*. Flera kommuner har också utnyttjat möjligheten att ta upp *lån* på kreditmarknaden; i åtskilliga fall har lånen använts inte bara för investeringar utan för att finansiera den löpande driften.

Tabell 9.2 Inkomster 1990

	Kommuner	Landsting
Skatt	48	68
Statsbidrag	26	9
Från sjukförsäkringen	–	10
Avgifter	16	6
Övrigt	10	6
Summa procent	100	100

Källa: Kommunernas finanser 1990, SCB

Kommunalskatt

Skatteunderlaget utgörs av den till kommunal inkomstskatt beskattningsbara inkomsten, minskad med eventuellt grundavdrag. Skatteunderlaget beräknas i *skattekronor*, som innebär att den beskattningsbara inkomsten divideras med hundra.

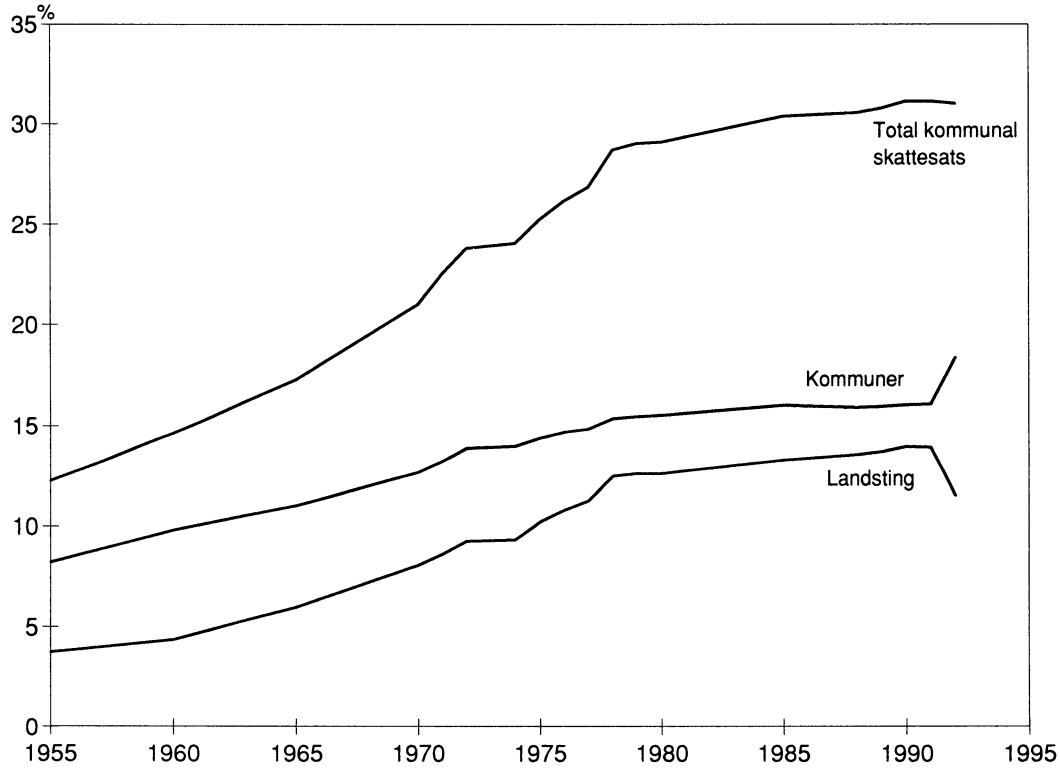
Med en kommuns *skattekraft* avses skatteunderlaget dividerat med invånarantalet. Skattekraften varierade 1992 mellan 1 530 skattekronor per invånare (Danderyd) och 604 skattekronor per invånare (Bergs kommun i Jämtlands län). Medelskattekraften i hela landet var 1992 826 skattekronor per invånare.

Landsting, kommuner och församlingar (inkl. kyrkliga samfälligheter) har rätt att ta ut skatt. Med *skattesats* avses den procentuella andel av den beskattningsbara inkomsten som en skattskyldig påförs i kommunal inkomstskatt. Skattesatsen uttrycks i kronor per skattekrona, vilket är liktydigt med procent. *Total kommunal skattesats* för en kommun eller en församling utgörs av summan av skattesatsen för kommun, landsting och församling.

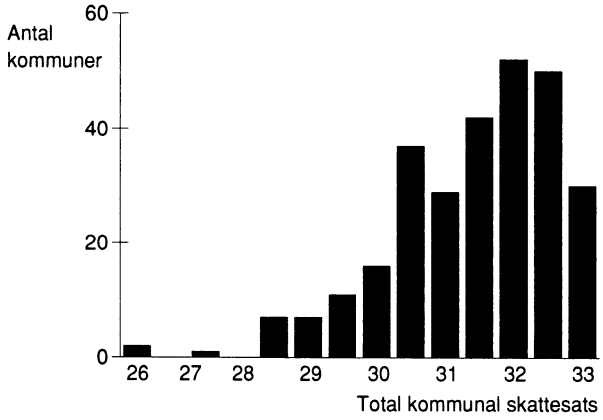
Den totala kommunala skattesatsen 1992 var 31,04 kronor per skattekrona. Därav svarade landstingsskatt för 11,52, kommunalskatt för 18,36 och församlingsskatt för 1,15 kronor per skattekrona.

De samlade kommunalskatterna var år 1960 cirka 15 procent, då kommunerna stod

Figur 9.1 Kommunalskatt



Figur 9.2 Kommunalskatt 1992



för cirka 10 procent och landstingen knappt 5 procent (figur 9.1). Under det sena 1960-talet och under 1970-talet ökade kommunalskatterna i det närmaste exponentiellt. I slutet på 1960-talet hade nivån nått 20 procent, 1975 25 procent och vid 1980-talets inledning 30 procent. Under 1980-talet bromsades expansionen visserligen, men skatterna fortsatte att stiga. År 1991 markerade en historisk vändpunkt i det avseendet att kommunalskatterna inte längre ökade.

När kommunerna 1992 övertog huvudmannaskapet för service och vård för äldre och handikappade fick kommunerna höja skatten lika mycket som landstingen var ålagda att sänka (s.k. skatteväxling).

Genomsnittet på drygt 31 procent döljer åtskilliga variationer (figur 9.2). Lägst total kommunal skattesats hade 1992 Täby kommun i Stockholms län med 26,50 kronor och högst Kristinehamns kommun i Värmlands län med 33,48 kronor. År 1992 hade sammanlagt 27 kommuner en kommunalskatt som understeg 30 kronor. Samma år fanns det 30 högskattekommuner med en uttaxering på 33 kronor eller mer. Lägst kommunalskatt har i allmänhet borgerligt styrda förortskommuner med hög skattekraft. Glesbygdskommuner i mellersta och norra Sverige har genomsnittligt hög kommunalskatt.

Fri beskattningsrätt?

Regeringsformen stadgar att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse och att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Dessa uttalanden i grundlagen har tolkats så att de svenska landstingen och kommunerna har fri beskattningsrätt. I praktiken är så inte fallet.

Frågan om kommunernas beskattningsrätt ställer den lokala självstyrelsens problem på sin spets. Hur stor självbestämmanderätt har kommuner och landsting? Eftersom flertalet politiska beslut har ekonomiska konsekvenser lägger en begränsning av inkomsterna i praktiken även en avgörande restriktion på den politiska handlingsfriheten.

Förarbetena till regeringsformen menar att formuleringen om den kommunala självstyrelsen skall tolkas som ett allmänt principstadgande. Paragrafen ger "uttryck åt principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna". Den kommunala beskattningsrätten är starkt förbunden med den kommunala initiativrätten. Men omfattningen av denna självbestämmanderätt lämnades öppen. Justitieministern ansåg 1973 att den närmare ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inte borde anges i grundlag. Däremot gjordes klart att den kommunala beskattningsrätten inte var fri "ens i den meningen att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek". Staten förbehöll sig rätten att begränsa kommunernas beskattningsrätt. Den enda restriktionen var att en eventuell reglering måste ske i lagform, dvs. kräva riksdagens godkännande.

Den kommunalekonomiska utredningen lät 1977 två statsvetare, Bengt Owe Birgersson och Gunnar Wallin, analysera den kommunala självstyrelsens innebörd. De fann, mot bakgrund av de motivuttalanden som gjorts vid grundlagens tillkomst, att ett av staten beslutat skattetak inte kunde anses strida mot regeringsformen. Ett skattetak skulle uppenbart innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Ju mer självstyrelsen begränsades, desto "betänkligare blir åtgärden från konstitutionell synpunkt". Ingrepp som skattetak borde därför användas "med

stor urskillning och varsamhet". Problemet sågs som "en vidare politisk avvägningsfråga som det inte är möjligt att diskutera enbart på tekniska grunder". I sin grundlagskommentar ansluter sig Erik Holmberg och Nils Stjernquist till de båda statsvetarnas bedömning.

När kommunernas ekonomi under 1980-talet blev ett allt allvarligare politiskt problem fick också frågan om ett skattetak ökad aktualitet. Genom överenskommelser mellan regeringen och kommun- och landstingsförbunden begränsades skattehöjningarna. Moderata samlingspartiet motionerade i riksdagen om att genom lagstiftning sätta ett stopp för de kommunala skatteökningarna, men riksdagsmajoriteten avslog kraven. Som en del av ett ekonomiskt krispaket föreslog så den socialdemokratiska regeringen våren 1990 en lag om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt.

Frågan huruvida ett kommunalt skattestopp var förenlig med grundlagen hade nu blivit högst konkret. Både lagrådet och konstitutionsutskottet granskade lagförslagets författningsenlighet.

Lagrådet ansåg att ingripanden i den kommunala skatterätten "måste användas med stor urskillning och varsamhet" och att "i ju högre grad de innebär en faktisk begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter, desto betänkligare blir åtgärden från konstitutionell synpunkt". Frågan hur långtgående sådana ingripanden får göras "måste bedömas med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och till den tid under vilken de skall gälla". "Inom vissa ramar blir emellertid gränsdragningen en politisk snarare än en rättslig fråga." Lagrådet fann att förslaget inte gick utöver vad som var acceptabelt från konstitutionell synpunkt och godtog därmed lagen om kommunalt skattestopp.

Konstitutionsutskottet hade tidigare avstyrkt motionskraven om ett tak för kommunalskatterna med argumentet att det skulle betyda ett ingrepp i kommunernas beskattningsrätt som borde undvikas. Nu bytte de socialdemokratiska ledamöterna ståndpunkt: "Vid en samlad bedömning av syftena med det nu aktuella förslaget, som har samband med den planerade skattereformen och de bedömningar som regeringen gjort av det ekonomiska läget i stort, har utskottet funnit att den tillfälliga begränsningen av kommunernas rätt att bestämma sina skattesatser som föreslås i propositionen kan godtas från konstitutionell synpunkt." De aktuella ekonomiska problemen fick väga tyngre än de konstitutionella betänkligheterna.

Därmed antogs 1990 en lag om ett tvåårigt kommunalt skattestopp. Den centrala bestämmelsen fick följande formulering: "Vid fastställande av skattesatsen till landstingskommun, primärkommun, församling eller kyrklig samfällighet får skattesatsen för åren 1991 och 1992 inte bestämmas högre än den skattesats som för år 1990 har gällt för respektive kommun, församling eller samfällighet."

Vad skulle nu hända efter de två årens tillfälliga skattestopp? Den ekonomiska situationen hade inte förändrats, i alla fall inte till det bättre. En ny regering hade tillträtt, vägledd av än starkare ambitioner att pressa tillbaka de offentliga utgifterna. Kompletteringspropositionen i april 1992 innehöll en särskild del om den kommunala ekonomin. Finansministern konstaterade där att det samhällsekonomiska läget var sådant att det inom överskådlig tid inte kommer att finnas utrymme för en ökning av den skattefinansierade verksamheten. Regeringen föreslog därför att det kommunala skattestoppet förlängdes med ännu ett år, dvs. även 1993. Lagrådet gjorde inga invändningar.

Om det fanns kommuner, landsting eller församlingar som hamnade i en akut ekonomisk situation påpekade regeringen att den skulle kunna föreslå en lagändring som ger utrymme för skattehöjning. Denna möjlighet skulle sannolikt endast användas i rena undantagsfall.

I praktiken har Sverige för närvarande ett permanent stopp för kommunala skattehöjningar. Begränsningarna i den kommunala beskattningsrätten är visserligen tillfälliga i rent formellt avseende; en ny lag stiftas för ett eller två år i taget. Men inget tyder i dag på att kommuner och landsting inom överskådlig tid skulle få rätt att fritt bestämma över sin skattesats.

Hur kan en sådan långtgående inskränkning i självbestämmanderätten stämma överens med principen om kommunal självstyrelse och den därmed förbundna fria beskattningsrätten? Svaret beror på om man jämför med den kommunala självstyrelsens allmänna och grundläggande principer eller med den kommunala självstyrelsen såsom den tolkats i svensk rätt. Uttolkarna av den svenska regeringsformen och dess förarbeten är överens. Formuleringarna i lagstiftningens förarbeten är så vaga och allmänt hållna att den kommunala självstyrelsens gränser har gummibandets flexibilitet. Det finns endast utsagt att den kommunala självstyrelsen kräver en fri sfär, men inte hur stor denna sfär skall vara. Gränsdragningen ses som en lämplighetsfråga, en praktisk arbetsfördelning mellan stat och kommun. I sista hand är det emellertid alltid staten som bestämmer var gränsen skall dras.

Den kommunala självstyrelsen är inte fri utan begränsad. Så länge staten och kommunerna var överens om att skatterna skulle höjas ställdes maktfrågan inte på sin spets. När konflikten nu aktualiserats demonstrerar staten sin makt. Regeringsformens allmänna formuleringar visade sig ge föga skydd åt den lokala självstyrelsen.

EG och kommunalskatterna

Alla EG-länder har en relativt omfattande kommunal verksamhet. Finansieringen av den kommunala verksamheten betraktas som en nationell angelägenhet. Danmarks kommuner och amtskommuner har exempelvis egen beskattningsrätt. Den kommunalekonomiska kommittén drog 1991 slutsatsen att det i dag inte finns några regler som direkt skulle kunna påverka utformningen av det svenska statsbidragssystemet eller kommunernas och landstingens rätt till inkomstbeskattning och avgiftsfinansiering. Inte heller EES-avtalet innebär några inskränkningar i detta avseende.

Däremot får ett utvidgat och fördjupat samarbete inom ramen för den europeiska unionen sannolikt direkta konsekvenser för den kommunala beskattningsrätten. Carl Johan Åberg, som först var ordförande i kommunalekonomiska kommittén och efter regeringsskiftet sakkunnig i utredningen, framhöll i ett särskilt yttrande att frågan kan bli aktuell inom redan några få års tid. Det långtgående valutapolitiska samarbetet inom EG driver fram en harmonisering av medlemsländernas budgetpolitik. Därmed berörs hela den offentliga sektorn, även de delar som i Sverige ligger inom kommuner och landsting. Det är respektive lands regering som inför de övriga EG-medlemmarna får svara för denna offentliga sektor, inte minst eventuella budgetunderskott. I sådant perspektiv framstår, enligt Åberg, den kommunala beskattningsrätten i Sverige som synnerligen långtgående.

Staten sätter ramarna

På grundval av den kommunalekonomiska kommitténs förslag utvecklade regeringen 1992 de allmänna förutsättningarna för statens ekonomiska styrning av kommunerna.

Riktlinjerna utgår från två grundläggande förhållanden. Det första är att kravet på samhällsekonomisk balans är överordnat alla andra krav och därför måste bestämma det ekonomiska utrymmet för den ekonomiska sektorn. Det andra är att rollfördelningen mellan staten respektive landstingen och kommunerna måste göras tydlig.

Regeringen anger tre uppgifter som ankommer på staten ensam.

Den första är *offentlig verksamhet som har en given anknytning till hela riket*, exempelvis utrikespolitik, infrastrukturuppbyggnad, rättsordningen och skolans innehåll.

Den andra är *fördelningspolitik*, önskemålet att servicenivån inte varierar alltför mycket mellan kommunerna.

Den tredje är att staten har ett *överordnat ansvar för samhällsekonomin och stabiliseringspolitiken*.

Det överordnade ansvaret för att den offentliga verksamheten utvecklas på ett sätt som är förenligt med kravet på samhällsekonomisk balans innebär att staten utfärdar riktlinjer för kommuner och landsting. Den totala finansiella ramen anges genom riktlinjer för den kommunala skattesatsen och de statliga transfereringarna. Kommunerna och landstingen skall ges en rimlig planeringshorisont, men de samhällsekonomiska förutsättningarna kan förändras så snabbt att regering och riksdag inte kan lägga fast ramarna på så lång sikt som tre år. Därför är avsikten att riksdagen årligen skall revidera riktlinjerna.

Om staten vill ge kommuner och landsting utvidgade uppgifter skall finansieringsprincipen tillämpas, även om den inte lagfästs. Innebörden är att staten bör anvisa hur kostnadskrävande förändringar skall finansieras. Det kan ske genom minskande krav inom obligatoriska eller reglerade områden eller genom ökade statsbidrag.

Ett viktigt syfte är att begränsa det samhällsekonomiska utrymmet för kommunerna. Kommunalskatterna kan enligt regeringen inte tillåtas att öka. Statsbidragens betydelse för kommunernas finansiering kommer att minska. Avgiftsfinansiering kommer att få ökad betydelse. Kommunernas kapitalförvaltning kan effektiviseras genom exempelvis effektivare lokalanvändning och utförsäljning av fastigheter och andra tillgångar.

De kommunalekonomiska besluten skall föregås av överläggningar mellan regeringen och företrädare för kommunerna och landstingen. Dessa överläggningar har en oklar konstitutionell status. De är informella och leder inte till bindande avtal. Avsikten är att ge ett beslutsunderlag till regering och riksdag. Det finns inget krav på att parterna skall komma överens, även om eventuella överenskommelser kan dokumenteras i någon form. De berörda förväntas verka för att överenskommelserna efterlevs. I praktiken blir de därmed bindande.

Nytt statsbidragssystem

Betydande delar av kommunernas och landstingens verksamhet finansieras av överföringar från staten. Genom att knyta bestämda villkor till dessa bidrag har staten haft ett effektivt sätt att reglera de lokala självstyrelseorganen. Liksom i många andra länder ersätts nu dessa många specialdestinerade bidrag av ett generellt statsbidrag.

Avsikten är att, inom de fasta ekonomiska ramar som sätts av staten, ge kommuner och landsting större handlingsfrihet när det gäller verksamhetens utformning och prioriteringen mellan olika verksamhetsområden. Tanken är att effektiviteten därmed skall öka.

Från 1993 avskaffas sektorsbidraget till det

kommunala offentliga skolväsendet, bidraget till kommunal barnomsorg, bidraget till service och vård, bidraget till byggande av länstrafikanläggningar, bidraget till drift och byggande av kommunvägar, bidrag till färdtjänst, bidrag till invandrares svenskundervisning, bostadanpassningsbidraget och flera andra slags statsbidrag. Dessutom avskaffas såväl den allmänna som den särskilda skatteutjämningsavgiften samt den avräkningsskatt som infördes i samband med skattereformen.

Det nya generella statsbidraget benämns statligt utjämningsbidrag till kommuner. Utformningen syftar till att jämna ut de ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna. Kommunalekonomiska kommittén ställde upp kraven att systemet skall bygga på generella och opåverkbara faktorer. Systemet skall syfta till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna att själva kunna styra utformningen av och ambitionsnivån för sin verksamhet. På sikt avses systemet leda till att skillnaderna i kommunernas skatteuttag minskar.

Den automatik som hittills funnits i statsbidragen till kommuner och landsting försvinner med det nya systemet. Den allmänna bidragsramen bestäms med utgångspunkt i vad regering och riksdag bedömer vara det samhällsekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn.

Den konkreta utformningen av systemet väckte en intensiv debatt. Särskilt storstäderna ansåg sig missgynnade. Hur stor vikt skulle läggas vid olika faktorer, exempelvis en kommuns klimatförhållanden? Det system som riksdagen antog 1992 består av tre delar. Den första är ett bidrag för att utjämna kommunernas skatteinkomster upp till en generell garantinivå. Den andra delen ökar eller minskar detta bidrag med hänsyn till kommunernas strukturella förhållanden avseende åldersstruktur, social struktur, glesbygds/tätortsgrad samt klimat. Den tredje delen är ett tillägg för befolkningsminskning.

Övergången till det nya systemet sker gradvis. En expertgrupp har i uppgift att se över beräkningsgrunderna. För 1993 och 1994 gäller speciella övergångsregler som innebär att ingen kommun skall vinna eller förlora mer än en viss mindre del av sina inkomster.

Beslutet om ett generellt statsbidrag åtföljdes också av en debatt om statens och medborgarnas möjligheter att ställa krav på kommunerna. Grundtanken i det nya systemet är att kommunerna, inom ramen för den av staten givna ekonomiska ramen, självständigt skall förfoga över tillgängliga resurser. Frågan är i vilken mån staten genom lagstiftning kan tvinga kommunerna att hålla en viss miniminivå för exempelvis barnomsorg, handikappomsorg och bibliotek.

Avgifter

Med avgift avses en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmännas sida. Inom det kommunala området har avgifter sedan länge använts för att finansiera exempelvis vatten och avlopp, fjärrvärme, elektricitet, renhållning, sotning, kollektivtrafik och hamnar. Däremot spelar avgifter en underordnad roll för finansiering av kommunens sociala och kulturella åtaganden (tabell 9.3).

Regeringens kommunalekonomiska proposition 1992 understryker att avgiftsfinansiering kommer att bli en allt viktigare inkomstkälla för kommuner och landsting. De ekonomiska aspekterna står i förgrunden. Avgifter anses fylla en viktig funktion som effektivitetshöjande styrinstrument. Avgifter sägs ge en mer korrekt signal om den faktiska

Tabell 9.3 Avgiftsfinansiering 1990

Verksamhet	Procent
Elförsörjning	103
Gasförsörjning	103
Fjärrvärme	101
Avfallshantering	97
Hamnverksamhet	89
VA	87
Barnomsorg	9
Äldreomsorg	8
Musikskola	8
Fritid	6
Kultur	1

Källa: Kommunförbundet

resursuppoffringen och ger information om hur högt konsumenterna värderar olika tjänster. Finansiering via avgifter blir därmed en metod för kommunerna att prioritera mellan olika verksamheter. Avgifter kan också utnyttjas aktivt för att styra efterfrågan mellan olika lösningar.

En särskild utredning om kommunala avgifter föreslog 1991 att avgifter skall bestämmas enligt principen om effektiv prissättning. Principen innebär att en avgift i första hand skall utformas så att den speglar den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden. En avgift skall, enligt avgiftsutredningen, förmedla korrekta prissignaler, höja effektiviteten genom att öka kostnadsmedvetandet, såsom ransoneringsmekanism skapa jämvikt mellan utbud och efterfrågan samt leda till en skälig inkomstfördelning.

Avgiftsfinansiering har emellertid inte endast *ekonomiska* aspekter utan aktualiserar även *juridiska* och *politiska* problem.

Inom den offentliga rätten är ett länge diskuterat problem hur gränsen skall dras mellan skatter och avgifter. Gränsdragningen har betydelse eftersom regeringsformens bestämmelser om normgivningskompetens skiljer sig mellan skatter och avgifter. Språkbruket ger föga vägledning. Skogsvårdsavgift är exempelvis ingen avgift, utan en skatt. En skatt är ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkta motprestationer från det allmänna. En avgift betalas som ersättning för en specificerad motprestation.

Kommunernas taxebeslut har ofta lett till rättslig prövning. Kommunernas möjligheter att ta ut avgifter har begränsats av den kommunala kompetensen. Självkostnadsprincipen har exempelvis förbjudit kommunerna att ta ut högre avgifter än vad som ansetts vara motiverat från kostnadssynpunkt. En friare taxesättning i konkurrensutsatt verksamhet fordrar att självkostnadsprincipen inskränks.

Den kommunala avgiftsrätten utövas i två steg. För det första krävs ett beslut om avgiftstaxa, ett normbeslut som vanligen fattas av fullmäktige. För det andra bestäms individuella avgiftsuttag. Dessa normtillämpningsbeslut fattas vanligen av en nämnd eller, efter delegering, en tjänsteman. Avgiftsutredningen har fäst uppmärksamheten på svårigheten att laglighetspröva vissa av dessa beslut och föreslår att en särskild avgiftsdomstol inrättas.

En förskjutning från skattefinansiering i riktning mot ökad avgiftsfinansiering har även politiska konsekvenser. När tillgången till offentliga tjänster bestäms av avgifter blir den enskilde individens betalningsförmåga utslagsgivande. Om personer med bristande ekonomiska resurser utestängs från kommunal service hotas medborgarskapsidéns idé om medborgarnas lika sociala rättigheter. Avgiftsfinansieringens fördelningspolitiska konsekvenser kan motverkas på två sätt. Ett högkostnadsskydd kan sätta en övre gräns för avgiften. Avgifter kan kombineras med skattemedel; en viss del av tjänsten subventioneras därmed av offentlig finansiering.

Tabell 9.4 Utgifter 1990

	Kommuner	Landsting
Löner	52	59
Tjänster	19	11
Material	8	8
Bidrag, ersättningar	8	13
Räntor	3	1
Övrigt	10	8
Summa procent	100	100

Källa: Kommunernas finanser 1990, SCB

Bortsett från de fördelningspolitiska aspekterna innebär valet av finansieringsform även ett allmänt ställningstagande till samhällets kollektiva beslutsprincip. Med avgiftsfinansiering betonas medborgarens roll som konsument. Det är marknadens efterfrågesignaler som därmed styr samhällets kollektiva prioriteringar. Med skattefinansiering ligger medborgarens möjligheter att påverka i rollen som väljare. Politiska beslut blir därmed avgörande. Den borgerliga regeringen tar i den kommunalekonomiska propositionen klar ställning: "Det är konsumenternas värderingar som skall styra resursfördelningen mellan olika sektorer i ekonomin." Ökad avgiftsfinansiering är i detta perspektiv en logisk följd.

Utgifter

En översikt över kommunernas och landstingens utgifter (tabell 9.4) visar att över hälften går till löner. Den kommunala sektorns expansion innebar framför allt att kommuner och landsting anställde mer personal. När dagens situation kräver besparingar och nedskärningar blir anställningsstopp och avskedanden en vanlig konsekvens.

Utgifternas fördelning speglar landstingens och kommunernas ansvarsområden. Hälso- och sjukvården står för drygt tre fjärdedelar av landstingens utgifter. Läns- och regionsjukvård står för cirka 50 procent och primärvården för cirka 25 procent av de totala utgifterna.

Kommunernas utgifter fördelas på flera områden, men utbildning, äldreomsorg och barnomsorg tar drygt hälften av vad genomsnittsmedborgaren betalar i skatt till kommunen (tabell 9.5). Bakom tabellens medeltal finns stora skillnader mellan olika kommuner. Utgifterna för socialbidrag är högre i storstäderna. Befolkningens åldersstruktur avgör givetvis de relativa kostnaderna för barnomsorg, skola och äldreomsorg.

Driftkostnader

Redovisningen av driftkostnader omfattar all löpande verksamhet, inklusive reparationer och underhåll av anläggningar.

Finansieringen av driftkostnader varierar starkt mellan olika områden. Fritids- och kulturverksamheten är nästan helt skattefinansierad. Driftkostnaderna för energi, vatten och avlopp betalas nästan helt med avgifter. Statsbidragen har störst betydelse inom utbildningen och det sociala området.

Investeringar

Investeringar är de utgifter som ökar samhällets realkapital. Som investeringar räknas utgifter för byggnadsverksamhet samt inköp av maskiner, inventarier, fordon etc.

Kommunernas investeringar görs i första hand inom det tekniska området (exempelvis energi, vatten och avfall) samt för mark och

Tabell 9.5 Vart går kommunalskatten?

Kommunens nettokostnader 1990	Genomsnitt kronor
Utbildning	**5 633**
Grundskola	3 226
Skolmåltider i grundskolan	545
Läromedel i grundskolan	270
Gymnasieskola	952
Skolmåltider i gymnasieskolan	160
Läromedel i gymnasieskolan	148
Komvux och musikskola	332
Äldreomsorg	**4 487**
Äldreomsorg exkl. färdtjänst	3 643
Bostadsbidrag till pensionärer	844
Barnomsorg	**3 130**
Barnomsorg	2 857
Bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl.	273
Fritid och kultur	**2 394**
Fritidsverksamhet	1 366
Bidrag till fritidsföreningar	305
Kulturverksamhet	538
Bidrag till kulturföreningar och studieförb.	185
Familjeomsorg	**1 354**
Missbrukarvård, fosterhem m. m.	649
Socialbidrag, exkl. flyktingbidrag	450
Sysselsättningsbefrämjande åtgärder	255
Kommunikationer	**933**
Gator, vägar, belysning	933
Samhällsskydd	**821**
Miljö- och hälsoskydd	136
Brandförsvar och ambulansväsende	685
Övrigt	**4 280**
Underskott (ej finansierade kostnader)	**158**
Summa skatt	**22 994**

Källa: Vad kostar verksamheten i din kommun? Bokslut 1990. SCB

bostäder. Huvuddelen av landstingens investeringar sker inom hälso- och sjukvården. En betydande del av landstingens investeringar utgörs av teknisk utrustning till sjukhusen.

Både landstingens och kommunernas investeringar har minskat under 1980-talet.

Budget och redovisning

Kommunallagens regler om den ekonomiska förvaltningen har nyligen reviderats. De äldre bestämmelserna ansågs lägga alltför stora restriktioner på exempelvis kommunernas förmögenhetsförvaltning. Med 1991 års kommunallag har kommunerna fått ökat spelrum i ekonomiskt avseende.

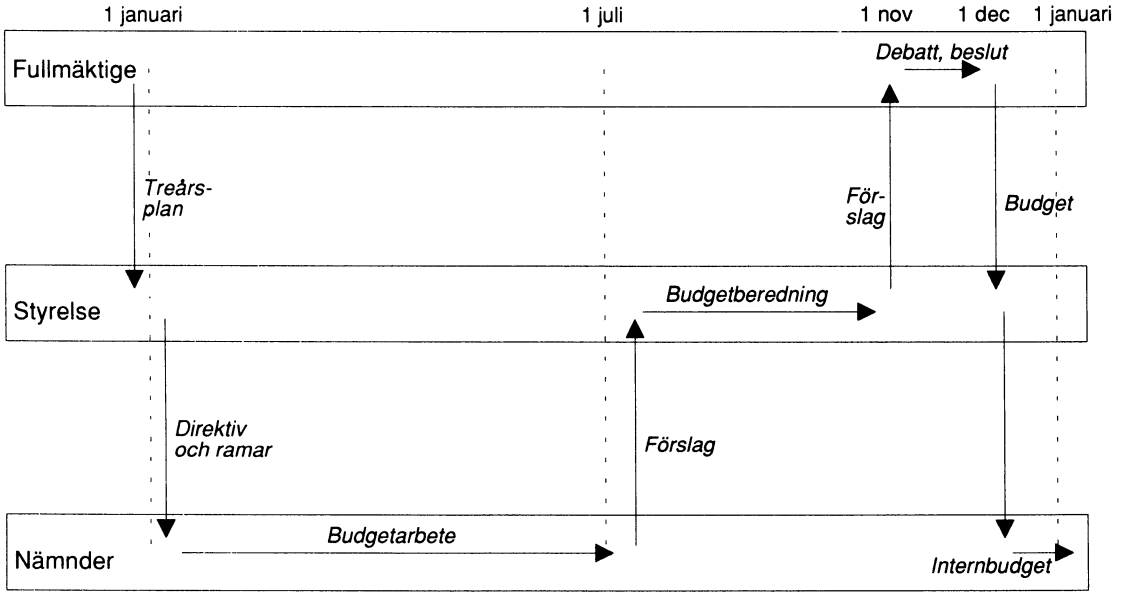
Som allmänt mål för den ekonomiska förvaltningen uppställer kommunallagen kravet att kommuner och landsting skall ha en *god ekonomisk hushållning* i sin verksamhet. Kommunerna och landstingen skall förvalta sina medel på ett sådant sätt att kraven på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

Budget

Kommunerna och landstingen är skyldiga att årligen upprätta en budget. Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. Det kommunala budgetåret sammanfaller med kalenderår; statens budgetår börjar däremot den 1 juli. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Lagen kräver vidare att det av planen skall framgå hur utgifterna skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas bli vid budgetårets slut.

Budgeten skall också innehålla en plan för

Figur 9.3 Budgetprocessen i kommuner och landsting



ekonomin under de närmaste tre åren. Denna rullande treårsplanering avser att öka intresset för den politiska diskussionen om kommunens och landstingets långsiktiga utveckling och strukturella problem.

Det tidigare kravet på att budgeten skall vara balanserad finns inte längre kvar. Inte heller förslaget om budgetbalans i ett treårsperspektiv har lagfästs. En konsekvent underbalansering av budgeten skulle dock stå i strid med det allmänna kravet på god ekonomisk hushållning.

Budgetprocessen

Budgeten tillhör de politiskt tunga frågor som ligger inom fullmäktiges beslutsdomän. Före det slutliga budgetbeslutet ligger en lång förberedelseprocess (figur 9.3). Fullmäktige anger de allmänna ramarna genom treårsbudgeten. I början av året utfärdar styrelsen närmare direktiv till nämnderna. På grundval av nämndernas förslag utarbetar styrelsen under hösten ett budgetförslag, som normalt skall överlämnas till fullmäktige före oktober månads utgång. Budgeten skall därefter hållas tillgänglig för allmänheten. Under november behandlar fullmäktige budgetförslaget. Beslut om budgeten, och därmed skattesatsen, för nästföljande år skall normalt tas före november månads utgång.

Det är en omdiskuterad fråga vilken reell betydelse budgetprocessen har för den ekonomiska utvecklingen i kommunen och landstinget. Den statsvetenskapliga forskningen har i allmänhet kommit fram till resultat som ger anledning till viss skepsis. Betydelsefulla

avgöranden med stora ekonomiska konsekvenser fattas i andra sammanhang än inom ramen för budgetprocessen. Själva budgetbeslutet blir därmed i huvudsak av bekräftande karaktär. Däremot kan budgetprocessen ha betydelse i andra avseenden än de strikt ekonomiska. Budgeten har en inte obetydlig symbolisk betydelse.

Redovisning

Utvecklingen mot ökad målstyrning gör att årsredovisningens roll som kontrollinstrument ökar. Genom redovisningen skall fullmäktige kunna bilda sig en uppfattning om huruvida nämnderna följt fullmäktiges riktlinjer och om de politiska målen uppnåtts. Tanken bakom kommunallagens regler är att fullmäktige, om det visar sig att nämnderna inte förvaltat tilldelade medel enligt fullmäktiges mål för verksamheten, skall kunna vidta korrigeringar genom att i den kommande budgeten förtydliga eller precisera sina riktlinjer för verksamheten.

Årsredovisningen skall ge upplysning om utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid årets slut. Upplysning skall också lämnas om borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser. Kravet på koncernredovisning innebär att årsredovisningen numera även skall omfatta sådan kommunal verksamhet som drivs i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag.

Årsredovisningen skall lämnas över till fullmäktige och revisorerna senast den 1 juni året efter det år som redovisningen avser. På grundval av revisionsberättelsen beslutar fullmäktige om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. Efter det att ansvarsfrihet har beviljats skall årsredovisningen godkännas av fullmäktige.

För att att förstärka "medborgarrevisionen" stadgar kommunallagen att årsredovisningen skall hållas tillgänglig för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige då årsredovisningen skall godkännas.

Ekonomistyrning

Kommunallagen ger endast de allmänna ramarna för kommunernas och landstingens budget- och redovisningsmetoder. Av stor betydelse är det redovisningsreglemente som utformats av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

För att möjliggöra noggrannare ekonomiska analyser av verksamheten rekommenderade de båda förbunden 1987 en ny budget- och redovisningsmodell. Denna innebär att drift- och investeringsbudgetarna sammanfattas i tre nya budgetdokument: resultatbudget, finansieringsbudget och balansprognos. I *resultatbudgeten* redovisas den planerade verksamhetens nettokostnader, resultatet efter skatteintäkter och räntenetto och som en följd av detta förändringarna av det egna kapitalet. I *finansieringsbudgeten* redovisas in- och utbetalningarna av penningmedel, dvs. prognoser över hur kommunens rörelsekapital kommer att förändras under budgetåret. *Balansprognosen* utvisar den beräknade ekonomiska ställningen vid budgetårets slut, dvs. tillgångarna, skulderna och det egna kapitalet. Det egna kapitalet är skillnaden mellan tillgångar och skulder.

Redovisningssystemet är i modellen direkt kopplat till budgeten. Det består av *resultaträkning*, *finansieringsanalys* och *balansräkning*. Årsredovisningen omfattar även driftredovisning och investeringsredovisning.

Syftet med redovisningen är att tillgodose kravet på extern information, utgöra ett instrument för intern styrning och ge underlag för beslut, exempelvis om prissättning. Under 1960-talet utvecklades en kommunal kontoplan, K-planen, som kom att få en omfattande användning. Med tiden visade denna kontoplan ha dålig flexibilitet när det gällde informationsförsörjningen. Ett ökande antal kommuner har därför gått över till BAS-planen, som under 1970-talet utvecklades av Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Mekanförbund och som numera används av många tjänsteproducerande företag. Systemet, som är avpassat för datoranvändning, medger större flexibilitet. Den allmänna uppdelningen i verksamhetsområden (figur 9.4) ansluter dock till den tidigare använda kontoplanen.

Det ställs i dag motstridande krav på redovisningen i kommuner och landsting. Å ena sidan går utvecklingen i riktning mot ökad decentralisering och flexibilitet; olika kommuner och landsting ges därför ökade möjligheter att välja delvis olika redovisningssystem. Å andra sidan leder de skärpta kraven på effektivitet att verksamheten skall kunna jämföras kommuner och landsting emellan; redovisningssystemen måste då göras enhetliga.

Figur 9.4 Verksamhetsindelning i kommunal redovisning

0	Gemensam kommunadministration
1	Arbete och näringsliv
2	Mark och bostäder
3	Kommunikationer
4	Fritid
5	Energi, vatten och avfall
6	Utbildning
7	Vård och omsorg
8	Miljö-, hälso- och samhällsskydd

Utvärdering

Målet för kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning är "god hushållning". Det finns olika sätt att mäta hur väl de tillgängliga resurserna använts. Figur 9.5 visar hur tre vanligt förekommande begrepp brukar definieras. Om de insatta resurserna relateras till kommunens och landstingens prestationer erhålls ett mått på verksamhetens *produktivitet*. En annan sak är i vilken mån prestationerna verkligen bidrar till att uppnå de mål som uppsatts. Om prestationerna relateras till de uppnådda resultaten fås ett mått på *måluppfyllelsen*. Den samlade bedömningen av produktivitet och måluppfyllelsen, dvs. relationen mellan resurser och resultat, blir ett mått på verksamhetens *effektivitet*.

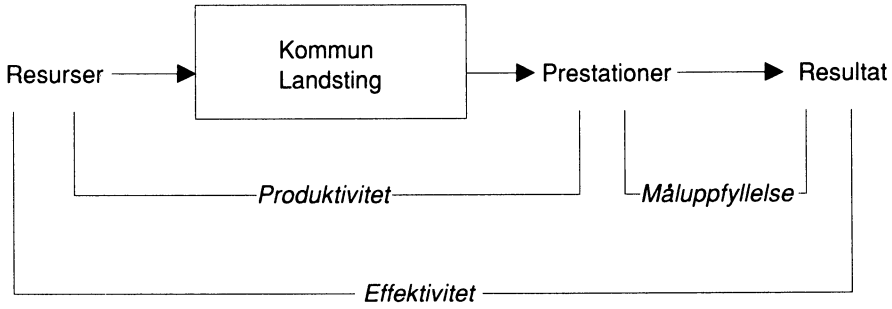
Nyckeltal

Svårigheten att bedöma måluppfyllelsen har gjort att de flesta studier av resursutnyttjandet i den kommunala sektorn begränsar sig till produktiviteten. Avsevärd möda har lagts ned på att genom nyckeltal skapa jämförbara mått på förhållandet mellan prestationer och resurser.

Ett sådant exempel är Kommunförbundets och Statistiska centralbyråns publikation Vad kostar verksamheten i din kommun?, som baseras på kommunernas bokslutsstatistik. Skillnader i redovisningssystem gör att jämförelser får göras med viss försiktighet. Nyckeltalen redovisas i form av kronor per invånare, kronor per viss målgrupp och som procenttal. Vissa nyckeltal beräknas per normalinkomsttagare.

Uppgifterna från 1990 visar exempelvis att en elev i grundskolan kostade i genomsnitt 48 400 kronor per år, vilket motsvarar en kost-

Figur 9.5 Tre slag av utvärdering



nad på 43 kronor per lektion. En heltidsplats i barnomsorgen kostade 72 000 kronor, vilket motsvarar 40 kronor per omsorgstimme.

Den statistiska sammanställningen visar att dessa styckkostnader skiljer sig åtskilligt från kommun till kommun. Kostnaderna för en daghemsplats varierade mellan 49 000 och 101 000 kronor. En skolmåltid kostade mellan 12 och 28 kronor per skolelev och skoldag.

En jämförelse mellan de nordiska länderna, som genomförts av Statskontoret, visade att kostnaderna för bl.a. för barnomsorg och åldringsvård i allmänhet var högst i Sverige. En anledning är att lönerna i Sverige var relativt sett höga och att Sverige ofta anställt mer kvalificerad personal än de andra nordiska länderna.

Skillnaderna mellan de svenska kommunernas styckkostnader beror på flera olika faktorer. Kommunens strukturella förhållanden leder i vissa fall till ökade kostnader. I glesbygdskommuner med långa avstånd och få invånare bidrar skolskjutsar och små klasser till att kostnaderna per elev blir jämförelsevis höga.

Även partipolitiska faktorer spelar in. I borgerliga kommuner är kostnaderna för socialbidrag lägre än i andra kommuner. Socialdemokratiska kommuner ger i genomsnitt högre bostadsbidrag till barnfamiljer och pensionärer, lämnar mer stöd till kultur- och fritidsföreningar samt satsar mer på sysselsättningsbefrämjande åtgärder.

Produktivitet

Alla skillnader i styckkostnader kan emellertid inte hänföras till strukturella och politiska faktorer. En del höga kostnader förklaras av dåligt resursutnyttjande. Att mer exakt mäta produktiviteten och dess förändringar har dock visat sig vara förenat med stora svårigheter.

Ett exempel är de studier som visat att produktiviteten mätt som antal besök per läkare vid vårdcentraler och akutsjukhus minskat sett över en längre period. Resultaten blir emellertid missvisande om man inte samtidigt beaktar att vårdcentralerna och akutmottagningarna nu skall klara av svårare och mera kostnadskrävande fall. En ökning av styckkostnaderna behöver inte vara en följd av försämrad produktivitet, utan kan bero på förändrade krav.

Flera myndigheter och andra organ är engagerade i försöken att mäta produktiviteten i den offentliga sektorn. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har bedrivit åtskilliga effektivitetsprojekt. Landstingsförbundet och Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut, Spri, har bidragit med prestationsmått och nyckeltal för att kunna jämföra kostnader och prestationer inom sjukvårdsområdet.

Den till finansdepartementet knutna Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO, har beställt och producerat en rad rapporter om effektivitetsproblem i både statlig och kommunal förvaltning. Statliga myndigheter som Statskontoret har genomfört undersökningar av prestationer i både statlig och kommunal verksamhet. En av Skolverkets huvuduppgifter är att utvärdera skolans verksamhet.

Några offentliga utredningar, särskilt Produktivitetsdelegationen, Konkurrenskommittén och Långtidsutredningen, har diskuterat effektivitetsproblemen inom den offentliga sektorn.

Produktivitetsdelegationen fann 1991 att produktiviteten minskat under den offentliga sektorns expansionsperiod på 1960- och 1970-talen. Vissa resultat tyder dock på att produktiviteten ökade något under 1980-talet.

Konkurrens

Produktivitetsdelegationen varnade för alltför snabba slutsatser av det faktum att produktiviteten inom delar av den offentliga sektorn visat sig vara låg. Att produktivitetstillväxten varit svagare i den offentliga sektorn än i industrin kan bero på tjänsteproduktionens karaktär snarare än på huvudmannaskapet. I arbetsintensiva sektorer där mänsklig omsorg och kontakt är väsentliga inslag kan produktiviteten inte höjas på samma sätt som i automatiserad industriell produktion.

Utredningens slutsats var att den svagare produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor mer förklaras av bristande konkurrens än av det offentliga huvudmannaskapet. Produktiviteten kan höjas påtagligt om konkurrens införs i sådan verksamhet som tidigare legat under offentligt monopol.

Denna tanke har vidareutvecklats i den rapport om konkurrensen inom den kommunala sektorn som Konkurrenskommittén avlämnade 1991. Utredningen föreslår ett sätt att ersätta kommunala monopol med en effektiv konkurrens. Modellen förutsätter avreglering, minskade subventioner, utbuds- och konkurrensbefrämjande åtgärder samt ökade valmöjligheter och brukarinflytande. Övergången tänkes äga rum i tre steg. I det första steget införs *resultatenheter* inom den kommunala förvaltningen. Ansvar och befogenheter överförs till exempelvis daghem, skolor och vårdcentraler, vilka ges ett självständigt budget- och resultatansvar. I andra steget införs konkurrens med externa leverantörer. Om ett privat bolag eller en kooperativ förening kan erbjuda tjänster till lägre kostnad och till samma eller högre kvalitet bör den läggas ut på *entreprenad*. Kommuner och landsting kan även låta egna utförarenheter konkurrera genom *intraprenad*. I det tredje steget ges de offentliga subventionerna i form av en personlig *servicecheck*. Medborgaren blir en kund med full valfrihet att välja leverantör. Detta steg innebär en mer eller mindre fullständigt genomförd avkommunalisering och privatisering.

Konkurrenskommittén föreslog att kommuner och landsting tillåts att i viss utsträckning åta sig uppdrag utanför det egna områ-

det och därigenom konkurrera med andra kommuner och landsting. Kommunerna och landstingen skall få svårare att använda dolda subventioner i konkurrensutsatt näringsverksamhet. Utredningen föreslog även att reglerna om kommunal upphandling skärps, bl.a. i enlighet med EG:s regler. Huvudtanken med de nya bestämmelserna är att kommuner och landsting skall tvingas effektivisera sin verksamhet genom att utnyttja marknadsorienterade metoder.

10 Rättssäkerhet

En viktig etapp i den europeiska historien markeras av *rättsstatens* födelse. Mot de äldre tidernas härskarmakt baserad på personlig makt och godtycke ställdes en ny form av maktutövning, makt bunden av förutbestämda rättsregler.

För undersåten och den enskilde individen är skillnaden fundamental. Att känna sina rättigheter, och ha möjlighet att hävda dem inför oberoende domstolar, blev ett avgörande steg i utvecklingen mot ett fullvärdigt medborgarskap som samhällsmedlem.

Den enskildes rättssäkerhet bygger på *förutsebarhet*. Rättsstatens princip innebär att medborgaren i förväg skall kunna bedöma de rättsliga följderna av sina handlingar.

I den svenska regeringsformen kommer rättsstatens grundläggande princip till uttryck redan i inledningsparagrafen: "Den offentliga makten utövas under lagarna." Regeringsformen stadgar också att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall "beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet". I ett särskilt kapitel preciserar regeringsformen de grundläggande fri- och rättigheter som varje medborgare åtnjuter.

Historiskt sett riktades kraven på rättssäkerhet främst mot den gamla överhetsstaten. Den moderna formuleringen avser emellertid inte endast staten i snäv mening, utan den offentliga makten i allmänhet. Med de senaste årtiondenas vidgade uppgifter för de lokala och regionala självstyrelseorganen möter medborgarna den offentliga makten framför allt i skepnad av kommuner och landsting. I vilken mån Sverige i dag lever upp till rättsstatens krav avgörs därför inte minst av hur kommuner och landsting arbetar. Vad regeringsformen benämner förvaltningsmyndigheter innefattar kommunernas och landstingens styrelser och nämnder. Med "andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen" avses bolag och andra privata rättssubjekt som svarar för förvaltningsuppgifter.

Rättssäkerhet är en allmän princip som kan förverkligas genom skilda metoder. För kommunernas och landstingens del kan man urskilja flera olika särdrag som är speciellt ägnade att värna rättsstatens krav på lagenlighet. Vissa av dessa metoder har tillkommit för att förebygga eller förhindra brott mot rättssamhällets principer, andra är inriktade på att upptäcka och korrigera felaktiga beslut.

Det finns speciella regler för den offentliga maktens *organisation*. Särskilda bestämmelser reglerar *förfarandet* i förvaltningen. De offentligt anställda har ett speciellt *tjänsteansvar*. För den offentliga verksamheten råder en *offentlighetsprincip*. Beslut hos kommuner och landsting kan överklagas och utsättas för en *laglighetsprövning*. Den offentliga verksamheten utsätts för särskilt organi-

serad *granskning*. Dessa särdrag skiljer den offentliga verksamheten från den privata. En värdering av hur väl kommunen och landstinget fungerar från rättssäkerhetssynpunkt måste grundas på en samlad bedömning av hur dessa krav uppfylls.

Organisation

Rättsstaten bygger på *opersonlig* maktutövning. Den offentlige tjänstemannen ikläder sig rollen som innehavare av ett *ämbete*, vilket regleras av bestämda föreskrifter. Som en förebild för den offentlige tjänstemannen fungerar i detta avseende den yrkesgrupp som har rättstillämpning till huvuduppgift, nämligen juristen.

I den centrala statsförvaltningen, med sina gamla ämbetsmannatraditioner, är inslaget av jurister fortfarande starkt, särskilt i departementen. Kommunalförvaltningen, som i äldre tider sköttes av frivilliga förtroendevalda, har haft en annan karaktär. Gränsdragningen mellan politik och förvaltning har inte varit lika skarp och den juridiska karaktären inte lika framträdande. I staten fattas besluten vanligen av anställda, i kommuner och landsting ingår fullmäktige och nämnder i ett politikerstyrt system.

Med framväxten av de stora förvaltningarna inom kommuner och landsting följde också en arbetsdelning och specialisering som gjorde att likheterna med den statliga förvaltningen ökade. Men, som påpekats i tidigare kapitel, den svällande byråkratin visade sig vara mycket svårstyrd. De vidgade möjligheterna att själva bestämma över sin inre organisation har lett till att kommuner och landsting prövar mer flexibla arbetsformer, sammanslagningar av nämnder och bolagiseringar.

Visserligen ställer kommunallagen fortfarande vissa grundkrav på organisationen, bland annat för att förhindra att en nämnd spelar dubbelrollen som både beslutande och granskande instans. Det är ändå uppenbart att experimenten med mer pragmatiska arbetsformer kan innebära risker från rättssäkerhetssynpunkt. Kraven på rolldelning och strikta organisationsgränser har tillkommit för att värna rättssäkerheten. Strävan efter ökad effektivitet och lånet av det privata företagets organisationsformer kan gå ut över den formbundenhet som avser att tämja den offentliga makten.

Förfarande

Det var länge oklart exakt vilka rättigheter som medborgarna hade i mötet med de offentliga myndigheterna. Först 1971 infördes en enhetlig *förvaltningslag*; en ändrad version trädde i kraft 1987. Förvaltningslagen innehåller grundläggande regler om hur myndigheter fattar beslut. Lagen innehåller också regler om myndigheternas serviceskyldighet gentemot allmänheten, krav på enkelt och snabbt förfarande samt lättbegripligt språk.

Förvaltningslagen gäller "förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden". Begreppet förvaltningsmyndighet inbegriper styrelser och nämnder i kommuner och landsting, men inte kommun- och landstingsägda bolag (såvida inte det finns särskilda bestämmelser om att lagen skall tillämpas). Förvaltningslagen gäller heller inte beslutande församlingar som kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige.

Uttrycket "handläggning av ärenden" täcker bara en viss del av den offentliga verksamheten. Att hålla en lektion i en skola är inte att

handlägga ett ärende, men däremot att utdela en disciplinär bestraffning till en elev. En operation på ett sjukhus är inte ärendehandläggning, men däremot att debitera en patient för sjukhusvård.

Myndighetsutövning

En särskilt viktig del av ärendehandläggningen utgörs av de fall som definieras som *myndighetsutövning*. Tjänstemannen uppträder här som företrädare för den offentliga makten. Med myndighetsutövning avses utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande.

Vissa regler i förvaltningslagen handlar speciellt om beslut som innebar myndighetsutövning. Tjänstemannens ansvar vid sådana beslut är särskilt stort; som senare kommer att framgå är möjligheten att utdöma ansvar för tjänstefel knutet till just myndighetsutövning.

Jäv

Kravet på opartiskhet gör att den som kan misstänkas ha personliga intressen inte får delta eller närvara vid handläggningen av ett ärende. Bestämmelserna gäller både förtroendevalda och anställda. Det åligger den som berörs att själv anmäla jäv. I styrelser och nämnder inom kommuner och landsting finns det flera olika slags jäv.

Sakägarjäv innebär att handläggaren själv är part i ärendet.

Intressejäv föreligger när saken "kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada" för den som deltar i handläggningen och beslutet. Den som äger en stor aktiepost i ett bolag, som är part i ett ärende, har exempelvis eget intresse i saken.

Släktskapsjäv innebär att inte endast handläggaren själv kan väntas dra nytta eller skada av ärendets utgång, utan även make, maka, sambo, förälder, barn eller annan närstående.

Ställföreträdarjäv inträder då handläggaren eller någon denne närstående, exempelvis som firmatecknare för ett bolag, företräder den som saken angår eller någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång.

Ombudsjäv betyder att man är jävig om man har fört talan som ombud.

Biträdesjäv definieras som att mot ersättning biträda någon i saken.

Delikatessjäv kallas den generalklausul som innebär att det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för någons opartiskhet i ärendet.

I statlig förvaltning finns ytterligare en jävsgrund, s. k. tvåinstansjäv, som innebär att samma tjänsteman inte får besluta i samma ärende i två olika instanser. I kommuner och landsting har denna regel inte gjorts tillämpbar. Det är inte ovanligt att ordförandena i tunga nämnder också är ledamöter i styrelsen. En särskild regel i kommunallagen tillåter att den som tidigare handlagt ett ärende i en nämnd också får lov att delta i handläggningen i en annan nämnd.

Det finns också dubbla engagemang i nämnder och kommunala företag. Nämndledamöter och ledande tjänstemän hos nämnder har uppdrag i bolag och stiftelser som verkar inom nämndens verksamhetsområde. I de fall då kommunen eller landstinget är majoritetsägare i bolaget, eller har majoriteten av styrelseposterna, betraktas det som ersättning för eller som komplement till verksamheten i nämndregi. En sådan dubbelroll medför därför inte jäv.

Ytterligare ett problem från jävssynpunkt är dubbla engagemang i nämnd och föreningsliv. Många förtroendevalda är aktivt engagerade i olika organisationer. Vad händer när en förening söker bidrag från en nämnd där det sitter en ledande företrädare för föreningen? I ärenden som rör generella föreningsbidrag är fördelningsprinciperna ofta fastlagda i förväg och beslutet blir därmed inte ett val mellan olika möjligheter. Situationen är emellertid en annan om flera föreningar konkurrerar om exempelvis ett anslag eller ett kontrakt om föreningsdrift av en anläggning. I sådana fall kan kraven på opartisk och objektiv handläggning sättas på prov. Kommunallagens förarbeten antar att dessa fall kan undvikas genom delegering.

Dessa jävsregler gäller för styrelser och nämnder. För fullmäktiges ledamöter är reglerna inte fullt så stränga. Här gäller endast regeln att en ledamot inte får delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn, syskon eller någon annan närstående.

Tjänsteansvar

Det finns tre olika typer av brott i tjänsten: *mutbrott*, *tjänstefel* och *brott mot tystnadsplikt*.

Mutor

Ett särskilt allvarligt fall av maktmissbruk är att mot betalning påverka utgången av ett ärende. Risken för sådant otillbörligt inflytande har gjort att regler för mutbrott gjorts mycket stränga.

Mutbrott innebär att någon "tar emot, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning". Bestickning är att utlova eller erbjuda en muta.

Lagen omfattar både offentliga och privata arbetstagare. Reglerna gäller även ledamöter i statliga och kommunala styrelser och nämnder.

Ett kommunalråd, tillika ordförande i kommunstyrelsen och den centrala byggnadskommittén, som fördelade uppdrag mellan olika företag, uppvaktades på sin sextioårsdag med ett presentkort på tusen kronor av direktören för ett i kommunen verksamt privat byggbolag. Kommunalrådet dömdes för mutbrott och direktören för bestickning.

Avsaknaden av systematiska kartläggningar gör det svårt att bedöma hur ofta mutor och bestickning förekommer i Sverige. Det är emellertid en vanlig bedömning att korruptionen ökar, både inom den privata och den offentliga sektorn.

Tjänstefel

Sedan gammalt har statliga tjänstemän haft ett omfattande straffansvar för sina handlingar i tjänsten. När anställningsförhållandena inom den offentliga sektorn under 1970-talet anpassades till den privata arbetsmarknaden uttunnades ämbetsansvaret. Under 1980-talet svängde opinionen emellertid åter och riksdagen beslöt att skärpa de offentliganställdas straffrättsliga ansvar. Brottsbalkens nuvarande regler om tjänstefel infördes 1989.

Straffansvaret är knutet till myndighetsutövning. Lagen stadgar att den som "uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften"

skall dömas för *tjänstefel* till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen anses som ringa skall ansvar inte utdömas. Om brottet däremot har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt skall dömas för *grovt tjänstefel* till fängelse i minst sex månader och högst sex år.

Reglerna om tjänstefel gäller både anställda och förtroendevalda i styrelser och nämnder. Däremot undantas ledamöter av beslutande statliga och kommunala församlingar, dvs. fullmäktigeledamöter.

Tillsyn i hälso- och sjukvård

För hälso- och sjukvårdspersonal gäller en särskild lag om tillsyn. Disciplinansvar kan enligt denna utdömas för den som "uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom i hans yrkesutövning". Följden kan bli erinran eller varning, i grövre fall anmälan till åtal.

Frågan om disciplinansvar prövas av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, som också har rätt att återkalla legitimation.

Enligt en särskild förordning är landsting skyldiga att till Socialstyrelsen anmäla skador och sjukdomar som inträffat i hälso- och sjukvården.

Offentlighet

Ett gammalt inslag i svenskt offentligt liv är offentlighetsprincipen. Regeln om allmänna handlingars offentlighet är ett arv från frihetstiden och skrevs in redan i 1766 års tryckfrihetsförordning. Motsvarande bestämmelse har först långt senare införts i en del andra länders författningar. I många stater råder fortfarande den motsatta huvudregeln, nämligen att alla handlingar hos myndigheterna är hemliga.

Offentlighetsprincipen har motiverats med flera olika skäl. Den offentliga debatten och massmedias granskning underlättas av att myndigheternas beslutsunderlag är allmänt tillgängligt. Byråkratisk ineffektivitet kan lättare döljas under en slöja av hemlighetsmakeri. Men offentlighetsprincipen har inte minst försvarats med rättssäkerhetsskäl. Medborgarnas fria insyn i förvaltningen utgör ett skydd mot att otillbörliga hänsyn tillåts inverka på beslutsprocessen.

De grundläggande bestämmelserna för offentlighetsprincipen återfinns i tryckfrihetsförordningen. Huvudregeln har följande formulering: "Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar." (Det kan tillfogas att utländska medborgare vid lagens tillämpning i princip är likställda med svenska medborgare.) Det finns två huvudproblem när man skall tillämpa denna allmänna princip. Det ena är att definiera vad som avses med "allmän handling". Det andra är att precisera vilka undantagen är; offentlighetsprincipen inskränks genom ett antal regler om sekretess och tystnadsplikt.

Allmän handling

Med *handling* förstås i lagens mening inte endast skriftliga dokument. Den mer allmänna formuleringen "framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel" inrymmer även exempelvis kartor och dataregister.

För att en handling skall betraktas som

allmän fordras dels att den förvaras hos en *myndighet*, dels att den är att anse som *inkommen till eller upprättad hos* en myndighet.

Styrelser och nämnder i kommuner och landsting är myndigheter och omfattas därmed av offentlighetsprincipen. Genom en särskild lagbestämmelse innefattas även kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Offentlighetsprincipen gäller inte inom den privata sektorn. Däremot stadgar kommunallagen, som nämnts i tidigare kapitel, att kommunen och landstinget måste bestämma att offentlighetsprincipen skall gälla även i helägda bolag och stiftelser.

För att uppfylla kravet på att vara allmän måste en handling dessutom vara, som det heter, inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

Huvudregeln är att all inkommande post är offentlig. För att utomstående skall kunna orientera sig är en myndighet skyldig att föra ett diarium, en förteckning över inkommande handlingar. Ett sätt att kringgå offentlighetsprincipen, för att exempelvis låta de sökande till en chefsbefattning vara anonyma, är att låta handlingarna gå till ett konsultbolag i stället för till myndigheten.

En handling anses vara upprättad när ärendet är slutbehandlat. Offentlighetsprincipen gäller alltså inte under själva handläggningen. Först när ärendet expedierats blir handlingarna offentliga.

Sekretess

En allmän handling är inte alltid offentlig. Offentlighetsprincipen har vissa noggrant reglerade undantag. Tryckfrihetsförordningen anger i vilka fall rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas. Dessa undantag preciseras i en särskild lag, sekretesslagen.

Sekretessen gäller inom följande områden: rikets säkerhet, rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset att förebygga eller beivra brott, det allmännas ekonomiska intresse, skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden samt intresset att bevara djur- eller växtart.

En allmän handling får hemlighållas endast om det finns uttryckligt stöd i sekretesslagen. Anteckningar av typen "förtroligt" eller "konfidentiellt" får inte göras. En myndighet kan visserligen förse en handling med anteckningen "hemlig", under förutsättning att anteckningen åtföljs av upplysning om vilken lagparagraf som åberopas, datum för anteckningen och vilken myndighet som gjort anteckningen. Hemligstämplingen har emellertid ingen självständig rättskraft, utan är en påminnelse till tjänstemannen att handlingen innehåller uppgifter som gör att den inte får lämnas ut.

Tystnadsplikt

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker muntligen, genom att en handling lämnas ut eller om det sker på annat sätt. Tystnadsplikt följer därmed av sekretess. Inom viktiga områden av kommunernas och landstingens verksamhet, exempelvis socialtjänsten och hälso- och sjukvård, är anställda och förtroendevalda bundna av en långtgående tystnadsplikt med hänsyn till enskildas personliga förhållanden.

Meddelarfrihet

Bestämmelserna om offentlighet och sekretess är uppbyggda som en serie av regler, undantag och undantag till undantag. Huvud-

regeln är offentlighet. Undantaget är sekretess. Undantaget till sekretess är *meddelarfrihet*.

En tjänsteman har i vissa fall rätt att lämna ut en uppgift som är sekretessbelagd. Denna rätt följer nämligen av den för tryckfriheten grundläggande principen om meddelarfrihet, som innebär att var och en, dvs. även offentliga tjänstemän, har rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst *till massmedia*. Genom den yttrandefrihetsgrundlag, som trädde i kraft 1992, gäller meddelarfriheten inte bara tryckta medier utan även radio, television, nyhetsbyråer, filmer och ljudupptagningar.

Meddelarfriheten är en konsekvens av principen om ensamansvar i tryckfrihetsrätten. Endast en person, t.ex. ansvarig utgivare för periodisk skrift, kan ställas till ansvar för otillåtet offentliggörande. Alla andra som lämnat bidrag går fria. En meddelare har rätt till anonymitet.

Kvalificerade hemligheter

Meddelarfriheten gäller emellertid inte oinskränkt. Det finns tre undantag.

Det är inte tillåtet att lämna uppgifter till massmedia om man därmed gör sig skyldig till *allvarligare brott mot rikets säkerhet*.

Det är inte tillåtet att till massmedia *lämna ut en allmän handling som är hemlig*. Meddelarfriheten innebär alltså inte att man har rätt att kopiera en hemlig handling, eller del av denna, och överlämna den till en redaktion. Däremot får man referera innehållet, såvida inte föregående eller nedanstående fall är tillämpligt.

Det är inte tillåtet att *bryta vissa tystnadsplikter*. Sekretesslagen räknar upp ett antal fall där tystnadsplikten tar över meddelarfriheten. Det gäller exempelvis de flesta uppgifter om enskildas förhållanden inom hälsovården och socialtjänsten.

Överklaganden

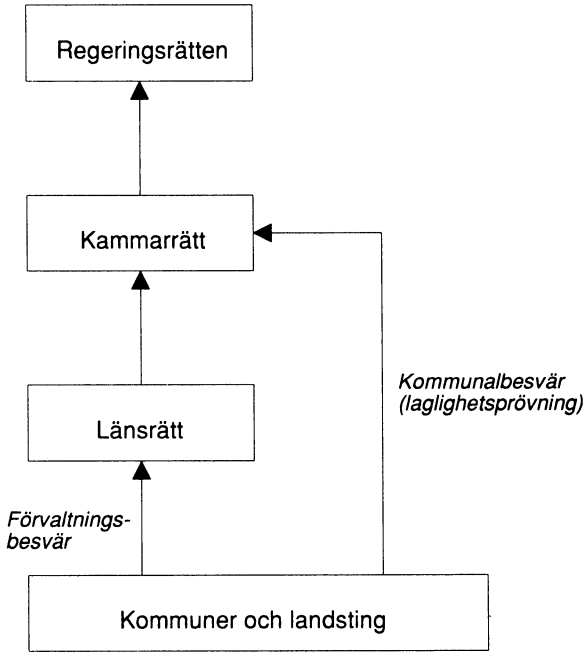
Principen om frihet under ansvar gäller inte minst kommuner och landsting. Redan 1860-talets självstyrelsereform byggde på tanken att kommuner och landsting själva fick vårda sina angelägenheter under förutsättning att kommunernas medlemmar kunde överklaga kommunens beslut om de ansåg att kommunen överträtt sina befogenheter.

Möjligheten att överklaga myndigheters beslut har långa traditioner och går tillbaka på den gamla rätten att "gå till kungs". Sverige skiljer sig från många andra länder i det avseendet att de allmänna domstolarna i princip inte spelar någon roll när det gäller att överpröva myndigheternas beslut. I stället finns ett särskilt system med förvaltningsdomstolar. Dessa domstolar är organiserade i tre instanser: länsrätter, kammarrätter och regeringsrätten (figur 10.1).

Besvärsrätten är i första hand en rättssäkerhetsgaranti för den enskilde medborgaren. I det svenska systemet utgör överklaganden den viktigaste vägen att söka rättelse för den som anser sig felaktigt behandlad av en myndighet. Den praxis som växt fram ur förvaltningsdomstolarnas utslag har också fått riktningsgivande betydelse för kommunerna. Gränserna för den kommunala kompetensen har, som nämnts i kapitel 5, under åren preciserats genom utslag i regeringsrätten.

Svensk förvaltningsrätt skiljer mellan två typer av överklaganden, *förvaltningsbesvär* och *kommunalbesvär*.

Figur 10.1 Några viktiga besvärsvägar



Förvaltningsbesvär

Genom förvaltningsbesvär överklagas dels statliga myndigheters beslut, dels de beslut som kommuner och landsting fattar med stöd av statlig speciallagstiftning såsom socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och omsorgslagen.

Besvärsrätt vid förvaltningsbesvär har den som är *intressent*, dvs. den som är berörd av beslutet.

Den normala instansvägen är att myndighetens, exempelvis socialnämndens, beslut först överklagas till länsrätten. Länsrättens beslut kan i sin tur överklagas till kammarrätten. För att kammarrättens beslut därefter skall tas upp av regeringsrätten fordras att målet är av principiell betydelse. Tidigare kunde flera typer av ärenden överklagas ända till regeringen, men strävan är nu att minska regeringens arbetsbörda genom att delegera sådana mål till andra myndigheter eller särskilda domstolar.

Vid förvaltningsbesvär kan domstolen pröva dels beslutets *laglighet*, dvs. om det tillkommit i laga ordning, dels beslutets *lämplighet*. Besvärsinstansen kan här alltså både upphäva och ändra beslutet.

Kommunalbesvär

Kommunalbesvär är en form av medborgartalan. Ändamålet är att se till att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt.

Kommunalbesvär skiljer sig från förvaltningsbesvär i några viktiga avseenden. Medan endast en intressent har rätt att inge förvaltningsbesvär, kan varje *kommunmedlem* anföra kommunalbesvär. Förvaltningsbesvär leder till en prövning av både lagligheten och lämpligheten hos beslutet; kommunalbesvär innebär emellertid endast en granskning av beslutets *laglighet*. I den senaste kommunallagen benämns kommunalbesvären följdenligt *laglighetsprövning*. Besluten kan endast prövas på de punkter som anges i kommunallagen. Beslut som överklagas genom förvaltningsbesvär kan både upphävas och ändras, kommunalbesvär kan endast *upphävas*. Kommunalbesvär anförs hos en kammarrätt. Kammarrättens beslut kan, om prövningstillstånd beviljas, prövas av regeringsrätten.

Kommunallagen anger grunderna för laglighetsprövningen. Ett överklagat beslut skall

upphävas om det inte tillkommit i laga ordning, om beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, om organet som fattat beslutet överskridit sina befogenheter eller om beslutet strider mot lag eller annan författning.

Medlemskap

Rätten att kräva en laglighetsprövning av kommunens eller landstingets beslut är alltså förbehållen en *kommunmedlem*. Den som har intresse i saken, men som inte är kommunmedlem, saknar alltså besvärsrätt. Den som är kommunmedlem, men som inte själv är berörd, har däremot besvärsrätt.

Begreppet medlemskap ges en precis definition i kommunallagen. Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där. Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget.

Avgränsningen av kommunmedlemskapet har betydelse i kommuner med stor fritidsbebyggelse. Sommargästerna har, i den mån de är fastighetsägare, besvärsrätt och kan därigenom påverka kommunens beslut om t. ex. markanvändning. Lagen kan nu komma att ändras på denna punkt.

Eftersom juridiska personer kan äga fast egendom kan exempelvis bolag, stiftelser och föreningar i lagens mening vara kommunmedlemmar och därmed ha besvärsrätt.

Kommunalbot?

Förvaltningsdomstolarna kan alltså genom laglighetsprövning upphäva kommunala beslut. Det finns emellertid inga möjligheter att vidta sanktioner mot kommuner som vägrar följa domstolarnas beslut. Några kommuner har medvetet satt sig över kammarrättens utslag i kommunalbesvärsmål. Ett uppmärksammat exempel är det s. k. Gullspångsmålet. Fullmäktige i Gullspångs kommun beslöt att ge ekonomiskt stöd åt ett privat företag. Beslutet överklagades och kammarrätten upphävde beslutet, men kommunstyrelsen ingick ändå ett avtal med företaget. Justitiekanslern åtalade kommunstyrelsens ledamöter, men de friades eftersom reglerna om tjänsteansvar inte ansågs tillämpliga.

Detta och några andra liknande fall ledde till att en utredning tillsattes för att undersöka behovet av åtgärder för att motverka kommunala kompetensöverskridanden och domstolstrots. Kommittén föreslog att en kommun eller ett landsting skulle kunna åläggas kommunalbot, på upp till tio miljoner kronor, vid grovt åsidosättande av en kompetensföreskrift eller vid överträdelse av ett verkställighetsförbud.

Förslaget har emellertid inte lett till någon lagstiftning. Flertalet remissinstanser, inte bara från kommunalt håll, var kritiska. Den föreslagna boten ansågs innebära en betänklig inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Många fann det också principiellt felaktigt att införa en påföljd som inte skulle drabba de direkt ansvariga utan kommunmedlemmarna i egenskap av skattebetalare.

Granskning

Genom övergången från detaljstyrning till mål- och resultatstyrning måste staten skaffa sig delvis andra sätt att övervaka att kommuner och landsting inte bryter mot de allmänna ramar och principer som staten satt upp. Den

granskande makten får därmed allt större betydelse. Uppgiften för statens centrala förvaltningsmyndigheter förskjuts från verksamhetsansvar till uppföljning och utvärdering. Det finns i dag flera statliga organ som granskar kommuner och landsting.

JO och JK

Justitieombudsmannen, JO, tillkom redan i början av 1800-talet som riksdagens väktare över lagarnas efterlevnad. JO skulle tillvarata folkets rättigheter och gavs befogenhet att åtala ämbetsmän.

Justitiekanslern, JK, är regeringens jurist och har flera olika uppgifter. En av dessa är att ha tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åliganden.

Både JO:s och JK:s tillsynsområde omfattar numera både statliga och kommunala myndigheter. Däremot är kommun- och landstingsfullmäktige undantagna granskningen.

JO:s granskningar kan initieras på två olika sätt. Årligen inkommer cirka tre tusen anmälningar från allmänheten. Andra granskningar och inspektioner genomför JO genom egna initiativ. Uppmärksamhet i massmedia kan exempelvis föranleda granskning.

I ungefär 400 ärenden årligen framför JO erinran eller annan kritik. De två vanligaste områdena för kritik är socialtjänsten och offentlighetsärenden. Endast några få fall leder emellertid till åtal eller disciplinär bestraffning.

11 Demokrati

Finns det nyckeltal för demokrati? Kan man, på liknande sätt som för ekonomisk effektivitet, mäta graden av demokrati?

Svaret i detta kapitel är i princip ja. Visserligen är det sällan möjligt att mäta demokrati i exakta siffror, men det finns ett antal tämligen klara kriterier som uttrycker i vilken mån en kommun eller ett landsting når upp till demokratins ideal. Därmed är det möjligt att jämföra kommuner och landsting sinsemellan för att avgöra vem som är mest demokratisk. För enskilda kommuner och landsting går det också att besvara frågan om utvecklingen går i riktning mot ökad eller minskad demokrati.

Demokratiforskning

För den statsvetenskapliga forskningen har demokratins problem länge varit ett huvudområde. Demokratiforskningen har sökt sig fram längs tre olika vägar.

Många undersökningar handlar om *demokratins teori*. Med begreppsanalys och andra fackfilosofiska metoder dissekeras och preciseras demokratins innebörd. Uppgiften har inte minst varit att bestämma förhållandet mellan demokratibegreppet och andra mer eller mindre besläktade begrepp såsom frihet, autonomi, makt, rättvisa och jämlikhet.

Ett andra undersökningsfält rör *demokratidebatten*. Eftersom demokrati är ett så allmänt och samtidigt starkt positivt värdeladdat ord har många debattörer under årens lopp haft lika bestämda som skiljaktiga uppfattningar om vad som är den "verkliga" demokratin och hur vägen dit ser ut. Denna långa idédebatt har lämnat ett rikt material som bland annat legat till grund för indelningar i olika demokratiskolor. Några skiljelinjer i demokratidebatten har redan berörts i denna bok. En meningsbrytning har skilt anhängarna till direkt demokrati och dem som förespråkar representativ demokrati. En annan åsiktsmotsättning rör huruvida man bör lägga tonvikten vid demokratins individorienterade eller dess kollektivistiska element.

Den tredje forskningsstrategin har varit att studera hur demokratin fungerar i praktiken. Denna *empiriska* demokratiforskning har undersökt många enskilda aspekter av den demokratiska processen, exempelvis valsystem, väljarbeteende, partiväsende och politiskt deltagande, men också sökt att ge en övergripande karaktäristik av hur demokratin fungerar inom nationer, lokala självstyrelseorgan och organisationer.

Dessa tre skilda traditioner i demokratiforskningen är uttryck för en specialisering av det statsvetenskapliga arbetet som framtvingats av forskningsproblemets stora vidd. Det hindrar emellertid inte att det finns starka

inbördes förbindelser mellan de tre områdena. Idédebatten betingas givetvis av erfarenheterna av demokratins funktionssätt. Empiriska undersökningar av demokratin vägleds av operationaliseringar och hypoteser som alstrats i samband med begreppsutredningar och idéanalyser. Dessa inbördes impulser har inte minst gynnats av de omfattande internationella förbindelser som utvecklats inom den statsvetenskapliga forskningen. Även om varje samhälle har sina unika förutsättningar är demokratins allmänna innebörd universell.

Minimum och optimum

En viktig del av demokratiforskningen ägnas åt demokratins historia. Hur blev demokratierna demokratier? Varför har demokratiseringen varit mer framgångsrik i vissa länder än andra? Dessa undersökningar förutsätter att man kan finna tillräckligt skarpa kriterier som skiljer demokratiska från icke-demokratiska system. Därmed urskiljs ett antal *minimikrav* som måste vara uppfyllda för att ett samhälle skall betraktas som demokratiskt. Några av dessa för demokratin nödvändiga villkor är allmän och lika rösträtt, fria val, organisationsfrihet, åsiktsfrihet, yttrandefrihet och tryckfrihet.

När ett samhälle väl blivit demokratiskt uppkommer nästa fråga. Närmare bestämt *hur* skall regler och institutioner praktiskt utformas?

Ett exempel på ett problem som alla demokratier ställs inför är att bestämma valsystem. Vilket valsystem är bäst: majoritetsval i enmansvalkretsar, proportionella val eller någon annan modell? Demokratins teori ger här inget svar. Varje land har valt sitt eget valsystem. En del länder har ansett det vara viktigast att partiernas andel i den valda församlingen exakt avspeglar rösternas fördelning, andra betonar starkare inslaget av personval, åter andra framhäver kravet på en stark regeringsmakt.

Ett annat exempel på demokratins inneboende dilemman rör ett problem som är centralt för denna bok, nämligen balansen mellan centralt och lokalt. Som påpekats i bokens första kapitel finns det en spänning mellan å ena sidan medborgaren som medlem i ett nationellt politiskt samfund och å andra sidan medborgaren som medlem i ett lokalt självstyrelseorgan.

Det rör sig här om avvägningar mellan delvis oförenliga krav. Problemet är här att finna ett *optimum*, det under omständigheterna mest gynnsamma resultatet. Demokratins minimikrav är nödvändiga, men inte tillräckliga. Demokratin fordrar en ständig debatt över optimumkraven och hur dessa avvägningar skall göras.

Kommunal demokrati

En central fråga i både svensk och utländsk kommunalforskning har varit på vilket sätt den kommunala demokratin bör definieras.

Som ledare för Kommunalforskningsgruppen, det stora statsvetenskapliga forskningsprogram som igångsattes i mitten av 1960-talet, formulerade Jörgen Westerståhl en demokratimodell som ofta åberopats. De två grundläggande demokratiska värden som utpekas är förverkligandet av medborgarnas vilja samt självständig åsiktsbildning. När det gäller det demokratiska beslutsfattandet urskiljs tre olika tekniker. I anslutning till Abraham Lincolns tal i Gettysburg framhävs styrelse genom folket (participation), styrelse av folket (representation) och styrelse för folket (antecipation). Participation innebär direkt

deltagande från medborgarnas sida. Den representativa demokratin förverkligas genom i första hand åsiktsrepresentativitet, men även grupprepresentativitet nämns som ett värde. Till antecipationstekniken knyts ett värde som benämns åsiktsrespekt; tanken är att beslutsfattaren bör eftersträva att utröna och ta hänsyn till väljarnas åsikter.

De olika delarna i demokratimodellen kom inte att tillmätas samma tyngd. Representation bedömdes ha större betydelse än participation och antecipation. Den representativa principen förverkligas framför allt genom åsiktsrepresentativitet. I praktiken kom mätningarna av hur väl politikernas attityder överensstämde med väljarnas att bli den viktigaste delen i utvärderingen av den kommunala demokratin.

Kommunalforskningsgruppens demokratimodell kom snart att utsättas för kritik. Låginkomstutredningens ordförande, sociologen Sten Johansson, skrev 1971 den uppmärksammade rapporten Politiska resurser. Enligt Johanssons tolkning av demokratins teori var det poänglöst att med empiriska mätningar visa att åsiktsfördelningen bland de valda inte stämmer med åsiktsfördelningen bland väljarna. Den representativa demokratins teori uppställer inget krav på att den representativa församlingen skall vara en exakt miniatyr av valmanskåren. Låginkomstutredningen lade starkare tonvikt på medborgarnas eget deltagande i de politiska beslutsprocesserna.

En liknande kritik mot den svenska kommunalforskningsgruppen framfördes av de finländska statsvetarna Voitto Helander och Krister Ståhlberg. Även deras invändningar riktade sig mot valet att ge åsiktsöverensstämmelse en så central plats i demokratidefinitionen. Representativ demokrati behöver inte betyda att de valda exakt återspeglar väljarna. Modellen tar ingen hänsyn till på vilket sätt som åsiktsöverensstämmelsen uppnåtts. Inte heller åsiktsrespekt ansågs vara ett lämpligt mått på demokrati.

I slutet av 1970-talet genomfördes en uppföljning av Kommunalforskningsgruppens undersökningar. Det nya forskningsprogrammet, Kommunaldemokratiska forskningsgruppen, anknöt till den tidigare demokratimodellen. Även nu definierades folkviljans förverkligande och den fria åsiktsbildningen som demokratins överordnade mål. Åsiktsrepresentativitet sågs alltjämt som ett väsentligt demokratiskt teknikvärde. Kommunalforskarna hade emellertid delvis beaktat kritiken mot den tidigare modellen. Medborgardeltagandet gavs en mer framträdande plats. Undersökningarna ägnade större uppmärksamhet åt medborgarnas aktivitet genom aktioner och organisationer samt enskildas direkta kontakter med kommunens politiker och tjänstemän.

Denna intresseförskjutning i svensk kommunalforskning följer huvudriktningen i internationella undersökningar. Det politiska deltagandet har där givits en framträdande plats. En stor jämförande undersökning av lokalpolitiken i Indien, Polen, Förenta Staterna och Jugoslavien uppmärksammade framför allt sambandet mellan medborgarengagemang och ledarnas värderingar. Resultaten redovisades i en bok med titeln Values and the active community.

I en specialundersökning av amerikanska kommuner studerades samspelet mellan å ena sidan det politiska deltagandets omfattning och fördelning och å andra sidan politikernas åsiktsrepresentativitet. Forskarna, Sidney Verba och Norman Nie, visade med sofistikerade metoder att det politiska deltagandets konsekvenser varierade. En hög aktivitetsnivå ledde till ökad representativitet endast om olika sociala grupper var lika aktiva. Om

de passiva medborgarna har andra åsikter än de aktiva, kan höjt deltagande förstärka den politiska ojämlikheten.

Organisationsdemokrati

I och med att politiken i kommuner och landsting alltmer kommit att likna rikspolitiken är det föga förvånande att demokratimodellerna framför allt inspirerats av den nationella demokratins former. Den lokala självstyrelsens idé innehåller emellertid också andra inslag. Betoningen av det frivilliga engagemanget gör att den lokala självstyrelsens tradition har nära släktskap med folkrörelsens idé. Debatten om kommunal demokrati kan därför dra lärdomar om den diskussion som förts om medlemsinflytandet i stora organisationer.

I boken Folket och eliterna formulerade Leif Lewin en modell för interaktiv demokrati. I den tidigare debatten hade två uppfattningar dominerat. Deltagardemokraterna betonade medborgarnas aktivitet, elitteoretikerna däremot konkurrensen mellan de politiska ledarna. Den interaktiva demokratimodellen uppställdes som ett alternativ. Demokratins mål säges vara att genom samspelet mellan ledare och ledda utveckla den enskildes allmänanda. Modellens huvudvariabler är opinionsbildning (aktivitet, kompetens och systemorientering), samstämmighetsuppbyggande (legitimitet, åsiktsöverensstämmelse, krav och skolning), beslut samt auktoritativ verkställighet.

Lewin tog denna modell som utgångspunkt för en undersökning av demokratin inom LO. På grundval av intervjuer med medlemmar och ledare i femtio fackavdelningar drog Lewin slutsatsen att opinionsbildningsprocessen hade vissa brister, såsom relativt måttlig medlemsaktivitet, begränsad kunskap i fackliga frågor och inskränkningar i åsiktsfriheten, men ett gott samstämmighetsuppbyggande med hög åsiktsöverensstämmelse mellan medlemmar och styrelser.

I en undersökning av medlemsinflytandet inom TCO utgick Michele Micheletti från att organisationernas interna organisering kan bedömas utifrån två skilda modeller. Den nykorporativa modellen baseras på interaktiv demokrati, konfliktundvikande, underförstått samtycke och enhällighetsprincipen. Den pluralistiska modellen accepterar interna konflikter och baseras på tolerans, kompromisser, omröstningar och möjligheter att avsätta ledningen genom misstroendeförklaring. Svenska intresseorganisationer, som traditionellt organiserats på den nykorporativa modellens princip, har fått ökade svårigheter till följd av att medlemskåren blivit mer heterogen och att det omgivande samhället förändrats i riktning mot individualism och ökat medieberoende.

Demokratins innebörd

Den statsvetenskapliga demokratiforskningen uppvisar sålunda en kombination av enstämmighet och oenighet. Det råder allmän enighet om att demokratins grundvärde är folkviljans förverkligande. Ett demokratiskt system är ett autonomt system i den meningen att medlemmarna lever under regler som de själva varit med om att sätta. Alla kan också enas om att ett demokratiskt styrelsesätt fordrar att vissa minimikrav är uppfyllda.

Däremot råder det betydande oenighet om vad som är demokratins optimumkrav. Vissa forskare lägger till exempel större tonvikt vid den representativa processen, medan andra hellre betonar medborgarnas aktiva deltagan-

de. Oenigheten är föga förvånande. Det ligger i optimumkravens natur att de är delvis oförenliga. Att praktiskt utforma demokratins institutioner blir därmed ett avvägningsproblem. Det finns ingen allmän filosofisk princip som anvisar den rätta lösningen.

Demokratins dubbla dilemma

Debatten om den kommunala demokratin bestäms av ett dubbelt dilemma. För det första måste demokratin vägas mot *andra* värden som också kräver att bli tillgodosedda. För det andra är demokrati inget enhetligt begrepp utan är sammansatt av flera olika dimensioner; det finns därmed spänningar *inom* demokratibegreppet.

Som tidigare nämnts kan man ur upplysningens idéer och den allmänna medborgarskapstanken härleda tre stora krav som ställs på den offentliga organisationen. En kommun, ett landsting och en stat skall samtidigt uppfylla kraven på effektivitet, rättssäkerhet och demokrati. I lyckliga fall harmonierar dessa tre strävanden, men det finns tillräckligt många fall av inbördes konflikter för att man skall tala om ett dilemma. Den mest effektiva lösningen kan stå i strid med viktiga demokratiska värden. Rättssäkerheten sätter gränser för medborgares och politikers handlingsutrymme.

Även inom demokratin själv råder inbördes konflikter. Demokratidebatten har visat att det goda styrelsesättet kan förverkligas längs olika vägar. Problemet är att alla dessa vägar inte kan anträdas; utformningen av demokratins institutioner kräver val och prioriteringar. Man kan exempelvis inte bygga ett system på kraftfulla representativa institutioner och samtidigt låta beslutande folkomröstningar avgöra de tunga besluten.

Vem bestämmer vad som är demokrati?

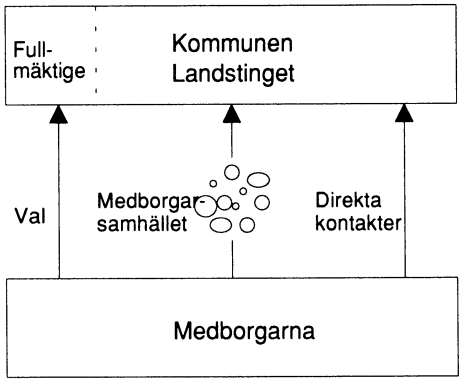
Demokratin fordrar medvetna val. En fråga är *vem* som skall välja demokratikriterium. Inte heller här finns det något givet svar. En forskare kan med full rätt välja ett eller par kriterier och utesluta andra. En sådan stipulativ definition gör givetvis att undersökningen blir begränsad, men all teoretiskt styrd vetenskap bygger på en medveten avgränsning. Givet att man med demokrati menar X blir slutsatsen att en viss kommun är mer eller mindre demokratisk.

Ett annat svar på frågan vem som skall bestämma hur kommunal demokrati skall preciseras är staten. Under årens lopp har statliga utredningar och arbetsgrupper diskuterat den lokala självstyrelsens problem. I propositioner, motioner, utskottsutlåtanden och andra förarbeten har regering och riksdag uttalat sig om vad som utgör den goda demokratin i kommuner och landsting. Detta är den centraliserade demokratitolkningens metod.

En tredje möjlighet är att frågan om demokratins innebörd överlämnas åt kommunerna och landstingen själva. De lokala självstyrelseorganen har redan fått ökad frihet att själva besluta om sin inre organisation. I förlängningen av denna utveckling ligger också att kommuner och landsting blir mer autonoma i det avseendet att de än mer självständigt och medvetet uppställer krav på sin egen demokrati.

Denna möjlighet, den decentraliserade demokratitolkningens modell, erbjuder en förändrad roll för den statsvetenskaplige forskaren. Det blir inte längre fråga om att ensidigt välja den ena demokratidefinitionen framför den andra. I stället aktualiseras två stora forskningsuppgifter. Den ena är att systematiskt redovisa tidigare erfarenheter av olika

Figur 1.1
Medborgarnas möjligheter att påverka



demokratitolkningar. Den andra är att observera och analysera den process genom vilken kommuner och landsting själva söker, prövar och finner sin egen demokratimodell.

Demokrati som process

Demokratins grundläggande värden är universella, men demokratins praktiska gestaltning är föränderlig. Demokratins institutioner uppvisar stora variationer, både mellan olika politiska system och över tid. Vad som är den bästa demokratiska modellen i en viss historisk situation behöver inte vara den lämpligaste lösningen när samhället förändrats.

Själva föränderligheten är ett inneboende drag hos demokratin. Demokratins samhälle är ett öppet samhälle, som bygger på kontinuerlig debatt och kritik. Inget samhällssystem är perfekt, men demokratins idé bygger på möjligheten att lära av misstag. Demokratin är därmed ett oavslutat, ständigt pågående projekt.

Demokratin är inte en organisationsform som redan har förverkligats, eller ens som någonting som slutgiltigt *kan* förverkligas, utan ett politiskt styrelsesätt vilket förmår att ständigt förnya sig.

Demokratins dimensioner

Detta kapitel redovisar några erfarenheter från den statsvetenskapliga demokratiforskningen. Det blir därmed också tillfälle att återknyta till forskningsresultat som presenterats i tidigare kapitel.

Till grund för diskussionen ligger en enkel översikt över de viktigaste vägarna för medborgarnas möjligheter att påverka det politiska beslutsfattandet i kommuner och landsting (figur 11.1). Som väljare kan medborgarna via *representativ demokrati* påverka det högsta beslutsorganets sammansättning. Den pluralistiska demokratin kräver ett vitalt *medborgarsamhälle* grundat på mångfald och konkurrens. Vid sidan av dessa kollektiva uttrycksformer kan medborgaren som enskild individ, exempelvis genom direkta kontakter med politiker och tjänstemän, påverka sin situation. Demokratin är beroende av *medborgarnas delaktighet* i de kollektiva besluten.

Dessa allmänna teman kan sedan preciseras ytterligare i flera led (figur 11.2). För bedömningen av *den representativa demokratin* uppmärksammas val, politiska partier, valrörelser och politiker. *Medborgarsamhällets* kvalitet bestäms framför allt av föreningslivet och opinionsbildningen. Folkets *delaktighet* är beroende av medborgardeltagande och graden av legitimitet.

Även om förteckningen över demokrati-

Figur 11.2 Krav på den kommunala demokratin

Representativ demokrati	
Val	
Valsystem	Är valsystemet rättvist? Kan väljaren påverka vem som blir vald?
Valinformation	Vet väljarna hur valet går till?
Valdeltagande	Utnyttjar medborgarna sin rösträtt?
Politiska partier	
Partisystem	Företräder partierna de viktiga åsiktsriktningarna?
Partiorganisation	Är partierna en vital länk mellan medborgare och beslutsfattare?
Valrörelser	
Valdebatt	Formulerar partierna klara alternativ?
Valhandling	Röstar väljarna rationellt?
Politiker	
Social representativitet	Är politikerna socialt representativa?
Åsiktsrepresentativitet	Avspeglar de politiska besluten väljarnas önskningar?
Medborgarsamhälle	
Föreningsliv	
Organisationsväsende	Finns det en mångfald självständiga organisationer?
Medlemsförankring	Bygger föreningslivet på ett brett och aktivt medlemsengagemang?
Opinionsbildning	
Offentlighet	Har allmänheten insyn i de lokala beslutsprocesserna?
Mediesystem	Finns det många oberoende massmedier?
Lokal debatt	Finns det en levande debatt bland medborgare och politiker?
Demokratidiskussion	Finns det en kritisk utvärdering av den lokala självstyrelsen?
Medborgarnas delaktighet	
Deltagande	
Påverkansvägar	Hur kan medborgarna påverka sin egen och sitt samhälles framtid?
Aktivitet	Utnyttjar medborgarna möjligheterna att påverka?
Politisk jämlikhet	Skiljer sig medborgarinflytandet mellan olika grupper?
Legitimitet	
Förtroende	Har medborgarna tilltro till de politiska institutionerna?
Självförtroende	Har medborgaren tilltro till sin egen förmåga att påverka?
Tolerans	Respekteras meningsmotståndare och avvikare?
Identitet	Känner medborgaren sig som en del av en lokal gemenskap?

dimensioner inte gör anspråk på fullständighet täcker den ändå de viktigaste aspekterna av demokratidebatten.

Representativ demokrati

Val

Valsystem. Medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar av de politiska beslutsfattarna bestäms av valsystemet. Sverige har infört ett ensartat valsystem, som i sina huvuddrag fått samma utformning på såväl nationell som regional och lokal nivå. Systemet tillförsäkrar en hög grad av proportionell rättvisa mellan partierna, men ger föga utrymme för personval.

Frågan om det svenska valsystemet borde erbjuda större möjligheter för väljaren att påverka vem som blir vald har diskuterats länge och är nu åter föremål för utredning. En förstärkning av personvalsinslaget skulle kunna få betydande konsekvenser för både kommuner och landsting. Partiernas makt över nomineringen skulle minska och de direkta kontakterna mellan väljare och politiker skulle kunna öka.

Kommunernas och landstingens möjligheter att själva påverka valsystemet är ytterst begränsade. Riksdagen har genom lagstiftning bestämt hur valen skall gå till. Det enda handlingsutrymmet har egentligen medelstora kommuner, som kan välja att för kommunfullmäktigevalet dela in kommunen i valkretsar. En sådan indelning kan försvåra för småpartier att ta mandat.

En allmän fråga är om kommuner och landsting *vill* eller *bör* ha större möjligheter att påverka sitt valsystem. Två anspråk står här emot varandra. Å ena sidan innebär autonomiprincipen att de lokala självstyrelseorganen själva bestämmer över sina egna former. Å andra sidan visar erfarenheterna, både från Sverige och andra länder, att möjligheterna att manipulera valsystemet till sin egen fördel är en oemotståndlig frestelse för många politiker. Konstitutionella avgöranden fordrar en förmåga att resa sig över dagspolitiken. Makten över valsystemet kräver åtskilligt statsmannaskap.

Valinformation. Klyftan mellan formella rättigheter och det faktiska utnyttjandet av dessa rättigheter kan ibland vara mycket stor. För att rösträtten skall ha någon mening måste medborgarna vara bekanta med hur valet går till. Även om valdeltagandet i Sverige är jämförelsevis högt, finns det grupper av lågutbildade och socialt isolerade som står främmande för den representativa demokratin. Vid varje val utökas valmanskåren med grupper för vilka valet är nytt. Kunskaperna är särskilt bristfälliga bland ungdomar och invandrare.

Ett mått på demokratin i detta avseende är vilka ansträngningar kommunen och landstinget gör för att sprida upplysning om rösträtt och valprocedur.

Valdeltagande. I den statsvetenskapliga demokratiforskningen är det en omdiskuterad fråga om valdeltagandets nivå kan tas som en omedelbar indikator på demokratins kvalitet. Det finns exempel i historien på hur högt valdeltagande och ett inflammerat politiskt klimat drivit fram politiska kriser som hotat demokratin. Under 1950-talet hävdade en skola, framför allt bland amerikanska statsvetare, till och med att en viss apati var hälsosam för det politiska systemet.

Den i dag dominerande uppfattningen är hur som helst att andelen röstberättigade medborgare som inte utnyttjar sin rösträtt är ett varningstecken. Ju lägre valdeltagande, desto sämre representativitet.

Politiska partier

Partisystem. I den moderna representativa demokratin är väljarens beslut framför allt ett val mellan partier. Med kommunalpolitikens rikspolitisering har partiväsendet även på lokal nivå blivit den avgörande länken mellan medborgarna och den politiska makten.

Politiska partier kan ses som ett sätt att minska informationskostnaderna. En politiskt normalintresserad medborgare har i praktiken inte tid att sätta sig in i politikens alla detaljfrågor. Det politiska beslutsfattandet överlåts på valda representanter. Politikernas ansvar grundas på att de företräder en bestämd ideologi. En ideologi förutsätter konsekvens och ett visst samband mellan ställningstaganden i enskilda sakfrågor. De politiska partierna utgör samlande symboler för de åsiktsmässiga huvudgrupperingarna bland medborgarna.

Det är orealistiskt att tänka sig att varje parti vid varje tidpunkt skulle vara representativ i varje fråga för varje av dess väljare. Däremot förutsätter det representativa systemet att alla större meningsriktningar företräds av något politiskt parti.

Det finns därmed två motstridande anspråk på partisystemet. Å ena sidan fordras en viss permanens för att väljarna skall kunna känna igen de politiska huvudalternativen och för att de valda representanterna skall kunna ställas till ansvar i kommande val. Å andra sidan kan ett partisystem inte förväntas att förbli helt stabilt. Nya åsiktsströmningar och förändringar i väljarkårens värderingsmönster kräver antingen att gamla partier ändrar inriktning eller att nya partier fångar upp och formulerar de nya kraven.

Sverige är för närvarande inne i ett skede då ett partisystem, som internationellt sett varit unikt stabilt under en lång tid, utmanas av nya politiska partier. På riksnivån har den ökande rörligheten tagit sig uttryck i att nya partier kommit in i riksdagen. Även på lokal nivå har partisystemet blivit mer uppsplittrat. Det beror dels på den allmänna utvecklingen från ett femparti- till ett åttapartisystem, dels på det ökande antalet lokala partier.

Trots att de partipolitiska valalternativen blir fler och fler finns det tecken på att väljarna blir allt mer otillfredsställda med partisystemet. Väljarintervjuer har visat att partiidentifikationen, upplevelsen att vara anhängare till ett bestämt parti, successivt har försvagats. En annan indikator är andelen blankröstare, dvs. andelen som utnyttjar sin rösträtt men inte väljer något parti alls, ökat under en följd av år. Särskilt landstingsvalet 1991 var i detta avseende en varningssignal.

Partiorganisation. Undersökningar visar att medborgarnas politiska aktivitet under de senaste årtiondena i allmänhet stigit. Det finns dock ett undantag. Aktiviteten inom ramen för de lokala partiorganisationerna har stagnerat eller till och med sjunkit.

Det bristande engagemanget utgör ett allvarligt hot mot partiernas förmåga att stå i levande kontakt med anhängare och medborgare. Den offentliga partifinansieringen har visserligen medfört att partierna genom att anställda ombudsmän kunnat upprätthålla en kontinuerlig verksamhet. Ett alltför starkt beroende av partistöd riskerar emellertid att göra medlemmarna överflödiga.

Denna bild av partiorganisationernas bekymmer är ett riksgenomsnitt som döljer stora lokala variationer. För en bedömning av den representativa demokratins vitalitet i en kommun eller ett landsting är det lokala partiarbetet och medlemsdemokratin inom partierna en viktig faktor.

Valrörelser

Valdebatt. Valhandlingen har både en tillbakablickande och en framåtblickande aspekt. Valet erbjuder medborgaren en möjlighet att fälla en dom över den politik som förts i kommunen och landstinget. Dessutom utgör valet ett ställningstagande till partiernas program för den framtida utvecklingen; den representativa demokratin fordrar även att partier vid makten strävar efter att förverkliga sina program. För att valhandlingen skall bli meningsfull fordras tydliga alternativ.

Parlamentarismens idé bygger på en klar boskillnad mellan regering och opposition. Här ryms ytterligare ett av demokratins inneboende dilemman. Väljarna har störst möjligheter att utkräva ansvar om antalet valalternativ begränsas till två. Står valet endast mellan ett regeringsparti (eller ett sammanhållet block av regerande partier) och ett oppositionsparti (eller oppositionsblock) blir väljarnas dom omedelbar. Antingen sitter regeringen kvar eller så avgår den.

Mot denna renodlade parlamentarism av engelskt snitt står två andra krav. Det ena är strävan efter samförstånd och breda lösningar. Kommunernas tradition av samlingsstyre står i konflikt med önskan om ansvarsfördelning och tydliga valalternativ. Det andra kravet är partisystemets representativitet. Ju fler meningsriktningar som gör anspråk på att bli företrädda, ju svårare blir det att få till stånd en valdebatt där en regering kontrasteras mot en opposition.

I praktiskt taget alla kommuner förekommer det numera att partierna går fram med lokala handlingsprogram. En viktig förutsättning för den representativa demokratin är därmed uppfylld. Däremot är det en öppen fråga hur tydliga alternativ som därmed erbjuds och i vilken mån partierna genom inbördes debatt inför väljarna klargör argument och motargument. Den lokala valdebattens kvalitet avgörs dels av partierna själva, dels av massmedias bevakning.

Valhandling. Som nämnts i tidigare kapitel har valforskare formulerat ett antal krav som måste vara uppfyllda för att man skall kunna tala om rationella valhandlingar. Den ena förutsättningen har redan berörts, nämligen att partierna inför väljarna presenterar tydliga alternativ. Den andra förutsättningen är att väljarna tillgodogör sig denna information och lägger den till grund för sitt ställningstagande.

För att kunna göra mer ingående och systematiska bedömningar av valhandlingens innebörd är statsvetenskapliga forskare hänvisade till intervjuundersökningar, vanligen baserade på representativa urval av väljarkåren i riket, landstinget eller kommunen. Som nämnts i kapitel 6 är forskningen om väljarbeteende mest utvecklad på riksnivå, minst på landstingsnivå. Kunskapen i dag har därför betydande luckor, men de undersökningar som gjorts tyder på att väljarna uppvisar en betydande och därtill ökande grad av rationalitet i riksdagsvalen och numera även i kommunfullmäktigevalen, men att landstingsvalen i detta avseende uppvisar betydande brister.

Politiker

Social representativitet. Kravet på social representativitet är kontroversiellt. Vissa forskare och debattörer företräder uppfattningen att social representativitet är av underordnad betydelse; det primära är den åsiktsmässiga representativiteten. Andra tillmäter däremot politikernas sociala tillhörighet större vikt.

Underrepresenterade grupper anses ha svårare att göra sig gällande.

Det är ett faktum att kommun- och landstingspolitikerna som grupp betraktad i flera avseenden avviker starkt från väljarna. Kvinnor, ungdomar, pensionärer, invandrare och låginkomsttagare har färre företrädare än vad som vore fallet vid strikt proportionell grupprepresentation.

Åsiktsrepresentativitet. Överensstämmelsen mellan väljare och valda i fråga om attityder och prioriteringar har stått i förgrunden för utvärderingarna av den kommunala demokratin. Argumenten för denna inriktning är väl utvecklade, men det finns också skäl som talar mot.

En svaghet hos de demokratimätningar som ensidigt förlitar sig på graden av åsiktsöverensstämmelse har redan tidigare nämnts. Det ligger i sakens natur att det är de politiserade sakfrågorna som uppmärksammas; metoden begränsas därmed till maktens första dimension. Andra aspekter, såsom medvetandegörande och makten över dagordningen, försummas.

Tanken att den representativa processen endast utgör en enkel avspegling av väljaropinionen underskattar politikernas ansvar för att upplysa, argumentera och försöka bilda opinion för sina egna uppfattningar.

En viktig invändning är att åsiktsmätningarna vanligen utgår från att väljarnas åsikter är givna. Frågan *hur* väljarnas uppfattningar tillkommit lämnas därmed därhän. Men en central del av demokratins teori har just handlat om den process genom vilken meningar bildas och förändras. Själva opinionsbildningsprocessen försummas.

Det är heller inte självklart att demokratins kollektiva beslut behöver utgöra en enkel summering av de enskilda medborgarnas egna preferenser. Medborgaren kan ha två önskningar: en om vad som är bäst i den snäva egennyttans perspektiv, en annan om vad man önskar i egenskap av en bland många samhällsmedborgare. Intervjuundersökningar visar att väljare inte sällan röstar mot sitt kortsiktiga egenintresse; hänsynstaganden till allmänideologiska värderingar väger då tyngre.

Attitydmätningar och servicebarometrar kan ha sitt intresse för att utröna hur nöjda kommunmedlemmarna är i egenskap av konsumenter. Som mått på demokratins vitalitet har de däremot stora begränsningar.

Medborgarsamhälle

Föreningsliv

Organisationsväsende. Vissa demokratitolkningar stannar vid den representativa demokratin. Kraven på demokrati begränsas då till det politiska systemet i snäv mening. Demokratitanken kan emellertid ges en vidare innebörd. Med ett demokratiskt samhälle avses då ett pluralistiskt och öppet samhälle. Som nämnts i kapitel 1 finns det två olika demokratitolkningar, en monolitisk och en pluralistisk.

Ett för det pluralistiska samhället avgörande signum är förekomsten av en mångfald, autonoma organisationer. Själva variationsrikedomen ses här som ett värde i sig. Tanken är att risken för maktmissbruk minskar om det finns en levande konkurrens mellan olika maktcentra. En större mångfald erbjuder den enskilde medborgaren ett utökat antal handlingsalternativ och minskar därmed sannolikheten för maktlöshet. Frivilliga organisationer innebär också möjligheter till gemenskap, ansvarstagande och medinflytande.

Varje kommun och landsting har sitt eget medborgarsamhälle. I vilken mån detta civila samhälle uppfyller kravet på pluralism blir i praktiken avhängigt av förekomsten av föreningar, intresseorganisationer, kyrkor, samfund, stiftelser och andra samfälligheter.

Diskussionen kan även vidgas till näringslivets och massmedias struktur. En kommun som är beroende av ett enda företag är mindre pluralistisk än en kommun med mer varierad näringsstruktur. En ort med en enda dominerande tidning är mindre pluralistisk än en ort som har konkurrens mellan olika massmedier.

Graden av pluralism blir ytterst ett uttryck för hur pass spridd eller koncentrerad makten är. Kommunens maktstruktur behandlas närmare i nästa kapitel.

Medlemsförankring. Medborgarsamhällets grundidé är dels att det finns många oberoende organisationer, dels att dessa organisationer bygger på medlemmarnas stöd. Folkrörelsernas tanke på frivilligt engagemang och självverksamhet är ett sätt att förverkliga ett civilt samhälle. Vitaliteten hos detta medborgarsamhälle blir därmed beroende av hur pass brett och aktivt medlemmarnas engagemang är.

Det resonemang som förts om de politiska partiernas lokala organisation kan därför tillämpas även på organisationsväsendet i stort. Maktutredningens medborgarundersökning från slutet av 1980-talet visade att de stora organisationernas medlemssiffror ofta dolde en avsevärd klyfta mellan formell tillhörighet och reellt engagemang. Många etablerade rörelser styrs i praktiken av anställda tjänstemän. Ett fåtal intensivt engagerade medlemmar står för en stor del av den samlade aktiviteten; det stora flertalet medlemmar är i allmänhet passiva.

Denna bild baseras på ett tvärsnitt av alla organisationstyper och alla landsändar. Bakom medeltalen döljer sig emellertid stora variationer, både mellan olika organisationer och olika orter. Föreningslivets medlemsförankring är ett viktigt mått på livaktigheten i kommunens och landstingets medborgarsamhälle.

Opinionsbildning

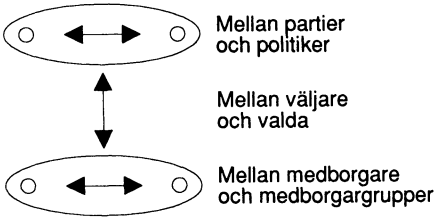
Offentlighet. Möjligheten till insyn har, som tidigare nämnts, stor betydelse för att kontrollera att rättssäkerheten efterlevs i beslutsfattandet inom kommuner och landsting. Offentlighet är också ägnad att minska benägenheten för slöseri och har därmed också en effektivitetshöjande verkan. Slutligen, och inte minst, är offentlighet ett villkor för ansvarsutkrävande och därmed avgörande för den politiska demokratin.

Den sedan länge grundlagsfästa offentlighetsprincipen gör att huvudregeln för kommuner och landsting är öppenhet. Sekretess är ett undantag som i varje enskilt fall kräver särskild motivering.

I praktiken kan många viktiga beslut vara undandragna offentlighet. Grundlagens regler gäller endast allmänna handlingar hos myndigheterna. Beslutsunderlag kanske inte dokumenteras; de reella besluten kan fattas under informella kontakter. Bolagisering, privatisering och övergången till andra verksamhetsformer än den traditionella myndighetsformen kan inskränka offentligheten.

Graden av offentlighet kan i inte obetydlig utsträckning medvetet påverkas av kommunen och landstinget. Hänsynstagandet till medborgarnas möjligheter till insyn kan kräva särskilda beslut.

Figur 11.3 Politisk kommunikation



Mediesystem. Massmedia är den del av det pluralistiska samhället som är av störst direkt betydelse för opinionsbildningen och förtjänar därför särskild uppmärksamhet. Mediekoncentration och avsaknad av debattarenor hämmar den fria åsiktsbildningen.

Mediepolitiken har hittills främst varit en rikspolitisk angelägenhet. Det är riksdagen som avgjort reglerna för presstöd och lagstiftningen om radio och television. Även massmedieforskningen har, med vissa undantag, utgått från den nationella nivån.

För diskussionen om demokratins förverkligande i kommuner och landsting får frågan om massmediestrukturen allt större relevans. Medborgaren i landstingen och dagens stora kommuner har i allmänhet små möjligheter att bilda sig en uppfattning på grundval av egna direkta erfarenheter. Massmedia är därmed den primära källan för information och debatt. Förekomsten av många oberoende massmedier är i detta perspektiv ett viktigt kriterium på ett demokratiskt samhälle. Det blir i nästa kapitel tillfälle att återkomma till massmedias betydelse.

Lokal debatt. Massmedia och andra arenor för opinionsbildning utgör förutsättningen för politisk debatt. Ett fortlöpande, engagerat och synpunktsrikt samtal om kommunens och landstingets angelägenheter är en viktig aspekt av ett demokratiskt samhälle.

Ordet kommunikation har samma ursprung som ordet kommun, latinets *communis*, som betyder gemensam. Att kommunicera innebär att stå i förbindelse med. Kärnan i begreppen kommunikation och kommun är delaktighet.

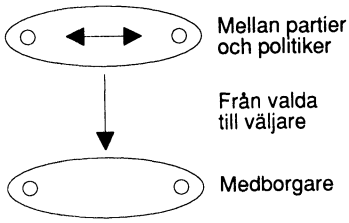
Demokrati är en metod för att fatta kollektiva, för medborgarna bindande beslut. Idealt sett skall dessa beslut vara uttryck för medborgarnas aktiva samtycke. I de fall enighet inte kan uppnås skall majoritetsuppfattningen bli gällande först efter en ingående debatt där argument och motargument brutits mot varandra. Demokratin bygger på det rationella samtalets metod.

Man kan ställa tre krav på en fungerande kommunikationsstruktur i en demokrati (figur 11.3). Det ena är att det finns möjligheter till samtal mellan medborgare och mellan grupper av medborgare. Det andra är att det finns en debatt politiker och partier emellan. Det tredje är att det finns ett utbyte mellan medborgare och politiker, mellan väljare och valda.

Den representativa demokratin befriar inte kommunens och landstingets invånare från kravet att som medborgare bilda sig en uppfattning om sitt samhälles skötsel. En aktiv debatt medborgare och medborgargrupper emellan befrämjar välunderbyggda uppfattningar. Vitaliteten i denna medborgardiskussion är ett väsentligt kännemärke på en fungerande kommunikation.

Den andra förutsättningen för en aktiv lokal debatt är ett fortlöpande och klargörande samtal mellan partier och politiker. Tanken är att en sådan diskussion har en dubbelt välgörande verkan. Besluten blir bättre om för- och nackdelar hos olika handlingsalternativ genomlysts i en offentlig debatt. Medborgar-

Figur 11.4
Massmedias betydelse för debatten



nas möjligheter att självständigt ta ställning underlättas om det pågår en kvalificerad politisk debatt även mellan valen.

Det tredje inslaget i demokratins kommunikationsstruktur är en förmedlande länk mellan medborgare och politiker. Idén om en interaktiv demokrati förutsätter möjligheter till ett fortlöpande meningsutbyte mellan väljare och valda.

Massmedia kan endast till hälften uppfylla dessa krav (figur 11.4). Press, radio och television är effektiva medel för att driva debatt på elitnivå och för att förmedla information från eliten till massan. Däremot har de endast marginell betydelse för att upprätthålla en debatt bland medborgarna själva. De sporadiska uttryck för folkopinionen som kommer till tals i massmedia uppfyller inte kraven på den interaktiva demokratins dubbelriktade process.

Demokratidiskussion. En viktig del av debatten i en demokrati handlar om demokratin. Om man betraktar demokratin som en pågående process och dessutom förutsätter att ansvaret för demokratins praktiska gestaltning decentraliseras till kommunerna och landstingen blir ett kriterium på demokratins vitalitet i vilken utsträckning det förs en kritisk, självprövande debatt om demokratin.

En sådan demokratidiskussion är både tillbakablickande och framåtsyftande. Underlaget för diskussionen utgörs av det egna självstyrelseorganets erfarenheter. En fortlöpande granskning av demokratins funktionssätt kan fästa uppmärksamheten på de speciella brister som finns i kommunen och landstinget. Med utgångspunkt i dessa och andras erfarenheter kan olika alternativ prövas. Erfarenhetsbasen är inte begränsad till Sverige. Internationaliseringen berör även demokratidebatten. Det europeiska samarbetet har redan lett till ett flitigare utbyte av kommunaldemokratiska erfarenheter över gränserna.

Medborgarnas delaktighet

Deltagande

Påverkansvägar. Eftersom demokrati innebär folkviljans förverkligande kan graden av demokrati bedömas med utgångspunkt i den enskilde medborgarens perspektiv. Hur många och hur effektiva påverkansvägar står till buds?

Tidigare i detta kapitel urskildes tre huvudvägar för den enskilde medborgaren att påverka besluten i kommuner och landsting. Den ena vägen går via den representativa demokratin, den andra via medborgarsamhällets organiserade intressen och den tredje via individuella kontakter. Denna indelning är endast en grov sortering; listan över direkta och indirekta inflytandemöjligheter kan göras mycket längre.

Demokratins inre dilemma gör sig här särskilt tydligt gällande. Det är ogörligt att öppna alla påverkanskanaler samtidigt. Olika slag av inflytande skulle då blockera varandra. Demokratins konstitutionella problem går ut på att avväga och balansera olika slag av makt.

Ett exempel på en kontroversiell avvägningsfråga gäller personalens fackliga inflytande. Två demokratikrav står här mot varandra. Å ena sidan har de offentliganställdas fackliga organisationer krävt samma medbestämmande som inom den privata sektorn. Å andra sidan fordrar den representativa demokratin att det är väljarna och de valda politikerna som skall ha sista ordet. Frågan om personalrepresentanternas närvarorätt i nämnder och styrelser har ställt denna avvägningsfråga på sin spets.

Enskilt och kollektivt inflytande kan också komma i konflikt med varandra. Skall den aktiva och påstridiga föräldern få företräde i daghemskön framför den passiva och tysta? En annan fråga är vilket inflytande som skall ges åt organiserade särintressen. Hur mycket kan exempelvis patientorganisationer påverka medicinska prioriteringar och hur mycket bör de få påverka?

Folkomröstningar är ett instrument för att låta folkmeningen komma till direkt uttryck. Metoden är dock förknippad med flera problem. Komplicerade sakfrågor reduceras till två alternativ, för eller emot. Makten över frågeformuleringen kan ofta vara avgörande. Lågt deltagande i omröstningen försämrar representativiteten. Många folkomröstningar leder till att politikerna kan skylla ifrån sig på folket; ansvarsutkrävandet vid valen försvåras därmed.

Aktivitet. En fråga är vilka påverkansvägar som teoretiskt står till buds, en annan är i vilken utsträckning medborgarna faktiskt utnyttjar sina möjligheter att påverka. Valdeltagandet är ett mått på klyftan mellan formella möjligheter och reellt utnyttjande inom den representativa demokratins ram. I princip är det också möjlighet att mäta motsvarigheten till valdeltagandet inom andra områden.

I maktutredningens medborgarundersökning gjordes några sådana försök att fastställa i vilken utsträckning medborgarna begagnar sig av tillgängliga påverkansmöjligheter. I denna riksomfattande intervjuundersökning fick de tillfrågade besvara ett antal frågor rörande om man under det senaste året gjort något för att söka åstadkomma förbättringar eller motarbeta försämringar inom några områden som rörde ens egen situation. Sammanlagt 60 procent av de förvärvsarbetande hade försökt påverka förhållandet på arbetsplatsen, 35 procent av skolbarnsföräldrarna förhållandena i skolan, 28 procent av de boende problem som rörde bostaden, 27 procent av förskoleföräldrarna saker som rörde daghemmet eller barnomsorgen samt 18 procent av patienterna och de anhöriga något som gällde vården.

Det finns emellertid flera problem förknippade med dessa enkla mätningar av aktivitetsnivån.

Högt deltagande behöver inte betyda stort inflytande. I den aktuella undersökningen ställdes kompletterande frågor om i vad mån man ansåg sig fått sina önskemål tillgodosedda. Skillnaderna mellan olika områden visade sig vara avsevärda. Inom arbetslivet fanns jämförelsevis många missnöjda, men det var också många som hade tagit något initiativ och som ansåg sig ha haft framgång i sina påverkansförsök. Inom andra områden, exempelvis barnomsorgen, fanns det en relativt stor andel som ansåg att påverkansförsöken misslyckats.

Ett annat problem är hur man skall tolka dem som *inte* deltar eller utnyttjar sina möjligheter att påverka. Det finns två diametralt skilda tolkningar. Den ena är att de passiva är missnöjda, men till följd av hinder eller bristande resurser är maktlösa. Den andra möjligheten är att frånvaron av aktivitet är ett ut-

tryck för att man är nöjd och därför inte ser någon anledning att agera; hälsan tiger still. Det är inte möjligt att endast med utgångspunkt i en siffra över deltagandets omfattning dra några slutsatser om passivitetens orsaker. Kompletterande undersökningar är här nödvändiga.

De här refererade mätningarna hade som utgångspunkt den egna privata situationen. Det finns därtill andra former av deltagande som har syftet att påverka förhållandena, inte bara för en själv, utan för en större grupp av medborgare eller hela kommunen och landstinget. Det visar sig att detta allmänna samhällsengagemang kan ta sig många olika uttryck. Politiskt deltagande är inte entydigt. Ett drygt tjugotal skilda aktiviteter kunde grupperas i fem större kategorier. En form av politiskt deltagande är röstning, en annan lokal partiaktivitet.

Men det finns också kanaler för politisk påverkan vid sidan av den representativa demokratin. Under de senaste decennierna har dessa kommit att utnyttjas av allt fler medborgare. En sådan form för politisk aktivitet är kontakter med politiker och tjänstemän i kommunen och landstinget. En annan typ av politiskt deltagande är manifestationer såsom namnlistor, insamlingskampanjer, bojkottaktioner och demonstrationer. En mer militant variant av politiskt handlande är olagliga protestaktioner och strejker.

En jämförelse med tidigare genomförda undersökningar visade att hypotesen om ökad politisk likgiltighet inte höll streck. Medborgarna var mer aktiva än någonsin tillförne. Däremot tar sig samhällsengagemanget delvis nya former.

Politisk jämlikhet. Redan analysen av de valda politikernas grupprepresentativitet avslöjade att det politiska engagemanget varierar starkt mellan olika samhällsgrupper. Statsvetenskapliga och sociologiska undersökningar i många länder har med bedövande monotoni belagt hur social och ekonomisk fattigdom också leder till politisk fattigdom. De politiskt talföra brukar oftast vara välutbildade, medelålders män från den välsituerade medelklassen.

Men jämförande undersökningar visar att den allmänna regeln har många undantag. Det finns politiska system där sambandet mellan sociala resurser och politiskt deltagande är mycket starkt, men det finns också exempel på system där den politiska ojämlikheten är mindre markerad. Det visar sig att organisatoriska och institutionella faktorer har stor betydelse. I länder med ett välorganiserat föreningsliv, som också omfattar lågutbildade, arbetare och kvinnor, förmår de kollektiva organisationsresurserna delvis att kompensera bristande individuella resurser.

För bedömningen av medborgarengagemanget i en kommun eller ett landsting måste uppmärksamheten därför riktas inte endast på deltagandets nivå utan också på dess fördelning. Allmänt tillgängliga uppgifter är valdeltagandet i olika valdistrikt. Områden med lågt valdeltagande signalerar att det här kan finnas många invånare som är politiskt utanförstående. För att kunna få en uppfattning om andra aspekter av den politiska ojämlikheten kan det vara nödvändigt att göra intervjuundersökningar.

Kvinnornas representation i kommunens och landstingets styrelseorgan har stärkts under de senaste årtiondena. Det är emellertid långt kvar till fullständig politisk jämställdhet mellan kvinnor och män. Ansträngningarna att öka kvinnornas inflytande i politiken har ändå delvis burit frukt och visar att den politiska ojämlikheten kan hävas genom politiskt arbete.

Legitimitet

Förtroende. Väljarundersökningar har visat att medborgarnas förtroende för partier och politik under flera årtionden successivt har minskat. Misstroendet riktas emellertid inte endast mot de politiska institutionerna; även andra maktcentra har drabbats av en legitimitetskris.

Legitimitet och förtroende är mycket allmänna begrepp och de kan preciseras i skilda riktningar. En sådan uppdelning tar fasta på vad förtroendet närmare bestämt riktar sig mot. Är det de för tillfället styrande politikerna, den rådande uppsättningen partier eller styrelseskicket i allmänhet som åtnjuter legitimitet? Det är uppenbart att förtroendet för de politiker som för tillfället innehar makten är mera labilt och kan både skifta över tid och variera mellan olika politiska åsiktsriktningar. Den för det demokratiska systemet viktigaste aspekten är förtroendet för den demokratiska ordningen som helhet. Demokratins beslutsmetod bygger på frivilligt samtycke. Om medborgarna inte anser att demokratin fungerar på ett skäligt och rättvist sätt saknas en av folkstyrelsens grundvalar.

Självförtroende. En typ av förtroende är de attityder som riktas mot det politiska systemet, en annan den slags uppfattning som en medborgare har om sig själv som politisk varelse. Graden av politiskt självförtroende kan variera högst betydligt. I den engelskspråkiga facklitteraturen studeras detta psykologiska fenomen under rubriken *political efficacy*.

Undersökningar visar att känslan av politiskt självförtroende är en viktig betingelse för politisk aktivitet. Orsaksverkan är dessutom dubbelriktad. Politiskt självförtroende leder till politisk aktivitet; framgångsrikt politiskt handlande resulterar i sin tur i förstärkt självförtroende. Redan en av 1800-talets stora demokratiteoretiker, John Stuart Mill, underströk denna demokratins dynamiska, personlighetsutvecklande effekt.

Ett mått på demokratins kvalitet är därför i vilken mån det politiska systemet förmår att tillvarata och utveckla medborgarens egen kapacitet som aktiv samhällsmedlem.

Tolerans. Demokratin kräver inte bara en förmåga att hävda sina egna speciella intressen, utan även respekt för att andra medborgare besitter samma rätt. Toleransen sätts på sin spets när medborgaren konfronteras med meningsmotståndare och avvikare.

I en demokrati har tolerans ett värde i sig. Kravet på tolerans följer av den allmänna principen att varje person har rätt att forma sitt eget liv så länge inte andra skadas. Den mångfald som är en nödvändig betingelse för ett öppet, pluralistiskt samhälle förutsätter tolerans.

Identitet. Demokratin kan ses enbart som ett tekniskt instrument, som en metod att tillfredsställa medborgarnas materiella önskningar. Bilden av politiken som ett varuhus blir i detta perspektiv träffande.

Demokratin kan emellertid även ges andra kvaliteter. En demokrati kan ses som en form av kollektiv identitet. Demokratin i detta avseende förverkligas i den mån medborgarna känner sig vara del av en större gemenskap. Känslan av tillhörighet blir därmed avgörande.

De svenska kommungränserna har framför allt dragits med ledning av näringsgeografiska och ekonomiska kriterier. Pendlingsrörelser och inköpsvanor kom att styra definitionen av centralort och omland. Ett alternativt eller kompletterande sätt att bestämma vad som är en kommun utgår från medborgarnas egna

upplevelser av tillhörighet. Gemensam kultur uttryckt i språkliga dialekter, traditioner och andra sociala vanor ges därmed större vikt.

Hur demokratisk?

Detta kapitel har endast kunnat ge en kortfattad och översiktlig presentation av några viktiga tolkningar som förekommit i svensk och utländsk demokratidebatt. Listan skulle både kunna förlängas och göras mer detaljerad. Den principiella slutsatsen torde emellertid redan stå klar. Demokratins innebörd kan inte fångas med någon enda enkel indikator. Det går förvisso att rangordna och jämföra kommuner och landsting efter graden av demokrati, men det finns många olika måttstockar.

Som redan flera gånger framhållits är valet av demokratikriterier till yttermera visso många gånger ett dilemma. Visserligen kan många av demokratins dimensioner samtidigt förverkligas, men tillräckligt många står i konflikt med varandra för att avvägningsproblemen skall vara ständigt aktuella.

12 Makten i kommunen

Eftersom demokrati betyder folkstyrelse är det ofrånkomligt att begreppen demokrati och makt har ett nära samband. Detta kapitel ställer frågan hur makten utövas inom kommunen. Nästa kapitel handlar om kommunens makt.

Makt tillhör ett av samhällsforskningens mest svårdefinierade och omstridda begrepp. Svårigheterna är emellertid inte större än att man med hjälp av sedvanliga analysmetoder kan nå tämligen säkra och systematiska slutsatser om maktfördelning och maktutövning. Det finns förvisso ingen enda enkel indikator på makt, men debatten om maktbegreppet har klargjort att problemet kan angripas från olika infallsvinklar som var och en har fördelar, men också begränsningar.

Perspektiv på lokal makt

Den svenska kommunalforskningen har, av skäl som kan diskuteras, i huvudsak valt att undvika maktperspektivet. De statsvetenskapliga erfarenheterna av kommunala maktanalyser måste därför i allt väsentligt hämtas från andra länder. Som inom flera andra samhällsvetenskapliga områden har den internationella forskningsdebatten framför allt dominerats av anglo-amerikanska undersökningar.

En härskande elit?

Utgångspunkten för maktdebatten är ett ifrågasättande av antagandet att demokratins idealbild också stämmer som en beskrivning av hur samhället faktiskt styrs. Är det verkligen så att folket i realiteten bestämmer genom att rösta och att påverka genom organiserade intressegrupper?

På 1950-talet ifrågasatte flera amerikanska samhällsforskare den idylliska bilden av demokratin. Dessa kritiker ansåg sig kunna visa att samhället i själva verket kontrollerades av en liten härskande elit. Sociologen C. Wright Mills undersökte de inflytelserika kretsarna i Washington. Floyd Hunter kunde efter en studie av Atlanta konstatera att även denna stad styrdes av ett litet fåtal personer. Undersökningsmetoden gick framför allt ut på att på grundval av utsagor om de ledande personerna inom politik, näringsliv och andra institutioner visa att gemensam bakgrund, släktskapsband och personliga förbindelser knöt ihop ledarna till en sammanhållen maktelit.

Elitteoretikerna fick emellertid inte stå oemotsagda länge. Flera forskargrupper sökte på grundval av nytt material pröva hypotesen om en härskande elit. Statsvetaren Robert Dahl gjorde en undersökning av beslutsfattandet i några tunga lokala frågor i staden New Haven i Connecticut. Kollegan Nelson

Polsby bidrog med parallella studier. Slutsatsen blev att det reella inflytandet i den kommunala beslutsprocessen visserligen endast utövades av relativt få personer. Men, och detta menade forskarna vara det viktiga, det var inte samma elitgrupp som styrde i alla frågor. Det faktum att olika intressen kunde göra sig gällande inom olika områden gav stöd för hypotesen om pluralism. Maktutövningen kontrollerades inte av en enda grupp, utan av flera skilda och inbördes konkurrerande grupper.

Pluralisternas studier av beslutsprocesser blev i sin tur kritiserade. Invändningen var framför allt att undersökningsmetoden hade begränsningen att den endast uppmärksammade de frågor som tagits upp på den politiska dagordningen. De frågor som inte politiserats föll därmed utanför. Forskare som Peter Bachrach och Morton Baratz hävdade att icke-beslut, valet att inte ta upp ett politiskt problem, kunde vara väl så avgörande. Pluralisternas studier kom därför, menade kritikerna, att undervärdera minoriteters, exempelvis de svartas, maktlöshet.

Debatten fortsatte genom en kritik mot icke-beslutshypotesen, eller snarare genom en ytterligare en vidgning av perspektivet. Makten över dagordningen kunde visserligen vara viktig, menade engelsmannen Steven Lukes, men man måste också ta hänsyn till de faktorer som avgör varför vissa intressen över huvud taget aldrig artikuleras. Med maktens tredje dimension menas kontrollen över opinioner, medvetande och politikens symboler.

Debatten om debatten

Bränslet till maktdebatten kom inte endast från undersökningar av makt utan så småningom även från debatten själv. En stor och växande litteraturgenre handlar om begrepp, analysmetoder och tolkningar. Maktdebatten har därmed i mycket blivit en debatt om debatten.

Redan tidigt konstaterades att det fanns ett samband mellan metod och resultat. Elitteoretikernas slutsatser baserades framför allt på sociologiska studier av ledarnas rykte, bakgrund och kontakter. Pluralisterna nådde fram till sina resultat efter att ha analyserat politiska beslutsprocesser.

Det faktum att undersökningsmetoden syntes betinga forskningsresultatet ledde till två skilda slutsatser. En var ett resignerat konstaterande att maktforskningen ofrånkomligen var godtycklig, att man kunde få vilket resultat som helst genom att välja rätt metod. Den andra slutsatsen var att man borde söka en utväg ur de låsta positionerna. Meningsskiljaktigheter som sagts ha teoretisk natur var i själva verket av empirisk art och borde därför lösas genom undersökningar av verkligheten. De två skolorna borde inte ses som två oförsonliga läger utan som varandra kompletterande perspektiv.

Ett exempel på en undersökning som lyckats integrera maktens alla tre dimensioner är John Gaventas forskning om kolgruvearbetarnas maktlöshet i Appalacherna i Förenta Staterna. Beslutsfattande, icke-beslut och medvetandegörande kan ses som tre skilda stadier i en politisk beslutsprocess och alla delar visade sig ha betydelse.

Makten att

Senare års forskning om lokal makt har också kommit att ifrågasätta själva utgångspunkten för den långa maktdebatten. En förutsättning för såväl pluralister som elitteoretiker är att makten utövas inom ett enhetligt system, styrt

genom politiska beslut. Makten antas vara samlad i enda punkt, den politiska beslutsmakten, och den omstridda frågan har varit hur många som har del av denna makt.

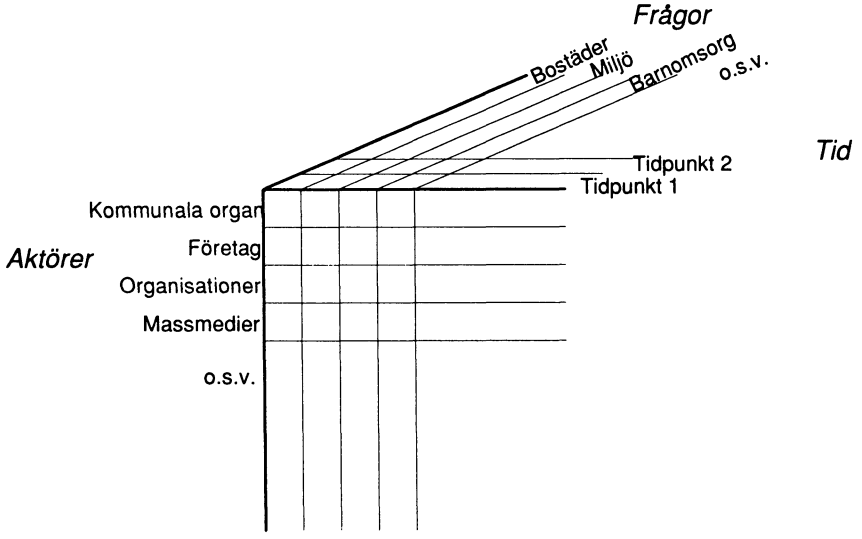
Det alternativa perspektivet skiljer sig från de traditionella maktanalyserna i flera avseenden. En företrädare för denna riktning är Clarence Stone, som med nya analytiska verktyg återvänt till en av den amerikanska maktforskningens mest analyserade städer, Atlanta. Samhället betraktas inte som enhetligt, utan som ett relativt löst nätverk av institutionella arrangemang. Informella processer kan vara viktigare än formella beslut. Innehavet av formell beslutsmakt kan vara en maktresurs, men det finns också många andra källor till inflytande. Väntan på Det stora beslutet är vanligtvis fåfäng. Informella koalitioner mellan olika intressen kan förändra samhället. Vad som förefaller vara små detaljfrågor kan i längre perspektiv visa sig få stor betydelse.

I detta perspektiv är frågan om makten *över* mindre träffande än frågan om makten *att*. Makten summa är inte konstant. I ett splittrat och fragmenterat samhälle med många motstridande intressen och försvagade politiska institutioner gäller problemet snarast att få till stånd någon form för kollektiv handling. Det centrala är förmågan att över huvud taget kunna göra något möjligt.

Maktspelet i kommunen

Ett första steg i försöket att få en överblick över de informella maktprocesserna i kommunen är att skilja mellan aktörer, frågor och tid (figur 12.1). Detta enkla schema åskådliggör möjligheterna men också de praktiska svårigheterna att genomföra en heltäckande maktanalys. Kretsen av intressenter och presumtiva aktörer kan vara mycket omfattande.

Figur 12.1 Tolkningsram för maktanalyser



Antalet frågor och politiska problem är likaledes mycket stort, särskilt om man beaktar även frågor som ännu ej aktualiserats eller förts upp på den politiska dagordningen. Även tidsaspekten är av betydelse. Aktörers intressen och inflytande kan variera från en tid till en annan. Politiska frågors relativa vikt kan skifta snabbt.

Den tredimensionella figuren illustrerar också några möjliga forskningsmetoder. Om det i praktiken är omöjligt att studera alla aktörer och alla frågor över en lång tid måste analysen begränsas till ett urval. Kuben kan strimlas i olika ledder. Den minst omfattande studien är begränsad till en aktör, en fråga och en tidpunkt. För att få någon jämförelsepunkt kan analysen utsträckas i olika riktningar. En möjlig analysuppläggning är att begränsa sig till en aktör och jämföra hur intressen och inflytande varierar mellan olika sakfrågor. En alternativ strategi är att koncentrera sig till en enda fråga och i stället jämföra många olika aktörers agerande. Förs dessutom tidsaspekten, och därmed ett dynamiskt perspektiv, in i bilden öppnas ytterligare analysmöjligheter.

Kommunen som aktör

Det tredimensionella analysschemat kan synas både förenklat och självklart. Det skiljer sig emellertid på en fundamental punkt från etablerade föreställningar om kommunalpolitik. Kommunen betraktas nu som *en bland andra aktörer*. Det konventionella porträttet av den politiska processen är att kommunen, det politiska beslutssystemet, står i modellens centrum; andra aktörer reduceras till rollen som intressegrupper och påtryckare. I maktmodellen har kommunen emellertid ingen given privilegierad position. Det är en öppen fråga huruvida kommunen, i kraft av sina speciella maktresurser, kan hävda sig i ett maktspel som även omfattar många andra parter.

Diskussionen har hittills utgått från ett förenklat och orealistiskt antagande, nämligen att kommunen utgör en enhetlig aktör. I rättsligt och ekonomiskt avseende kan det visserligen vara berättigat att betrakta kommunen som en juridisk person respektive en enda koncern. I ett statsvetenskapligt maktperspektiv är däremot frågan i vilken utsträckning kommunen uppträder som en sammanhållen enhet ett forskningsproblem som med fördel kan göras till föremål för undersökning. Intressemotsättningarna inom kommunen kan vara väl så stora som konflikterna gentemot andra aktörer. Kommunen är i sådant fall inte en enda utan flera olika aktörer.

Konstellationer

Det tredimensionella schemats strikta linjering kan ge intrycket att frågor, liksom aktörer, är skilda från varandra genom vattentäta skott. I verklighetens maktspel är givetvis så ingalunda fallet. Politiska problem har inbördes samband; ett centralt inslag i politisk strategi är att försöka föra ihop eller hålla isär olika slags frågor. Politisk kohandel är ett exempel på hur överenskommelser kan nås genom ömsesidiga eftergifter i skilda frågor.

Inte heller aktörer är, annat än i de teoretiska modellernas rena värld, isolerade från varandra. Aktörer med helt eller delvis förenliga intressen tenderar att söka samarbete med varandra. Sådana tillfälliga eller mer permanenta intressekoalitioner tillhör maktspelets vardag. För maktforskningen är det en viktig uppgift att dokumentera dessa maktkonstellationer. Olika metoder har utvecklats för att

tolka ömsesidiga maktrelationer och för att förstå hur maktkoalitioner bildas, vidmakthålls och upplöses.

De formella institutionsgränserna visar sig sällan ge någon vägledning för koalitionsbildningen. Den äldre maktdelningsläran hävdade att maktens gränser gick, eller åtminstone borde gå, mellan statsmaktens olika funktioner såsom lagstiftande, verkställande och dömande makt. Inom ramen för dagens samhälle skulle tankegången kunna fullföljas genom antagandet att maktuppdelningen gick mellan exempelvis offentliga organ, privata företag och massmedia. De faktiska koalitionsbildningsmönstren visar emellertid att de formella gränserna ofta överkorsas genom intresseallianser.

Undersökningar av samtida politik visar att särskilt starka intressekoalitioner bildats inom olika sektorer. Bostadssektorn, den sociala sektorn, utbildningssektorn och många andra sektorer hålls samman genom kraftfulla intresseallianser. Maktdelningen följer sektorsgränser snarare än den äldre statslärans funktionsgränser.

Vilka koalitioner som bildas avgörs även av karaktären hos de intressen som står på spel. Vissa intressen går ut på att förändra ett rådande tillstånd. Men även status quo har ofta talföra försvarare. En typ av intresseallians är därför vetokoalitionen, en samling ofta skilda intressen som åtminstone har det gemensamt att de motsätter sig en förändring. En sådan gruppering i lokaliseringsfrågor går i engelskspråkig litteratur under beteckningen NIMBY, Not in my backyard.

Resurser

Om makt betyder möjlighet att påverka är framgångsrik maktutövning beroende av tillgången till resurser. Maktlitteraturen är full av försök att förteckna, systematisera och rangordna olika slag av maktresurser. Det finns ingen universell teori om maktresursers betydelse, men en ofta förekommande indelning utgår från tre olika medel för maktutövning. Ett slags maktresurs är tillgången till *tvångsmakt*, som grundas på möjligheten att utdöma sanktioner. I den konstitutionella rättsstaten innehar staten monopol på tvångsmakt och bruket av tvångsmakt är noggrant reglerat av lagar. En annan maktbas är *ekonomiska resurser*, möjligheten att kunna köpa sig inflytande. En tredje maktresurs bygger på *opinionsbildning*; makten utövas i detta fall genom övertalning, propaganda, informationskontroll och andra sätt att påverka andras föreställningar.

En allmän historisk tendens är att tvångsmakten genom demokratisering och medborgarnas ökande självständighet blivit allt svårare att utnyttja. Ekonomisk makt och makten över tanken har i gengäld blivit allt viktigare.

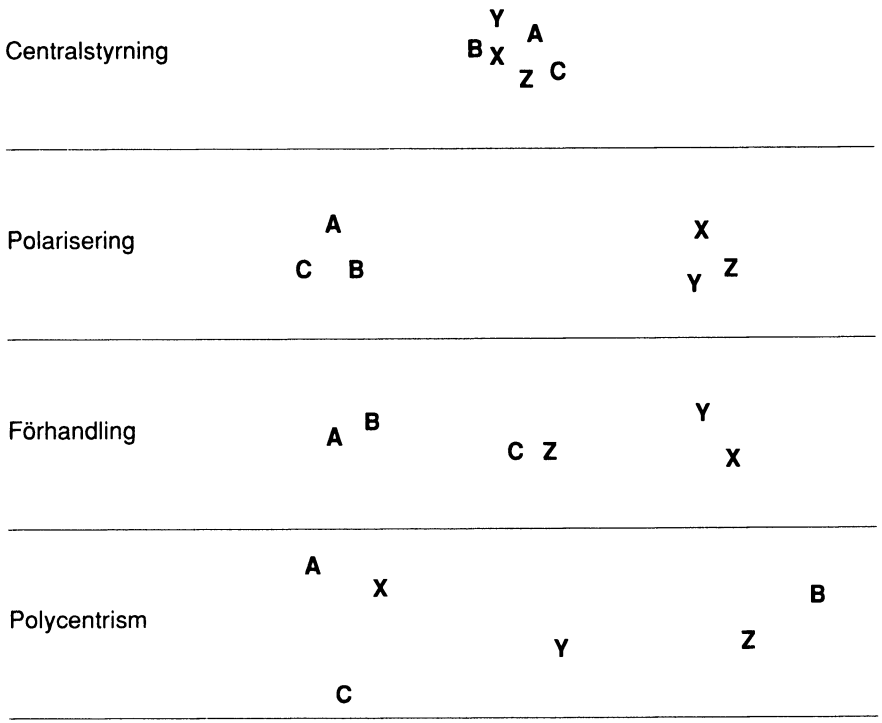
En sådan klassificering i några allmänna kategorier är emellertid inte uttömmande. Makt kan utövas på en mångfald olika sätt.

Maktresursers betydelse är heller inte lika stor i alla situationer. I en debatt är förmågan att övertyga avgörande. På en marknad fäller ekonomiska resurser utslaget. Debatten om samhällets institutioner och regelsystem får därför direkta konsekvenser för maktförhållanden. En utvidgning av marknadens domän ökar ytterligare de ekonomiska resursernas betydelse.

Nätverk

Mönstret av aktörer och olika slag av intresseallianser blir snart relativt komplicerat. Som en metod för att kartlägga och systematisera

Figur 12.2 Konfliktsituationer



Källa: Knoke 1990, s. 135

maktstrukturen har samhällsforskare i stigande grad kommit att begagna sig av nätverksanalys.

De grundläggande byggstenarna i ett nätverk är *aktörer* och *relationer*. Nätverksanalysen erbjuder ett slags grammatik och ett formelspråk för att beskriva och tolka konstellationer av aktörer sammanbundna av relationer.

Figur 12.2 visar hur några typer av konfliktsituationer kan åskådliggöras genom nätverksanalys. Tre kollektiva aktörer (A, B och C) antas vara förespråkare för ett förslag medan tre (X, Y och Z) är motståndare. I den *centralstyrda* situationen har alla parter nära relationer och konflikten kan lösas genom direkta kontakter mellan de inblandade. I den *polariserade* modellen åtskiljs de två sidorna av ett stort avstånd; inga direkta kontakter eller förbindelselänkar kan här dämpa konflikten. *Förhandlingssituationen* utmärks av att åtminstone några företrädare för de båda lägren har nära kontakter och kan fungera som underhandlare. En *polycentrisk* struktur

utmärks av att det finns flera möjliga samarbetsalternativ men inte något samordnande centrum.

När aktörerna blir fler stiger antalet teoretiskt möjliga relationer språngartat. Det är en allmän utveckling, på lokal och nationell nivå och både i Sverige och andra länder, att antalet aktörer och intressenter ökar. Fler och fler parter gör anspråk på att få ta del i beslutsprocesserna. Maktstrukturen blir därmed alltmer komplex. Nätverksanalysens ökade popularitet speglar behovet av att finna metoder för att tolka och förstå denna förändring av maktstrukturen.

Sociologen David Knoke har sammanfattat huvudresultaten från ett antal amerikanska och europeiska lokalmaktstudier baserade på nätverksanalys.

De mest inflytelserika aktörerna är inte individer utan organisationer, företag, myndigheter och andra slag av institutionaliserade kollektiv. Ju större och ju mer komplexa kommunerna är, desto mer dominerar de kollektiva aktörerna.

Ett huvudproblem för alla organisationer är att minska sitt resursberoende. Att självständigt kontrollera sina resurser, och undvika att bli beroende av andra, stärker organisationens ställning.

Lokala maktstrukturer utgörs oftast av komplexa nätverk som bildas av utbyte av information och resurser. Ju mer centralt en organisation är placerad i sådana nätverk desto större inflytande kan den utöva.

Möjligheten till inflytande kan ökas genom koalitionsbildning. Gemensamma intressen och korta kommunikationslinjer ökar sannolikheten för allianser. Maktrelationer kan vara ömsesidiga genom ett utbyte baserat på intresse och kontroll.

Få kommunala maktstrukturer visade sig bestå av en hierarki kontrollerad av en ekonomisk elit. Flertalet nätverk kunde beskrivas som decentraliserade förhandlingssystem.

Rörelsen och Rotary

Undersökningarna om lokal makt i Sverige är ännu så länge få. Ett forskningsprojekt om makten i Malmö har avsatt flera rapporter. Ett annat projekt har analyserat makten i Katrineholm.

Katrineholmsstudien ingår i den lokalundersökning som genomförts inom ramen för maktutredningen. En grupp sociologer beskrev på grundval av omfattande intervjuer hur invånarnas levnadsförhållanden och samhällsuppfattningar förändrats. Denna medborgarundersökning kompletterades med en undersökning av den lokala maktelitens rekrytering, struktur och ideologi. Den följande framställningen bygger på en rapport författad av Ulf Drugge och Stefan Svallfors.

Katrineholm är en mellansvensk industristad med stark arbetarrörelse. Stadens näringsliv domineras av tillverkningsindustrier som ingår i multinationella koncerner. Socialdemokraterna har under lång tid haft egen majoritet i kommunfullmäktige. Undersökningens slutsatser är givetvis betingade av kommunens speciella struktur.

Elitundersökningen utgick från flera olika urval. En vidare krets innefattade i stort sett alla ordinarie ledamöter i kommunala nämnder och styrelser samt alla medlemmar i olika företagsregister. Denna lokala maktelit domineras helt av män; endast sex procent var kvinnor. En snävare krets begränsades till politiker med flera ordinarie uppdrag, ledande chefer inom offentlig och privat sektor samt fackliga ordförande med kommunala politis-

ka uppdrag. Längre intervjuer genomfördes med elva centralt placerade befattningshavare inom politik, ekonomi, förvaltning och facklig verksamhet.

Politisk makt

Alla tillfrågade var ense om att kommunalrådet var utan konkurrens mest inflytelserik i kommunalpolitiken. En del ansåg att kommunalrådet var den ende med stort inflytande.

Den faktiska beslutsprocessen avvek starkt från den idealiserade bilden av den parlamentariska styrningskedjan. Enligt denna modell emanerar kraven från väljarna, förs vidare via partierna till politikerna, som genom målformuleringar överlämnar beslutet till tjänstemännen för implementering och förverkligande. I verkligheten var det mycket sällan som initiativen växte fram inom en bredare offentlighet. Oftast väcks frågorna inom en liten grupp centralt placerade politiker.

I en kommun med stabil enpartimajoritet blir själva beslutsfattandet mer eller mindre en expeditionsaffär. Oppositionen är splittrad och har som minoritet ingen möjlighet att hindra beslutet. Majoriteten använder emellertid inte sin makt helt enväldigt. Ett nyckelbegrepp är förankring. Politiska förslag förs ut till en vidare krets för att förankras, varefter frågan åter drivs från toppen. Väljares och vanliga partimedlemmars uppfattningar framträder huvudsakligen som en gräns för hur långt man kan gå i beslutsfattandet.

Tjänstemännens inflytande gjorde sig gällande på flera stadier i beslutsprocessen. Inte bara i verkställighetsfasen utan även i beredningsfasen har tjänstemännen stora möjligheter att påverka.

Informella kontakter

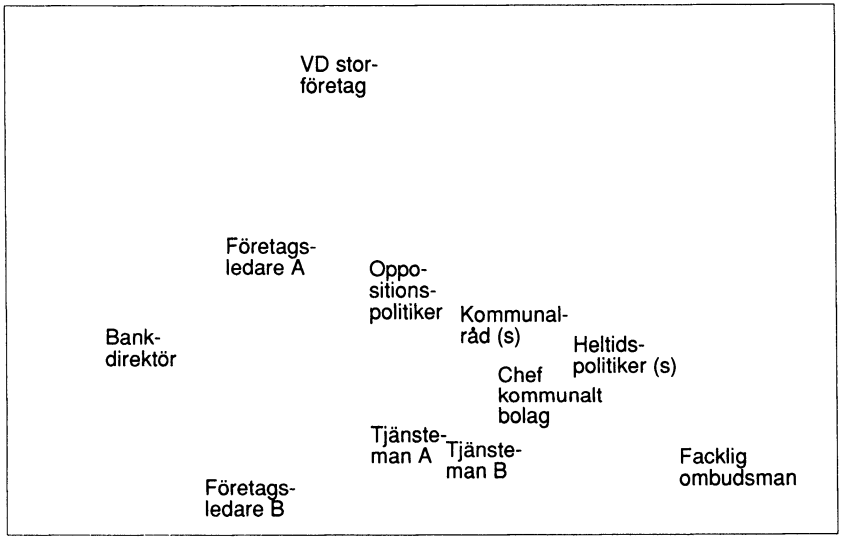
Den formella beslutsprocessen speglade emellertid endast en sida av maktutövningen. Alla inblandade var överens om de informella kontakternas stora betydelse. Viktiga beslut om stadsplanefrågor fattades i praktiken genom informella överläggningar och överenskommelser. En intervjuperson berättade om ett tidigare kommunalråd: "Han delade upp det här, du får bygga det här kvarteret, du får bygga det här och kommunen får bygga det här."

De elva viktigaste beslutsfattarna i kommunen tillfrågades om hur ofta de träffade varandra. Uppgifterna om kontaktfrekvenserna lades till grund för en kartläggning av aktörernas inbördes relationer. Figur 12.3 visar resultatet av den statistiska analysen. Omfattande kontakter tolkas som nära relationer och representeras av korta avstånd; få kontakter avbildas med längre avstånd. Metoden ger en kartbild över de inbördes relationerna inom makteliten.

Kommunalrådet hade, tillsammans med en av de kommunala chefstjänstemännen, det mest omfattande kontaktnätet. De täta kontakterna mellan kommunens politiker och tjänstemän leder till att de placeras som en relativt välintegrerad grupp i mitten av kartan. På ena sidan i diagrammet finns en grupp företrädare för det lokala näringslivet, på andra sidan fackföreningsrörelsens företrädare.

Hypotesen om en enda härskande elit fick inget stöd. Det fanns heller inga belägg för existensen av en pluralistisk samhällsstruktur med en mångfald konkurrerande maktcentra. I stället framtonade bilden av *två* sidställda makteliter, näringslivet och arbetarrörelsen. Denna maktstruktur har slående likheter med den bild av den svenska modellens nationella

Figur 12.3 Närhet och avstånd inom makteliten i Katrineholm



Källa: Drugge & Svallfors 1991

maktstruktur, som var ett huvudresultat av maktutredningens elitundersökning.

I Katrineholm kom denna dubbla maktelit tydligt till uttryck i ledarnas informella kontakter. Sociologerna benämnde denna dubbelstruktur med orden Rörelsen och Rotary. Rörelsen är den socialdemokratiska rörelsesfären, där arbetarkommunen, fackföreningsrörelsen och andra föreningar som Folkets Hus-föreningen bildar ett välintegrerat nätverk. Rotary är en lösare sammansatt informell struktur i vilken stadens företagsledare, bankdirektörer, högre privata tjänstemän samt en del högre kommunala tjänstemän samlas för att utbyta erfarenheter och information. Rotary-luncherna hade stor betydelse för att upprätthålla detta nätverk baserat på informella kontakter.

Förhandlingsplanering

De informella överläggningarnas betydelse i beslutsprocessen är inte minst påtaglig i stadsbyggnadsfrågor. Den formella beslutsprocessen regleras i plan- och bygglagen. Många stora byggprojekt, särskilt i de större städerna, har dock i praktiken utformats genom en komplicerad förhandlingsprocess med många inblandade parter. Begreppet *förhandlingsplanering* har myntats som en samlande beteckning för de förhandlingar som föregår de formella besluten i samhällsplaneringen.

Huvudaktörerna i förhandlingsplaneringen kan, enligt en doktorsavhandling av Göran Cars, indelas i tre grupper. *Initiativtagarna* är vanligen markägare, byggherrar och entreprenörer. *Regelansvariga* är kommunala och

statliga myndigheter. *Berörda* kan vara medborgare, företag, organisationer och kommunala nämnder. I de fall projektet blir föremål för opinionsbildning spelar även *massmedia* en viktig roll.

Förhandlingsplaneringen fick ökad betydelse under 1980-talet. Flera faktorer bidrar till att förklara att just denna beslutsmetod kom att få så stor användning. Under högkonjunkturens år stegrades intresset för fastigheter, byggande och markanvändning. Dessa år sammanföll med den period då kommunerna fick allt snävare ekonomiska ramar. Därmed blev kommunerna mer beroende av samverkan med näringslivet. Samhällsplaneringen decentraliserades genom den nya plan- och bygglagen, som gav kommunerna ökat inflytande över planering och markanvändning.

Förhandlingsprocessen bakom dessa projekt har ägt rum som ett spel mellan olika parter med ett ömsesidigt utbyte av prestationer och motprestationer. Kommunen har kunnat utnyttja sin makt över markanvändningen genom att uppställa villkor för de privata byggarna. "Ni får bygga en våning till, om ni bidrar till att få till stånd den trafikrondell som kommunen själv inte har råd att betala."

Flera av Stockholms stora byggprojekt under 1980-talet har tillkommit genom förhandlingsplanering. Några exempel är Globen, Vasaterminalen, Kvarteret Spårvagnen och Sveaplans gymnasium. Motsvarande projekt har genomförts även i andra städer. Denna typ av beslutsprocess är inte unik för Sverige; liknande förhandlingsspel förekommer också i många andra länder. Förhandlingsplanering kan ses som ett exempel på den blandning av politiska och ekonomiska beslutsprocesser som förekommer inte bara på lokal utan även på nationell och internationell nivå.

Byggandet av Kvarteret Ringen i Stockholm illustrerar vilka parter som kan vara inblandade i en förhandlingsplanering (figur 12.4). Aktörerna binds samman av olika slags beroenden grundade på exempelvis formell beslutsmakt, ekonomiska resurser och kunskap. Mönstret bildar ett nätverk av makt- och inflytanderelationer.

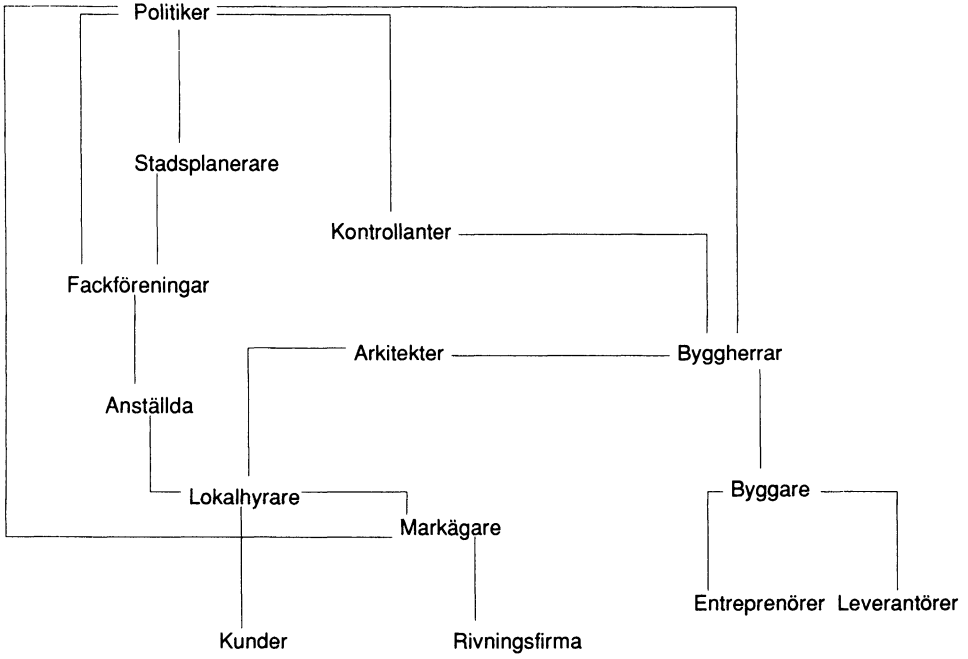
I en undersökning av de byggnadspolitiska besluten i Malmö under 1980-talet konstaterar Bengt Johannesson att fastighetsägare och byggföretag var de externa aktörer som haft störst makt över kommunens byggnadspolitiska beslut. Andra centrala aktörer i maktnätverket var konsultföretag, massmedier och intresseorganisationer. Inom kommunen var makten koncentrerad till ett litet antal ledande politiker och tjänstemän. Särskilt ordförandeposterna i kommunstyrelsen, fastighetsnämnden och byggnadsnämnden var av strategisk betydelse. Bland tjänstemännen hade de högsta cheferna på stadsbyggnadskontoret och fastighetskontoret stort inflytande. Det relativt stora antalet aktörer medförde att planerings- och genomförandeprocessen blev komplex och därmed långdragen.

Privat och offentligt

I sin avhandling, baserad på några av 1980-talets stora byggprojekt, konstaterar Cars att det finns finns grundläggande skillnader mellan privata och offentliga parter. Rollen som förhandlare betingas av skilda förutsättningar och mandat.

Privatföretagets *ansvar och mål* är jämförelsevis enkelt och entydigt; det ekonomiska vinstkriteriet är överordnat andra värden. För den offentlige aktören är ansvar och mål mer komplext och begränsat. Politikern måste i mycket större utsträckning ta hänsyn till skilda och ofta motstridande intressen.

Figur 12.4 Förhandlingsplaneringens nätverk: exemplet Ringen, Stockholm



Källa: Blomberg, Hellgren & Stjernberg 1989

Även i fråga om *organisationsstruktur* finns avsevärda skillnader. Näringslivssidan utgörs av ett begränsat antal berörda med likartade intressen. En kommun består däremot av många berörda med skilda intressen. Kommunen uppträder i olika roller, till exempel som planerare, tillståndsgivare och fastighetsägare. I förhandlingarna uppträder kommunen sällan som en enhetlig aktör. Det händer inte sällan att olika nämnder, exempelvis stadsbyggnadskontoret, byggnadsnämnden och fastighetskontoret, uppträder som motparter.

Graden av *insyn och öppenhet* utgjorde också en väsentlig skillnad i förutsättningar. Bolag och privata organisationer behöver endast medge så mycket insyn som de själva önskar. Offentlighetsprincipen och kravet på insyn innebär att kommunen måste arbeta under helt andra villkor. Interna motsättningar, exempelvis partipolitiska meningsskiljaktigheter, spelas upp inför öppen ridå.

Ett hot?

Förhandlingsplanering som beslutsmetod har väckt åtskilliga frågor, både i forskarkretsar och den allmänna debatten. Farhågorna har särskilt utgått från de tre krav som är ett led-

motiv i denna bok, nämligen effektivitet, rättssäkerhet och demokrati.

Är förhandlingsplaneringen verkligen effektiv? Har parterna fått ut det bästa resultatet i förhållande till de givna resurserna? Den nyssnämnda avhandlingen är delvis kritisk. Både privata och offentliga aktörer hade ibland stora svårigheter att från början formulera klara mål och intressen. Kommunernas interna samordningsproblem hämmade också den offentliga sidans möjligheter att tillvarata sina intressen. Fler alternativ hade dessutom kunnat öppna låsta positioner under förhandlingsprocessen.

Står förhandlingsplaneringen i överensstämmelse med kraven på rättssäkerhet? Ges privata intressenter här inte möjligheten att köpa sig inflytande över kommunens beslut? Handeln med byggrätter och de informella överläggningarna med olika intressenter riskerar att åsidosätta det kommunala planmonopolet och lagens krav på den formella beslutsprocessen. Förhandlingsplaneringen har emellertid ansetts rymmas inom lagens råmärken. Kommunen har stor frihet att organisera beredningsprocessen. Så länge de formellt ansvariga organen inom kommunen behåller den yttersta beslutsmakten är förhandlingar acceptabla.

Inskränker förhandlingsplaneringen på demokratins krav på insyn, debatt och politiskt inflytande? Om de reella besluten fattas under informella, hemliga förhandlingar finns det en betydande risk att medborgarna och de valda politikerna får svårare att göra sig gällande. Visserligen bibehåller fullmäktige formellt sin handlingsfrihet, men det kan i praktiken vara omöjligt att fälla en uppgörelse som kommunens företrädare förhandlat fram.

Kritiken mot förhandlingsplaneringen har bland annat gått ut på att beslutsmetoden i praktiken inneburit mest förhandling, men mindre av planering. Kommunen har blivit beroende av kortsiktiga nyttointressen, men förlorat mycket av möjligheten att styra samhällsplaneringen efter mer långsiktiga och strategiska linjer.

I 1990-talets början har den ekonomiska lågkonjunkturen inneburit att de stora byggprojekten blivit färre. Förhandlingsplaneringen har därmed mist några av sina mer spektakulära inslag. Denna tillbakagång är emellertid sannolikt konjunkturbetingad. I sin allmänna form har förhandlingsplaneringen kommit för att stanna. Stora beslut inom kommunerna formas i praktiken i ett förhandlingsspel med många inblandade aktörer. Kommunens möjligheter att hävda sig i denna slags beslutsprocess är i mycket beroende av förmågan att formulera demokratiskt förankrade samhällsmål och mer sammanhållna perspektiv för kommunens framtid.

Näringslivet

Fallstudierna från Katrineholm och Malmö samt de olika studierna av förhandlingsplanering dokumenterar tydligt att privata företag kan ha stor makt i kommunen.

Näringslivets makt tar sig emellertid olika uttryck. Det finns en skillnad mellan näringslivets kollektiva inflytande och den påverkan som ett enskilt företag kan utöva i den kommunala beslutsprocessen. Näringslivets makt varierar också från det ena området till det andra; inflytandet över näringspolitik och byggnadsärenden är rent allmänt större än inom skola, omsorg och kultur. Slutligen, och inte minst, bör man skilja mellan direkt och indirekt inflytande.

Indirekt inflytande

Diskussionen hittills har främst handlat om företagarnas möjligheter att direkt påverka de kommunala besluten, exempelvis via informella kontakter med kommunens ledande politiker och tjänstemän eller via sin starka position i förhandlingsplanering.

Näringslivets indirekta inflytande tar sig andra uttryck. I många kommuner är arbetstillfällen och därmed skatteinkomster starkt beroende av ett eller några få dominerande företag på orten. Enbart denna position skaffar näringslivet en särställning i makthänseende.

Katrineholmsundersökningen visade att antalet företagare och företagsledare som var aktiva i kommunalpolitiken successivt hade minskat under flera årtionden. Dels har de kommunala uppdragen blivit mera arbetskrävande, dels, och framför allt, försvagas företagarnas förankring i den ort där företaget råkar ligga. Den multinationella företagskoncernen hade blivit en betydligt viktigare orienteringspunkt än kommunen. Inte någon av de intervjuade företagsledarna uppgav att de frågar personer utanför företaget i Katrineholm om råd inför viktiga beslut.

Företagens viktigaste maktresurs grundas inte på möjligheten att agera påtryckare utan på hotet att flytta produktionen till något annat ställe. Internationaliseringen förstärker ytterligare denna konflikt mellan global ekonomi och lokal politik. Kommunens beroende av näringslivet ökar och näringslivets beroende av kommunen minskar.

Organisationer

Sverige är ett välorganiserat land där över 90 procent av medborgarna är föreningsmedlemmar och där över 20 miljoner medlemskort löses varje år. Samtidigt dras många av de etablerade organisationerna med stora problem. Det är svårt att mobilisera medlemmarna till mer aktivt engagemang. En stor del av folkrörelse-Sverige drivs av anställda ombudsmän och ett litet antal eldsjälar.

Förhållandet mellan organisationerna och den offentliga sektorn har utvecklats till ett ömsesidigt beroende. Organisationerna har kunnat skaffa sig politiskt inflytande. Varje år passerar miljarder kronor av skattemedel som stöd från staten, landstingen och kommunerna till de frivilliga organisationerna. Inom vissa områden har föreningarna snarast blivit en del av den kommunala förvaltningen. Särskilt i tider av besparingar och nedskärningar vänds blickarna, både i Sverige och i andra länder, mot föreningsdrift av exempelvis idrottsanläggningar, barnomsorg och andra kommunala åtaganden.

Kontakter

De fackliga organisationernas inflytande genom medbestämmande, partssammansatta organ och närvarorätt i kommunala nämnder har redan berörts i ett tidigare kapitel. Även andra organisationer har emellertid rika möjligheter att göra sig gällande i den kommunala beslutsprocessen.

Pensionärer och handikappade kan vara företrädda i referensorgan och samrådsgrupper. Invandrarföreningar brukar ha nära förbindelser med invandrarförvaltningen. Inom missbrukarvården spelar frivilliga föreningar stor roll. Patientorganisationer är viktiga påtryckningsgrupper i sjukvården. Inom skolområdet finns Hem- och skolaföreningar och organ för samverkan mellan skola och arbetsliv. Kommunens idrotts-, fritids- och ung-

domsverksamhet sköts i nära samverkan med föreningslivet.

Inom ramen för forskningsprojektet om makten i Malmö undersökte Tomas Bergström vilka förvaltningar som hade mest föreningskontakter. Det skall påminnas om att kommunen i Malmö även sköter de uppgifter som annorstädes åligger landstinget. Om inkommande post togs som en indikator på kontakternas omfattning visade det sig att de nämnder som mest uppvaktades av föreningarna var sjukvårdsstyrelsen, socialnämnden, kommunstyrelsen, skolstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Personallianser

I teorin kan man göra en distinktion mellan olika kanaler för inflytande. Den representativa demokratin via politiska partier och val är en sådan kanal. En annan utgörs av medborgarsamhällets olika organisationer.

I verkligheten finns det nära samband mellan dessa kanaler. Särskilt i partisystem som de nordiska, där flera av partierna av historiska skäl har en stark förankring i olika folkrörelser, finns det ett nära samband mellan politiska partier och intresseorganisationer.

Förbindelserna mellan partier och organisationer tar sig ofta uttryck i personallianser. Organisationslivets eldsjälar är inte sällan aktiva även i kommunalpolitiken. Den enkätundersökning med förtroendevalda som genomfördes i Malmöprojektet visar att 15 procent av politikerna var anställda i någon organisation. Nästan var fjärde, 23 procent, av de socialdemokratiska politikerna var organisationsanställda, oftast som ombudsmän i facket.

Lokal korporatism?

Med korporatism avses i den samhällsvetenskapliga litteraturen en speciell typ av intresseallians. Visserligen används ordet ibland i skiftande betydelser, men under senare årtionden har termen främst kommit att beteckna ett nära och förtroendefullt samarbete mellan staten och de tunga ekonomiska sammanslutningarna.

Sverige, och de övriga nordiska länderna, har utmärkts av jämförelsevis starkt utvecklad korporatism. Förändringarna under de allra senaste åren har emellertid gått i motsatt riktning. Särskilt de fackliga centralorganisationerna har förlorat åtskilligt i politiskt inflytande.

Diskussionen om förhållandet mellan intresseorganisationerna och politiken, i synnerhet fenomenet korporatism, har framför allt handlat om förhållandet på nationell statsmaktsnivå. Litteraturen om lokal korporatism är betydligt mindre omfattande och slutsatserna måste därför dras med försiktighet.

I slutet av 1970-talet konstaterade Gudmund Hernes och Arne Selvik att det fanns en tydlig utveckling i riktning mot ökad korporatism även på kommunal nivå. Observationen grundades framför allt på norska iakttagelser, men slutsatsen utsträcktes, sannolikt på goda grunder, till hela Skandinavien. Kontakterna mellan företag och kommunala organ hade intensifierats. Kommunernas ökade ansvar, inte minst för sysselsättningen, ledde till ett ökat beroende av näringslivet. Näringslivet hade å sin sida genom allt fler regleringar och den offentliga sektorns expansion blivit alltmer beroende av kommunala beslut. Samarbetet mellan företag och kommuner hade därmed blivit mer intimt.

Bilden av lokal korporatism måste emeller-

tid kvalificeras i två hänseenden. För det första rymmer korporatismbegreppet även andra aspekter än dem som här berörts. Korporatismens centraliserade överenskommelser förutsätter också att organisationerna förmår att disciplinera sina medlemmar. Huruvida de tätare kontakterna mellan kommuner och företag även fick denna konsekvens är högst osäkert. För det andra begränsas slutsatserna till arbetsmarknadspolitik och näringspolitik. Inom andra områden av den kommunala verksamheten, exempelvis ekonomiskt tunga sektorer som skola, barnomsorg och äldreomsorg, spelar organisationerna en delvis annan roll.

Massmedia

När politikerna i Malmö 1988 tillfrågades om de senaste årens viktigaste maktförändringar ansågs massmedia vara den aktör vars makt ökat mest (tabell 12.1). Denna bild av makten kan visserligen vara uttryck för politikernas speciella perspektiv, men det står utom allt tvivel att massmedias makt ökat. Under de senaste årtiondena har massmedia kommit att inta en i förhållande till andra maktcentra alltmer självständig ställning. Journalistkåren har blivit mer självmedveten, nya medier har tillkommit och opinionsbildningens allmänna betydelse har ökat. Den utveckling som länge varit skönjbar i andra länder och på nationell nivå i Sverige gör sig numera även gällande i kommunalpolitiken.

Den offentliga debattens och därmed massmedias allmänna betydelse för demokratin har redan behandlats i föregående kapitel och skall här inte närmare beröras. En fråga som i ett maktperspektiv förtjänar ytterligare uppmärksamhet är i vilken mån det råder konkurrens mellan olika medier. Tanken på mångfald i debatten är central i den pluralistiska demokratin och har också varit vägledande för de senaste årtiondenas statliga presspolitik.

Tabell 12.1 Malmöpolitikernas uppfattning om maktförändringar

	% "ökat inflytande" minus % "minskat inflytande"
Radio, television	84
Press	83
Aktionsgrupper	60
Kommunanställdas fack	58
Kommunstyrelse	46
Näringsliv	42
Övriga fack	31
Tjänstemän	27
Statliga myndigheter	14
Fullmäktige	6

"I jämförelse med för 10–15 år sedan, hur har enligt Er mening de nedan uppräknade organisationernas makt och inflytande på utvecklingen i Malmö förändrats?"
Källa: Norrving 1991a

Ägarkoncentration

Beräkningar inom maktutredningen kunde visa att en stor klyfta skiljer pluralismens ideal från den svenska massmedieverkligheten. På många orter dominerar en enda morgontidning. Hälften av hushållen utanför storstäderna saknar möjlighet att välja flerdagars morgontidning utgiven i den egna regionen. Maktkoncentrationen inom dagspressen har dessutom ökat. Bland ägarna dominerar dels familjen Bonnier, dels starka regionala tidningsägare.

Konformitet

I en doktorsavhandling om massmedierna och kommunalpolitiken fann statsvetaren Mats Sjölin att olika tidningar gav en konform bild av kommunalpolitiken. Det är i stort sett samma typ av kommunala frågor som bevakas. Beslutsinformation och refererande material dominerade nyhetsutbudet. Bevakningen koncentrerades till de kommunala nämndernas och styrelsernas verksamhet. Kommunernas egna informationsinsatser genom presskonferenser och utsändning av material förstärkte denna tendens.

Lokalradio

Med lokalradions och televisionens regionala nyhetssändningar har det lokala medieutbudet vidgats. Sjölins jämförelse mellan innehållet i lokalpressen och lokalradion visar emellertid att likheterna är betydligt större än skillnaderna. Liknande bevakningsrutiner och gemensam journalistisk nyhetssyn är två viktiga förklaringar. Bristande resurser tvingar dessutom lokalradion att i betydande utsträckning förlita sig på lokalpressens nyhetsmaterial.

Innehållsanalyser visar dessutom att lokalradions bevakning främst är koncentrerad till sändningsorten. I de mindre kommunerna är bevakningen högst sporadisk.

Den friare etableringsrätten inom radioområdet leder till ytterligare variation i den lokala mediestrukturen. I vilken mån de nya reklamfinansierade radiostationerna kommer att leda till en fördjupning av den kommunalpolitiska bevakningen och den lokala debatten är ännu en högst öppen fråga.

13 Kommunens makt

Kommunens maktproblem kan belysas ur två perspektiv. En möjlighet är att, som i föregående kapitel, kartlägga maktcentra och maktspel inom kommunens geografiska område. Det är då uppenbart att kommunen som politiskt system endast är en bland många aktörer och att kommunen dessutom ofta uppträder i skepnad av flera olika aktörer. Det andra perspektivet är att ställa sig på kommunens utgångspunkt och fråga sig vilken makt kommunen egentligen har. Vilka möjligheter har en kommun i dag att genomföra de krav som medborgarna ställer?

Demokratins problem är därmed ett maktproblem. Som redan flera gånger påpekats har demokratin ett inbyggt dilemma. Som visats av diskussionen om förhållandet mellan storlek och demokrati ställs det ett dubbelt krav på demokratins beslutssystem. Medborgaren skall kunna utöva makt över kommunens beslut (*citizen effectiveness*) och kommunen skall ha möjlighet att genomföra det som medborgarna önskar (*system capacity*). Politikerrollen präglas av just denna spänning mellan lyhördhet och handlingskraft.

Demokratins maktproblem har därför två sidor. Kommunen som beslutssystem betingas, för det första, av *inre* faktorer. Förmår kommunen samla sig till kollektiva, legitima beslut? Kommunens handlingsmöjligheter bestäms, för det andra, av *yttre* omständigheter. Är omvärlden så beskaffad att kommunen kan genomföra medborgarnas önskningar?

Inre faktorer

Med inre faktorer avses här egenskaper hos själva det politiska systemet. Framställningen kan på denna punkt göras kort; en stor del av denna bok har just handlat om hur kommunerna och landstingen är uppbyggda och hur de fungerar som demokratiska samfälligheter.

Visioner

En självklar förutsättning för att en kommun skall kunna genomföra sina önskningar är att den över huvud taget har några önskningar. Opinionsbildningen och de politiska partierna spelar här en avgörande roll. Självstyrelseidén innebär att medborgarna under ett fortlöpande samtal formulerar visioner om sin gemensamma framtid. De politiska partiernas uppgift är att fånga upp stämningar bland kommuninvånarna, bilda opinion och utarbeta riktlinjer som förbinder långsiktiga ideologiska perspektiv med kortsiktiga handlingsprogram.

Den representativa demokratins svårighet

är att förena detta krav på gemensam handlingslinje med pluralismens idé om en mångfald skilda åsiktsriktningar. Det proportionella valsättet och väljarkårens ökande rörlighet har medfört en tilltagande partipolitisk fragmentering. Små minoriteter har därmed fått ökade möjligheter att blockera beslut. Det politiska systemets handlingskraft är därmed beroende av möjligheten att bilda breda, någorlunda stabila, koalitioner som både åtnjuter legitimitet och kan genomföra sammanhängande program.

Politiker

Trots enstaka folkomröstningar och försök med ökat individuellt medborgarinflytande förutsätter den representativa demokratin att den politiska makten huvudsakligen utövas av förtroendevalda. De valda representanternas förmåga att genomföra sina politiska visioner är därmed avgörande för demokratins förverkligande.

Diskussionen om politikerrollen visar vilka problem som de förtroendevalda i dag har med att hävda sin ställning. Klyftan mellan medborgarnas förväntningar och politikernas oförmåga alstrar en legitimitetskonflikt som på sikt kan underminera tilltron till demokratin som beslutssystem.

Organisation

Experimenten med olika organisationsmodeller speglar de många, ofta motstridiga, krav som ställs på kommunens inre gestaltning. Många skäl har talat för en relativt finfördelad uppgiftsfördelning. Rättssäkerheten fordrar att förvaltningsmyndigheter har en noggrant avgränsad kompetenssfär. Demokratin har fått motivera ett stort antal olika nämnder och därmed ökade möjligheter att enrollera fler medborgare som förtroendevalda. Även effektivitetsskäl har ofta talat för arbetsdelning och specialisering.

Men de kommunala maktstudierna visar att olika kommunala organ inte sällan hamnar i konflikt med varandra. Kommunen blir tungrodd om många olika viljor skall sammanjämkas i den interna beslutsprocessen. Särskilt i förhandlingar med privata företag kan kommunens inre organisation upplevas som otymplig och hämmande.

Yttre faktorer

Kommunens makt bestäms av en kombination av möjligheter och begränsningar. Som nämnts i föregående kapitel är litteraturen om maktbegreppet full av förslag på indelningar i olika typer av maktresurser. Utan anspråk på fullständighet anges i figur 13.1 tre viktiga betingelser för kommunens makt.

Dessa tre faktorer motsvarar hörnen i den triangel som bildar det grundläggande schemat för denna bok. Kravet på rättssäkerhet aktualiserar de *rättsliga* betingelserna för kommunens handlande. Effektiviteten bildar utgångspunkt för det *ekonomiska* perspektivet på kommunens makt. Kommunen som ett demokratiskt organ reser frågan om de *politiska* förutsättningarna för kommunernas maktutövning.

Var och en av dessa faktorer innebär både möjligheter och begränsningar. De erbjuder kommunen *resurser* för maktutövningen, men de lägger också *restriktioner* på kommunens handlingsmöjligheter.

Rättsliga faktorer

En av de viktigaste maktresurserna utgår från det faktum att kommunerna och landstingen

Figur 13.1 Betingelser för kommunens makt

	Resurser	Restriktioner
Rättsliga	Offentlig makt	Procedurregler Speciallagstiftning
Ekonomiska	Beskattningsrätt	Näringsstruktur Sparkrav
Politiska	Lokal självstyrelse Allianser Opinionsbildning	Staten och internationella organ Andra aktörers makt Medborgarkrav

är en del av den offentliga makten. Kommunerna har befogenhet att besluta om tvingande föreskrifter. Som tillämpare av lagar och förordningar bestämmer kommunala organ genom myndighetsutövning över viktiga delar av medborgarnas liv.

Denna maktresurs begränsas emellertid av betydande restriktioner. Faran för maktmissbruk gör att procedurregler och medborgerliga rättigheter kringgärdar användningen av myndighetsmakten. Kommunernas självständiga beslutsmakt reduceras också inom många områden av detaljerad speciallagstiftning.

Den allmänna utvecklingslinjen i dag går mot att kommunerna får större möjligheter att använda rättsliga instrument. Strävan under senare år har varit att minska den statliga detaljregleringen. Kommuner och landsting har inte minst fått ökade befogenheter att själva bestämma över sin inre organisation.

Ekonomiska faktorer

Trots att dagens diskussion om besparingar och nedskärningar kan ge intryck av knapphet förfogar de svenska kommunerna och landstingen över betydande ekonomiska resurser. I internationellt perspektiv har Sverige en mycket stor offentlig sektor. Kommuner och landsting svarar dessutom för en proportionellt större andel av denna sektor än annorstädes.

Det är ändå givetvis ett faktum att det i dag knappast finns något utrymme för ytterligare *ökningar* av skatteintäkterna. I detta avseende begränsas kommunens handlingsutrymme av en betydande restriktion.

De ekonomiska resurserna bestäms dessutom av kommunens näringsstruktur. Ett svagt utvecklat näringsliv eller en ensidig industristruktur ger givetvis inte samma resurser som i en välmående förortskommun med hög skattekraft. Visserligen syftar det statliga statsbidragssystemet till att utjämna dessa näringsgeografiskt betingade olikheter, men även efter denna kompensation återstår betydande skillnader mellan kommunerna.

Politiska faktorer

Den väsentligaste politiska betingelsen för kommunens handlingsförmåga är principen om lokal självstyrelse. Med en travesti på

Tabell 13.1 Politikens handlingsbegränsningar

	Procentuell andel stor begränsning
Ekonomisk situation	89
Centrala löneuppgörelser	59
Lagstiftning	59
Befolkningsutveckling	57
Statliga rekommendationer	49
Sysselsättning	46
Massmedia	38
Medbestämmandelagen	30
Kommunfullmäktiges rekommendationer	28
Kommunala avtal	20
Konventioner	12

Enkät med malmöpolitiker 1988.
"Kommunens beslutsfattande påverkas av olika omständigheter som begränsar handlingsmöjligheterna. I vilken utsträckning anser Ni att nedanstående faktorer begränsar handlingsutrymmet i Er styrelse/nämnd?" I tabellen visas svaren mycket stor utsträckning och ganska stor utsträckning.
Källa: Norrving 1991a

en populär slogan skulle kommunledningen kunna säga att väljarna är vår viktigaste resurs. Den legitimitet som demokratins folkliga förankring skänker kommunens ledning ger kommunen en särställning i förhållande till andra politiska aktörer.

Den lokala självstyrelsen är emellertid inte obegränsad. Medborgarna uppträder även i andra roller och därmed läggs betydelsefulla restriktioner på kommunens politiska självständighet. Ett politiskt system med tre valsedlar leder med nödvändighet till spänningar och konflikter mellan olika organisationsnivåer. Gränsen mellan statens och självstyrelseorganens befogenheter är ett permanent debattämne. Även förhållandet mellan kommunerna och landstingen föranleder konflikter, jämkningar och kompromisser. Med internationaliseringen får förhållandet till övernationella organ allt större betydelse för kommunernas och landstingens handlingsmöjligheter.

Det normala är att de kommunala besluten växer fram genom ett maktspel där kommunen bara är en bland många parter. Kommunens makt i kommunen är därför sällan odelad. Dessa maktpolitiska realiteter innebär en begränsning i kommunens handlingsmöjligheter. Men en beslutsprocess med många politiska aktörer innebär också möjligheter. Genom förhandlingar, allianser, koalitionsbildningar och påtryckningar kan olika aktörer, så även kommunen, främja sina intressen.

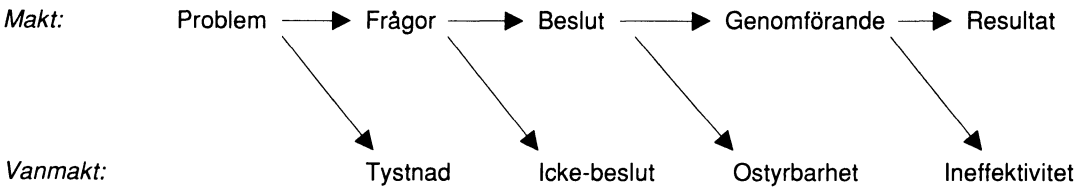
De krav och förväntningar som framförs från medborgare och olika slag av organiserade intressen lägger en restriktion på vad som är politiskt möjligt. Sådana förväntningar är emellertid inte konstanter, utan i hög grad påverkbara. Opinionsbildning och politiskt ledarskap kan vidga politikens handlingsramar.

Upplevda begränsningar

Den relativa betydelsen av dessa resurser och restriktioner kan skifta starkt mellan olika kommuner, från tid till annan och mellan skilda politiska sakområden. Det kan också finnas en diskrepans mellan de faktiska resurserna och restriktionerna och den subjektiva upplevelsen av dessa.

En bild av hur kommunalpolitiker i slutet av 1980-talet såg på lokalpolitikens begränsningar ges genom den enkätundersökning bland malmöpolitiker som tidigare åberopats. Tabell 13.1 visar att den stora majoriteten bland de förtroendevalda ansåg att den

Figur 13.2 Makt och vanmakt i beslutsprocessen



ekonomiska situationen utgjorde en betydelsefull begränsning. Centrala löneuppgörelser, lagstiftning och befolkningsutveckling ansågs också i allmänhet utgöra viktiga restriktioner, även om dessa faktorer inte tillmättes fullt så stor vikt som den ekonomiska knappheten.

Samma undersökning visade att det var massmedia som, enligt politikernas egna bedömningar, mest ökat sin makt under senare år. Det kan mot denna bakgrund vara värt att notera att massmedia inte betraktas som en större restriktion på handlingsmöjligheterna. I jämförelse med yttre ekonomiska, strukturella och statliga faktorer bleknar till och med massmedias betydelse.

Beslutsprocess

Kommunalpolitiken kan ses som en metod för att lösa problem. Beslutsprocessen bildar en serie steg genom vilka ett samhällsproblem behandlas och bringas till ett lyckligt slut (figur 13.2). Tanken är att ett *problem* förs upp på den politiska dagordningen och görs till en *fråga*. Frågan bereds och läggs till grund för ett politiskt *beslut*. Beslutet förverkligas genom att bli föremål för tjänstemännens *genomförande*. Till sist leder det genomförda beslutet till åsyftat *resultat*.

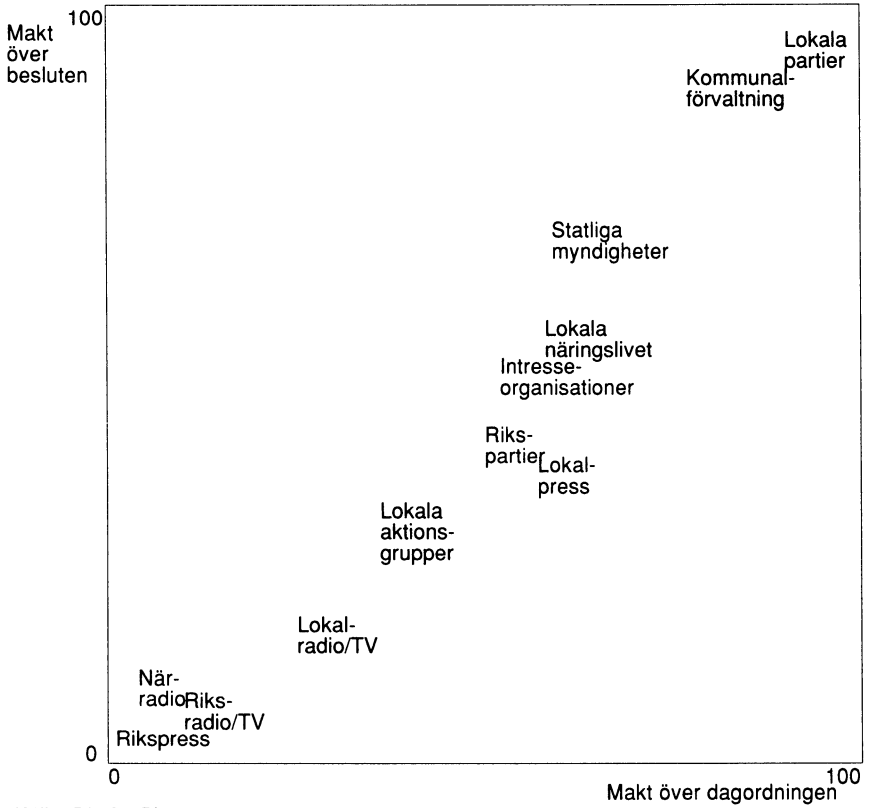
Denna modell kan ses som ett ideal för framgångsrik politisk maktutövning. Men varje länk i kedjan kan brista. Figuren visar de olika sätt på vilka processen kan spåra ur. Därmed bildas en katalog över den politiska vanmaktens olika former.

Som maktdebatten så tydligt visat är en förutsättning för hela den politiska beslutsprocessen att olika individer och grupper kan formulera sina intressen och problem. Vad som benämnts maktens tredje dimension handlar just om detta avgörande steg då medvetandet väcks. Endast ett begränsat antal frågor ryms i offentligheten. De intressen som faller utanför debatten blir offer för samhällets *tystnad*.

Inte alla aktuella frågor blir föremål för beslut. Makten över den politiska dagordningen utgör nästa tröskel i beslutsprocessen. *Icke-beslut* innebär att frågor definieras bort och utesluts från de politiska beslutsorganens uppmärksamhet.

De frågor som förts upp på den politiska dagordningen och det handlingsalternativ som samlar mest stöd bildar kommunens beslut. Men beslutet stannar vid en formulering på ett papper om det inte genomförs. Sverige har varit känt för att inte bara kunna nå fram till beslut utan också för att kunna förverkliga dem. I många andra länder har det i debatten funnits en utbredd oro över det politiska systemets bristande förmåga att bringa besluten till faktiskt utförande. Begreppet ostyr-

Figur 13.3 Beslutsfattarnas bedömning av inflytande



Källa: Djerf & Pierre 1991

barhet, *ungovernability*, har myntats för att beteckna denna aspekt av politikens vanmakt. Frågan är om inte Sverige nu även i detta avseende närmar sig det allmäneuropeiska mönstret.

Det är emellertid inte tillfyllest att besluten genomförs. Fortfarande är det osäkert huruvida den ursprungliga avsikten förverkligats. Det gäller, för att använda en nu gängse formulering, inte endast att göra saker rätt utan också att göra rätt saker. Begreppet *ineffektivitet* sammanfattar alla de avvikelser mellan mål och resultat som kan uppträda när politiska beslut skall genomföras i en ofta komplex, instabil och oförutsägbar omgivning.

Det saknas tillräckligt underlag för att dra några generella slutsatser om vilken form av politisk vanmakt som är den mest betydelsefulla. En undersökning av de kommunala beslutsfattarnas attityder ställde frågan om olika aktörers relativa betydelse dels för makten över dagordningen, dels för makten över besluten (figur 13.3). Att så gott som alla tillfrågade tillmätte kommunalpolitiker och kom-

munaltjänstemän inflytande över såväl dagordning som beslut ligger i sakens natur. Mer intressant är de skiftande omdömen som avgavs om övriga aktörer. Statliga myndigheter, det lokala näringslivet och intresseorganisationer ansågs vara inflytelserika i båda avseendena. Däremot tilldömdes lokalpressen större betydelse för den politiska dagordningen än utfallet av själva besluten. Andra massmedier ansågs däremot ha jämförelsevis mindre inflytande.

Kommunal samverkan

Diskussionen hittills i detta kapitel har utgått från den orealistiska förutsättningen att kommunerna och landstingen är utlämnade åt sig själva. I praktiken spelar olika former av *samverkan* stor roll för kommunernas möjligheter att hävda sina intressen.

Mellankommunal samverkan

Kommunernas gränser drogs en gång upp med avsikten att skapa effektiva administrativa enheter för välfärdssamhällets serviceproduktion. Många politiska problem berör emellertid geografiska områden som inte sammanfaller med kommungränser. Gemensamma miljöintressen förenar kommunerna längs ett vattendrag. Transporter, flygplatser och kollektivtrafik fordrar samlade insatser av grannkommuner. Avfallshanteringens problem går inte alltid att lösa inom ramen för en enstaka kommun. Efter hand har allt fler former för mellankommunal samverkan växt fram. Kommunalrätten erbjuder kommunalförbundet som en särskild juridisk form för sådan samverkan. Det finns emellertid många andra alternativa organisationsformer, exempelvis gemensamma bolag, föreningar, stiftelser eller mer informella samrådsgrupper.

Figur 13.4 Västsvenska nätverk

Göteborgsregionens kommunalförbund
Göteborgs Förorter
Träffpunkt Göteborg
PRO Göteborg
Göteborg–Landvetter flygplats
Bohusläns samarbetskommitté
Regionkommittén Fyrstad
Fyrstads Flygplats AB
Stiftelsen Västerhavet
Stiftelsen BioVäst (bioteknik)
Laxfond Vänern
Riskkapitalbolag (småföretag)
Västkustens Turistråd
Sydvästsverige (marknadsföring i Tyskland)
Västergötlands Turistråd
Gränskommittén Östfold–Bohuslän
Västsvenskt samråd (länsstyrelser, landsting, kommunförbund)
Vänerråd
Sydlänsmöte
Flygrådet Fyrstad
ReVäst (samverkan högskola–myndigheter)
Stiftelsen Västsvenska Transportsekretariatet
Utredning om västsamverkan
Västkustbanan
Nordlänken (järnväg Göteborg–Oslo)
Norge–Vänerlänken
Väg/järnväg Göteborg–Oslo
Götalandsbanan
Transportförsörjningsstrategi i Västsverige
EG-kontor Bryssel
Westnet (företagssamverkan)
Kompetensnätverk (utvecklingsfonder)
Samverkan underleverantörer (utvecklingsfonder)
Regionalpolitiskt erfarenhetsutbyte (länsstyrelser)
Sydsam (regionala utvecklingsfrågor)

Källa: Västsverigeutredningen, delrapport 1991-12-04

Tabell 13.2 Regeringskansliets kontakter 1988

Organisation	Procentuell andel med kontakt
LO	51
TCO	48
Kommunförbundet	**44**
SACO	39
Landstingsförbundet	**36**
Industriförbundet	35
SAF	30
Konsumentkooperationen	19
LRF	17
Grossistförbundet	17

Samverkansformerna är inte begränsade till enbart kommuner eller enbart landsting. Särskilt politiska problem av större regional betydelse kan samla flera olika slags organ. Det finns många exempel på samverkan mellan länsstyrelser, andra statliga myndigheter på regional och lokal nivå, landsting, kommuner, kommunförbundens länsavdelningar, utvecklingsfonder, högskolor och näringsliv. I figur 13.4 ges några prov på nätverk som bildats i Västsverige (här med avgränsningen Hallands län, Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län).

Kommun- och landstingsförbunden

Några av Organisations-Sveriges främsta aktörer på nationell nivå är Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Ett mått på dessa organisationers närhet till den centrala statsmakten är den undersökning av regeringskansliets kontakter som 1988 genomfördes inom ramen för maktutredningen. Både politiker och tjänstemän i departementen medverkade i undersökningen. De organisationer som visade sig ha tätast kontakter med regeringskansliet var dels de tre fackliga centralorganisationerna, dels kommun- och landstingsförbunden (tabell 13.2).

Den europeiska översikten i bokens andra kapitel visade att kommunerna i norra och södra Europa har olika strategier för att påverka beslutsfattarna i huvudstaden. Den sydeuropeiska traditionen bygger på den lokale borgmästarens goda personliga förbindelser med makthavare i parlament och ministerier. I Nordeuropa utövar kommunerna sitt nationella inflytande framför allt genom kollektiva, starka intresseorganisationer. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet är två mycket tydliga uttryck för den nordeuropeiska modellen.

Formellt är de båda förbunden rent frivilliga, privaträttsliga sammanslutningar. Alla kommuner respektive landsting är emellertid medlemmar och förbunden har som företrädare för kommuner och landsting fått en halvofficiell ställning.

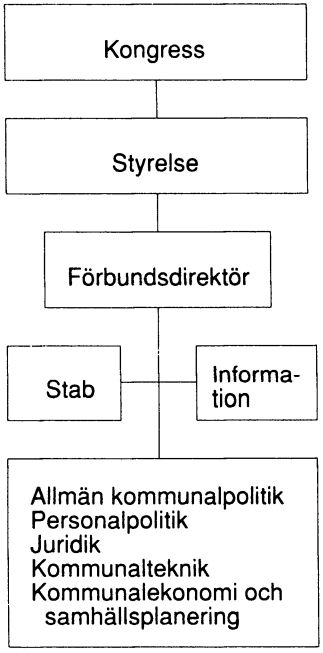
Organisation. Svenska Kommunförbundet är indelat i länsförbund (utom Gotlands län, som omfattar en enda kommun).

Den högsta beslutanderätten utövas av en förbundskongress med 401 ombud. Ordinarie kongress sammanträder vart tredje år. Kongressombuden utses av länsförbunden utom i Stockholms, Gotlands, Malmö och Göteborgs kommuner där kommunfullmäktige väljer ombud. Kommunerna är representerade i förhållande till antalet röstberättigade i kommunen.

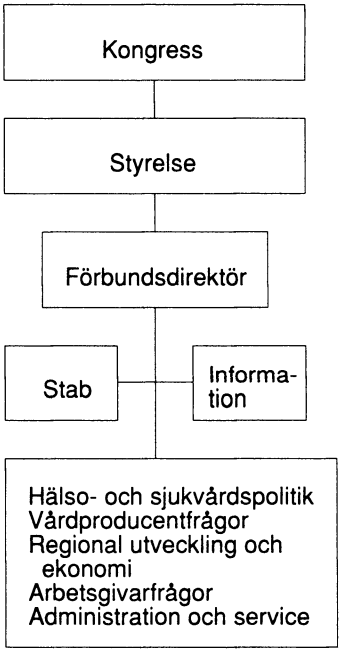
Mellan kongresserna utövar en styrelse ledningen av förbundets verksamhet. Styrelsen, som består av 21 ledamöter, tillsätts på partipolitiska grunder. Efter 1991 års val fick för-

Figur 13.5

Svenska Kommunförbundet



Landstingsförbundet



bundet borgerligt flertal och den socialdemokratiske ordföranden ersattes av en företrädare för moderata samlingspartiet, Joakim Ollén.

Landstingsförbundet saknar av naturliga skäl motsvarighet till länsförbund, men har i övrigt liknande ledningsorgan. Medlemmar i förbundet är, utöver de 23 landstingen, också Göteborg, Malmö och Gotland. Även Landstingsförbundet leds från 1992 av en moderat ordförande, Bengt Mollstedt.

Kommunförbundet har cirka 340 anställda (exkl. länsförbund och bolag) och Landstingsförbundet cirka 180 anställda. Både kommun- och landstingsförbunden har sina förbundskanslier förlagda till Stockholm. Organisationsuppbyggnadens huvuddrag framgår av figur 13.5. Inom respektive förbund leds arbetet av en förbundsdirektör, som är en tjänstemannabefattning. Svenska Kommunförbundets kansli är uppdelat i avdelningar för allmän kommunalpolitik, personalpolitik, juridik, kommunalteknik samt kommunalekonomi och samhällsplanering. I Landstingsförbundets nya kansliorganisation ingår avdelningar för hälso- och sjukvårdspolitik, vårdproducentfrågor, regional utveckling, arbetsgivarfrågor samt administration och service. Förbunden utger också tidningarna *Kommun-Aktuellt* respektive *Landstings-Världen*.

Kommunförbundet har ett antal hel- och

delägda företag, samlade i koncernen Förenade Kommunföretag, FKF. Företagens uppgift är att sälja tjänster till kommunerna. Hit hör revisionsföretaget Komrev samt Kommundata AB, Sensia Konsulter AB, K-Konsult, AB Svensk Laboratorietjänst Svelab, Kommentus Gruppen AB och Kommunernas Försäkrings AB KFA.

Uppgifter. I ett styrelsebeslut 1991 drog Landstingsförbundet upp riktlinjerna för sin nya organisation. Kansliets utformning bestämdes av uppfattningen att förbundet hade två huvuduppgifter. Som *intresseorganisation* är uppgiften att företräda landstingens intressen, i första hand gentemot den politiska nivån i samhället, men också genom mer allmän opinionsbildning. Som *branschorganisation* lämnar förbundet service till dem som har ansvaret för produktionen i landstingen. I denna uppgift som branschorgan har kansliet kontakt med chefer och yrkesgrupper på olika nivåer. I rollen som *arbetsgivarorganisation* ingår båda dessa uppgifter och innebär särskilda kontaktytor mot arbetsmarknadens organisationer. Samma allmänna beskrivning kan ges även för Svenska Kommunförbundets uppgifter.

Båda förbunden har haft stora uppgifter i samband med de aktuella förändringarna inom kommuner och landsting. *Personalpolitiska* och *kommunalekonomiska* frågor har fått allt större betydelse genom statens ekonomiska restriktioner. Kommun- och landstingsförbundens överläggningar med regeringen i kommunalekonomiska frågor har blivit ett reguljärt inslag i svensk ekonomisk politik. Kommunernas och landstingens metoder för *redovisning och revision* har starkt påverkats av förbundens rekommendationer. De ändrade ansvarsförhållandena för *äldre- och handikappomsorg* samt det ändrade huvudmannaskapet för *skolan* har också genomförts under medverkan av förbunden. Förbunden har engagerat sig i strävandena att öka *effektiviteten* inom den offentliga sektorn, bl. a. genom projekt, seminarier, kurser, konferenser och publikationer. Konsekvenserna av *internationaliseringen*, särskilt närmandet till EG, har föranlett flera insatser. I början av 1992 utgavs exempelvis skrifterna "Landstingen och EG" och "Kommunala konsekvenser av medlemskap i EG".

Inflytande. Kommun- och landstingsförbunden verkar som intresseorganisationer gentemot staten. Graden av inflytande torde variera över tid och från område till område. I en avhandling 1972 fann Jan Gunnarsson att stora kommuner hade störst möjligheter att påverka Kommunförbundets beslut. Förbundskansliets tjänstemän syntes ofta ha haft ett betydande inflytande över förbundets ställningstaganden. Förhållandet mellan staten och Kommunförbundet beskrevs som "symbiotiskt"; det fanns få öppna konflikter och båda parter strävade efter samförståndslösningar.

Faktaunderlaget för denna avhandling är nu föråldrat. Avsaknaden av aktuella undersökningar gör det svårt att dra mer definitiva slutsatser om förhållandena i dag. Det tidiga 1970-talets samförståndsklimat har rent allmänt ersatts av skarpare markerade konflikter. Inom vissa områden har kommunernas och landstingens företrädare haft svårare att hävda sina intressen. De ekonomiska åtstramningarna och lagstiftningen om kommunalt skattestopp har visat att staten inte tvekar att använda maktspråk, även om den lokala självstyrelsens fundamentala principer riskerar att trädas för när. Inom andra områden har kommun- och landstingsförbunden emellertid haft lättare att göra sig gällande. Fri-

kommunförsöket och den nya kommunallagens friare organisationsformer innebär att staten tillmötesgått kraven från kommuner och landstingen. När ändringar i lagstiftning som berör kommuner och landsting förbereds i utredningar och arbetsgrupper är det regel att kommun- och landstingsförbunden är företrädda.

De aktuella problemen för de båda förbunden formas av de allmänna förändringar som berör kommuner och landsting. Om landstingen ifrågasätts förlorar även Landstingsförbundet sitt existensberättigande. Enskilda landsting har förklarat att de överväger att lämna sitt förbund. En sammanslagning mellan de två förbunden har även tidigare diskuterats, men frågan har nu blivit än mer aktuell.

Internationell samverkan

Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet är medlemmar i kommunförbundens internationella samarbetsorganisation *International Union of Local Authorities*, IULA. Vid kongressen, som äger rum vartannat år, väljs ett råd (council) som väljer styrelse (executive council). IULA har sitt kansli i Haag.

Den europeiska organisationen *Council of European Municipalities and Regions*, CEMR, var tidigare en fristående organisation, men utgör nu den europeiska sektionen av IULA. CEMR:s beslutande församling (assembly) möts vartannat år. De svenska delegaterna utses av Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Styrelsen, European Policy Committee, har cirka hundra medlemmar, varav Kommunförbundet och Landstingsförbundet utser vardera två. Kansliet flyttar 1993 från Paris till Bryssel.

Inom Europarådet finns en särskild kommunalkonferens, *Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe*, CLRAE. Den har ingen beslutanderätt, men kan anta resolutioner och väcka förslag till ministerkommittén, som är Europarådets beslutande organ. Initiativet till Europakonventionen om lokal självstyrelse kom exempelvis från kommunalkonferensen. Konferensen har sju kommittéer. Sverige har en ledamot i varje kommitté. Landstingsförbundet har platserna i regionalkommittén och hälso- och sjukvårdskommittén. Kommunförbundet företräder Sverige i miljökommittén, byggnadskommittén samt i kommittén för kultur, utbildning och media. De två förbunden har växelvis platserna i finanskommittén och arbetsutskottet. Kommunalkonferensens säte är beläget i Strasbourg.

Utöver dessa formella samarbetsorganisationer på global och europeisk nivå finns flera andra varianter av internationell kommunal samverkan. Ett exempel är de former för gränsregionalt samarbete som utvecklats inom Norden.

Kommunerna och Europa

Internationalisering är inte bara EG. Övergången från det traditionella industrisamhället till ett internationaliserat kunskapssamhället gör sig i dag gällande inom många samhällsområden. Nya typer av politiska frågor, exempelvis miljöproblem, tar ingen hänsyn till nationalstatens territoriella gränser. Kommunikationsteknologin skapar helt nya förutsättningar att snabbt överföra stora mängder information över obegränsade avstånd. Kapitalmarknadernas internationalisering minskar betydelsen av gamla nationsgränser. Den

Figur 13.6 Den europeiska integrationens tre steg

	1	2	3	Grundakt	Aktuellt för Sveriges del
EES	Den inre marknaden De fyra friheterna: personer, varor, kapital och tjänster			EES-avtalet EG–EFTA	1993
EG	Den inre marknaden De fyra friheterna: personer, varor, kapital och tjänster	Politiska institutioner Tullunion Atomenergi, kol och stål, jordbruk, fiske		Rom-fördraget	1995?
EU	Den inre marknaden De fyra friheterna: personer, varor, kapital och tjänster	Politiska institutioner Tullunion Atomenergi, kol och stål, jordbruk, fiske	Monetär och politisk union	Maastricht-traktaten	1995–1999?

europeiska integrationen kan ses som ett bland många uttryck för denna samhällslivets allmänna internationalisering.

Europeisering

Efter det kalla krigets slut har regeringen och riksdagen nu slagit fast att Sverige skall söka närmare samarbete med den europeiska gemenskapen EG. Denna europeiska integration kan ses som en process i tre steg (figur 13.6).

Det första steget är att Sverige, som ett av EFTA-länderna, ingår ett avtal med EG om att skapa ett Europeiskt Ekonomiskt Samarbetsområde, *EES*. Avsikten är att EES-avtalet skall träda i kraft den 1 januari 1993, samtidigt som EG:s s.k. inre marknad fullbordas. Avtalet innehåller bestämmelser om vad som brukar benämnas de fyra friheterna, dvs. fri rörlighet för personer, varor, kapital och tjänster. Avsikten är att främja handel och övrig ekonomisk samverkan mellan parterna under ett regelsystem med likalydande regler. Avtalet innebär att cirka 1 400 rättsakter inom EG:s regelsystem införlivas med EFTA-ländernas rättsordningar.

Det andra steget är fullt medlemskap i den Europeiska Gemenskapen, *EG*. I juli 1991 inlämnade dåvarande statsministern Ingvar Carlsson Sveriges ansökan om medlemskap i EG. I sin regeringsförklaring hösten 1991 förklarade statsminister Carl Bildt att en av regeringens viktigaste uppgifter var att föra in Sverige i det europeiska samarbetet genom förhandlingarna om medlemskap i EG. Enligt regeringens tidsplan skulle Sverige kunna bli medlem i EG den 1 januari 1995. En folkomröstning skall hållas senast på valdagen i september 1994.

Jämfört med EES-avtalet skulle ett EG-medlemskap utvidga samarbetet i två avseenden. För det första får Sverige del i EG:s beslutsorgan, av vilka de viktigaste är kommissionen, ministerrådet, Europaparlamen-

Figur 13.7 Europeiseringens konsekvenser för kommunerna

	Resurser	Restriktioner
EES	Kommunal tjänsteexport	EG-regler genom EES-avtalet Hinder mot snedvridning av konkurrensen
EG	EG:s kommunala och regionala råd Inflytande i Bryssel Regionalstöd?	EG-rätt tar över national lagstiftning Momsbegränsning?
EU	Närhetsprincipen Stärkt ställning för regionala och lokala självstyrelseorgan Del i beslutande organ?	Konvergenskrav: budgetunderskott, räntenivåer, inflationstakt, offentlig sektor Inskränkning i fri beskattningsrätt?

tet och EG-domstolen. För det andra berörs också andra områden än dem som täcks av EES-avtalet. EG omfattar en fullständig tullunion. I EG-samarbetet ingår även områden som atomenergi, kol och stål, jordbruk samt fiske.

Samtidigt som Sverige söker medlemskap genomgår EG en inre omvandling. Avsikten är att fördjupa samarbetet inom det monetära och politiska området. Vid en regeringskonferens i Maastricht i december 1991 enades EG-länderna om att med början 1993 skapa en Europeisk Union, *EU*. Traktaten undertecknades i februari 1992. Unionsarbetet avses vara avslutat den 1 januari 1999.

Maastricht-överenskommelsen innebär en heltäckande union vilande på ett enhetligt institutionellt ramverk. Medlemsländerna enades om en övergång till en gemensam valuta och europeisk centralbank senast 1999. Samarbetet utvidgas till en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik med siktet inställt på en gemensam försvarspolitik som senare kan utbyggas till att omfatta ett gemensamt försvar. Kommissionen ges en stärkt ställning inom de utrikes- och inrikespolitiska områdena, majoritetsregeln används oftare i ministerrådet och Europaparlamentets ställning stärks. Storbritannien ställde sig dock utanför den förstärkta integrationen på det sociala området. I juni 1992 röstade en majoritet av de danska väljarna nej till unionsförslaget.

Betydelse för kommunerna

I makthänseende får denna utveckling viktiga konsekvenser för kommunerna. Europeiseringen betyder samtidigt nya resurser och nya restriktioner (figur 13.7).

EES innebär ingen dramatisk förändring för kommuner och landsting. Syftet med EES är att undanröja konkurrensbegränsningar. Möjligheterna att av sysselsättningsskäl stödja enskilda företag har redan begränsats i den nya kommunallagen och blir i och med EES ännu mindre.

Den mest påtagliga konsekvensen för kommunerna och landstingen gäller annars reglerna för *upphandling*. Den offentliga upphandlingen i Sverige beräknas uppgå till 255 miljarder kronor per år. Kommunerna svarar för

75 miljarder, de kommunala bolagen för 50 miljarder, landstingen för 30 miljarder och staten för 100 miljarder kronor. Den offentliga upphandlingen inom EG beräknas till 4 500 miljarder kronor. Genom EES-avtalet får svenska företag tillträde till EG-marknaden. I gengäld skall EG-ländernas företag få samma rätt att konkurrera om den svenska offentliga upphandlingen. Kommunernas möjligheter att favorisera lokala näringsidkare minskar. Tanken är att den ökade konkurrensen skall leda till lägre priser. För kommunernas del kan konsekvensen bli, som det uttrycks i en EG-rapport från Kalmar läns kommunförbund, "fler tyska brandbilar och finska sopsäckar".

EG:s upphandlingsregler gäller kommuner, landsting och andra juridiska personer som helt eller delvis är offentligt ägda, exempelvis kommunala bolag. Reglerna gäller all upphandling överstigande en viss ekonomisk nivå. För sådan upphandling ställs särskilda krav på annonsering, anbudsförfarande, minimitider och val av anbud. Reglerna innebär restriktioner på kommunernas och landstingens upphandling, men i gengäld öppnas möjligheter till kommunal tjänsteexport på den europeiska marknaden.

Ett fullt medlemskap i nuvarande *EG* skulle inte heller dramatiskt ändra de svenska kommunernas och landstingens ställning. Enligt Svenska Kommunförbundets bedömning lägger sig EG inte i kommunernas inre organisationsformer, de förtroendevaldas roller och villkor eller hur kommunaldemokratin är utformad. Givetvis skulle kommuner och landsting beröras på samma sätt som andra delar av det svenska samhället; EG:s regelverk ersätter väsentliga delar av den nationella lagstiftningen. Ett osäkerhetsmoment är i vilken mån ett EG-medlemskap framtvingar en sänkning av mervärdeskattens nivå. En mer betydande sänkning av skattesatsen skulle få direkta konsekvenser för den del av kommunernas och landstingens inkomster som kommer via statsbidrag.

Den politiska maktens tyngdpunkt förskjuts från Stockholm till Bryssel. Å ena sidan minskar därmed betydelsen av hävdvunna inflytandekanaler till kanslihuset och riksdagen. Å andra sidan öppnas nya möjligheter att påverka beslutsfattandet inom EG. Ett särskilt råd med företrädare för kommuner och regioner är knutet till den mäktiga EG-kommissionen. Detta *Consultative Council of Regional and Local Authorities* utgörs av kommunalpolitiker från EG:s medlemsländer. Som icke medlem saknar Sverige för närvarande representation i detta organ.

Liksom alla intressegrupper har även kommuner och landsting möjlighet att söka påverka EG:s beslutsfattande via mer informella kanaler. Sådan lobbyverksamhet spelar ofta en viktig roll i den faktiska beslutsprocessen. Flera svenska kommuner och landsting har redan, antingen själva eller i samverkan, etablerat kontor i Bryssel.

Det har beräknats att ungefär hälften av EG:s lagstiftning får konsekvenser för kommuner och landsting. Inom vissa områden kan de materiella fördelarna av EG-beslut vara mycket konkreta. Via EG:s institutioner kanaliseras sålunda betydande penningsummor som regionalpolitiskt stöd. Det är ännu osäkert om svenska landsändar kan komma i åtnjutande av sådana bidrag.

Utvecklingen mot den europeiska unionen, *EU*, är visserligen skisserad i Maastricht-överenskommelsen, men ännu är den konkreta gestaltningen höljd i dunkel. De allmänna principerna bakom EU innebär för kommunernas och landstingens del både möjligheter och begränsningar.

Närhetsprincipen (subsidiaritetsprincipen)

har uttryckligen skrivits in som en vägledande idé. I kraft av denna kan lokala och regionala självstyrelseorgan hävda sin ställning som oberoende maktcentra. EU:s institutioner ändras också för att ge kommuner och regioner större inflytande över beslutsfattandet. Det tyska kravet på ett tvåkammarsystem, med en kammare som direkt företrädare för regionerna, gick visserligen inte igenom, men i jämförelse med det nuvarande styrelsesättet skulle självstyrelseorganens positioner flyttas fram.

Begränsningarna följer framför allt av den ekonomiska och monetära unionens krav. Medlemsländernas ekonomi skall harmonieras; inget land kommer därför att få avvika mer än marginellt från de europeiska riktvärdena. Denna konvergens lägger betydande restriktioner på varje lands budgetunderskott, räntenivå, inflationstakt och offentliga sektor. Det är ännu osäkert vad unionskraven på den offentliga sektorn konkret skulle betyda för kommuner och landsting. En möjlighet är, som nämnts i ett tidigare kapitel, att principen om fri beskattningsrätt i praktiken inskränks ytterligare.

Integration

EES-avtalet var resultatet av mycket omfattande och långdragna förhandlingar. Ansökan om medlemskap följs av minst lika betydande överläggningar. Även om Sverige i många avseenden tvingas anpassa sig till EG:s rådande regelsystem är många punkter förhandlingsbara. Sverige, och svenska intressegrupper, har därmed vissa möjligheter att påverka integrationsprocessens utfall.

Europaintegrationen har lett till nya institutioner på svensk sida. Riksdagen har tillskapat ett nytt, särskilt utskott för EES-avtalet. I regeringskansliet sköts samordningen i integrationsarbetet av utrikesdepartementet under ledning av en särskild Europaminister. Det praktiska arbetet äger rum inom 26 olika arbetsgrupper med företrädare för departement och myndigheter. Till flertalet arbetsgrupper har knutits referensgrupper med företrädare för berörda intressen. Svenska Kommunförbundet deltar i referensgrupppen för handelspolitik samt arbets- och referensgrupperna för näringslivs- och regionalpolitiska frågor, informationsfrågor, arbetsliv/arbetsmiljö och personers rörlighet. Dessutom medverkar Kommunförbundet i finansdepartementets interna arbetsgrupp för offentlig upphandling.

Tre framtidsperspektiv

Europaintegrationen är en pågående politisk process med flera alternativa utvecklingsvägar. Svenska Kommunförbundet anger i sin EG-rapport 1992 tre möjliga framtidsperspektiv.

Oförändrad organisation, men minskat självbestämmande. Ekonomiska restriktioner och budgetåtstramning gör att kommunernas självbestämmande och den fria beskattningsrätten blir alltmer fiktiva. Kommunerna reduceras till utförare, till lokala administratörer av en politik som i allt väsentligt bestämts centralt.

Regionparlament. Ett alternativ är att Sverige inrättar en mellannivå med länsparlament som övertar uppgifter både från staten och kommunerna. Den lokala självstyrelsen uttunnas och kommunerna försvagas. Kommunerna blir serviceproducenter utan ansvar för kommunens utveckling.

Aktiva kommuner som använder EG:s avsikt med närhetsprincipen. Kommunerna står

oförändrat starka, samverkar vad gäller regional planering, arbetar aktivt för att i kraft av sin kompetens och gemensamma styrka ingå i Regionernas Europa. Kommuner i samverkan och med egen finansiell bas skulle kunna vinna på integrationen.

Som de tre perspektiven formulerats är det inte någon överraskning att det är det tredje som vinner Kommunförbundets hjärta. De två första vägarna är, skriver förbundet, oförenliga med svenska traditioner, medan den tredje vägen väl överensstämmer med svenska kommuners nuvarande kompetens och samhällsroll.

14 Kommuner under debatt

I sin moderna form utmejslades idén om lokal självstyrelse under inflytande av franska revolutionens paroller om frihet, jämlikhet och broderskap. Fria kommuner uppställdes under 1800-talet som ett värn mot fåtalsväldets överhetsstat.

Under 1900-talet blev kommunernas förhållande till staten diametralt förändrat. Kommunerna fick huvudansvaret för att genomföra välfärdsstatens stora projekt. Kommunerna ingick i en symbiotisk förening med staten i en allomfattande offentlig sektor.

Debatten om kommunerna har fått sin prägel av detta motsägelsefyllda förhållande till staten. Å ena sidan innebär principen om lokal självstyrelse att kommunens medborgare självständigt skall bestämma över sina egna angelägenheter. Å andra sidan har kommunernas växande betydelse för den offentliga sektorn och hela samhällsutvecklingen föranlett staten att på olika sätt ingripa i kommunernas skötsel.

För några årtionden sedan oroades staten för att kommunerna inte snabbt och effektivt nog skulle kunna ombesörja det stora antal nya uppgifter som ålades dem. Kommunsammanslagningar, hårdhänt rationalisering och professionalisering var medel som fick genomgripande konsekvenser för kommunalpolitiken.

I dag är problembilden helt annorlunda. Dagens debatt bör ses som en reaktion på den tidigare epoken och en anpassning till tre stora huvudtendenser.

Den offentliga sektorns ekonomiska problem står givetvis i förgrunden. De samhällsekonomiska kraven på besparingar har gjort sig gällande under 1980-talet, men först i början av 1990-talet har reella nedskärningar blivit aktuella.

Europeiseringen får konsekvenser för olika delar av samhället, men påverkar inte minst kommunerna och landstingen. Anpassningen till EG innebär såväl nya möjligheter, men också nya restriktioner. Därmed berörs även det inbördes förhållandet mellan den politiska organisationens olika nivåer, inte minst genom nyregionalismen.

Medborgarnas ökade krav bildar ytterligare en viktig bakgrund till dagens debatt. Anspråken på förbättrad service och vidgad individuell valfrihet ökar pressen på de kommunala institutionerna.

Försöken att finna lösningar på dessa stora krav formas i spänningsfältet mellan de tre poler som kringgärdar den offentliga organisationen. Den perfekta balansen mellan rättssäkerhet, demokrati och effektivitet är en utopi. Försöken att finna ständigt bättre avvägningar är en oavslutad men ändå ofrånkomlig process.

Det står utom tvivel att effektiviteten i dagens situation blivit det överordnade kriteriet. Parallellen med det privata företagets modell

förekommer nu allmänt i debatten om kommunernas framtid. Med näringslivet som förebild diskuteras kommunerna i termer av koncern, konkurrens, interna marknader, köpa, sälja och prissättning.

Betraktar man debatten över en lite längre tid är det påfallande hur olika modevågor dyker upp för att lika raskt försvinna. Debattens allt hastigare pendelslag markerar dessa motreaktioner på tidigare reaktioner.

En generalisering om debattens allmänna kvalitet är givetvis vansklig, men många inlägg måste betraktas som tämligen ytliga. Diskussionen om kommunernas och landstingens framtid präglas av en brist på systematisk och vetenskapligt grundad återvinning av tidigare vunna lärdomar.

Dagens starka betoning på effektivitet och affärsmässighet kommer med stor sannolikhet att frambringa en motreaktion. Det är i dag en obesvarad fråga hur kommunen skall utformas för att kunna fungera som en demokratisk samfällighet i en tid präglad av internationalisering, regionalisering, decentralisering, reorganisering och individualisering.

I den europeiska debatten finns i dag ett sökande efter nya former av kollektivt handlande. Den centralistiska planmodellen har övergivits, men den rena marknadsmodellen förmår inte heller lösa alla samhällsproblem. Behovet av institutioner för gemensam problemlösning ökar därmed.

Möjligen var den nära symbiosen mellan kommuner och stat endast en parentes, formad av de speciella kraven under välfärdsstatens uppbyggnadsskede. Upplysningstidens ursprungliga idé om lokal självstyrelse kan därmed få förnyad aktualitet. Kanske är kommunerna nu åter på väg att bli en del av medborgarsamhället, det civila samhället.

Referenser

Boken grundas på muntliga och skriftliga uppgifter som välvilligt lämnats av kommuner och landsting. Dessutom har följande litteratur kommit till användning.

1 Lokal självstyrelse

En idé växer fram. Allmänt om självstyrelsetanken, i synnerhet i tysk debatt, se Hendler 1984. En översikt över särskilt den engelska debatten ges i Hill 1974. Mills idéer uttrycks bl.a. i Considerations on Representative Government, kap. 15. Citaten från Tocqueville ur Om folkväldet i Amerika, 1:103—104 och 4:218. Den svenska 1800-talsdebatten återges av Bendixon 1926, cit. s. 316.

Europakonventionen. Europakonventionen om kommunal självstyrelse i engelsk och svensk text är tryckt i prop. 1988/89:119.

Besläktade begrepp. Åtskillnaden mellan pluralistisk och monolitisk demokrati görs av Dahl 1984. Termen monolitisk demokrati används på norska av Rokkan 1987 s. 25. Decentraliseringsbegreppet utreds av Kochen & Deutsch 1980. Den lokala självstyrelsens paradox formuleras av Kjellberg 1991. Om subsidiaritet, se Kühnhardt 1991 och Hendler 1984 s. 340—344. Autonomibegreppet diskuteras i Petersson 1989. Medborgarskapsperspektivet på den offentliga organisationen utvecklas i Petersson & Söderlind 1992.

2 Kommunerna i Europa

Statsvetenskapliga jämförelser av kommunerna i Europa är Batley & Stoker 1991, Hesse 1991, Page & Goldsmith 1987 och Page 1991. En översikt ges i Ds 1992:10. Kommunerna i Östeuropa diskuteras av Gustafsson & Elander 1992. Kapitlet bygger även på material från Europarådet, Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

3 Kommunerna i Sverige

Det inledande citatet från Larsson 1941, s. 265.

Äldre självstyrelseformer. Om medeltidens förhållanden, se Herlitz 1933 och 1964.

Centralmakt och lokalmakt. Frågan om lokalt inflytande behandlas av Österberg 1989, cit. s 81. Städernas styrelse utreds av Herlitz 1924.

Kommunen blir till. Kommunalreformen 1862 beskrivs av Kaijser 1965 och 1966. Landstingens tillkomst avhandlas av Nilsson 1967.

Integration stat—kommun. Huvudkällan till detta avsnitt är samlingsverket Hundra år under kommunalförfattningarna 1862—1962.

4 Indelning

Storlek och demokrati. Diskussionen utgår från Dahl & Tufte 1973.

Kommuner. Kommunbegreppet definieras av Strömberg 1992. Aktuella uppgifter om den kommunala indelningen ges i Rikets indelningar och Årsbok för Sveriges kommuner.

Landsting. Se Landstingsförbundets Statistisk årsbok för landsting. Anton 1975 beskriver tillkomsten av storlandstinget i Stockholms län.

Kyrkliga kommuner. Den kyrkliga organisationen beskrivs av Ekström 1989.

Staten på regional och lokal nivå. Om länen, se Petersson & Söderlind 1992 och där åberopad litte-

ratur. Statsmyndigheternas regionala organisering beskrivs i Rikets indelningar.

Hur bör gränserna dras? Citaten om kommunblocksreformen ur prop. 1961:180, s. 47–48. Kommunalforskningsprojekten sammanfattas av Westerståhl 1987, s. 25–26. Landstingsförbundets tre framtidsmodeller presenteras i skriften Vägval. Länen utreds i bl.a. SOU 1967:23, 1974:84, 1982:24 och 1989:5.

Nyregionalism. Regionerna i Europa diskuteras bl.a. av Gidlund & Sörlin 1991, Gidlund 1992 samt Eklund & Östhol 1991.

5 Uppgifter

Den konstitutionella ramen. Allmänt om kommunernas ställning i det svenska statsskicket, Holmberg & Stjernquist 1980 och Petrén & Ragnemalm 1980. Förarbeten till den nya kommunallagen är SOU 1990:24 och prop. 1990/91:117. Kommunalrättsliga lagkommentarer återfinns i Lindquist & Losman 1992, Fredriksson 1991, Strömberg 1992 och Paulsson & Riberdahl 1992.

Obligatoriska uppgifter. Data bl.a. från Kommunförbundets cirkulär.

Befogenheter. Se ovan angivna lagkommentarer samt Lindquist 1987.

Rättslig makt. Framställningen bygger på Strömberg 1992.

Kommunerna och staten. De fem principerna anges i SOU 1974:84. Om dilemmat mellan lokal självstyrelse och statlig styrning, se Westerståhl 1987, s. 19. Undersökningen om kommunala servicevarationer redovisas i Stjernquist & Magnusson 1988 och Stjernquist 1988.

Kommunerna och medborgarna. Handikapputredningens resonemang återfinns i SOU 1991:46.

6 Val

Representativ och direkt demokrati. Om representativ och direkt demokrati, se exempelvis Pateman 1970 och Lively 1975. Figur 6.1 bygger på Hernes & Martinussen 1980. Jfr även Petersson 1981.

Det kommunala sambandet. Författningsfrågan och det kommunala sambandet undersöks av von Sydow 1989.

Rösträtt och valdeltagande. Om det första invandrarvalet, se Hammar 1979. Invandrarnas valdeltagande diskuteras i Hammar 1988. Variationerna i lokalt valdeltagande utreds av Hoffman-Martinot 1992.

Politiska partier. De lokala partiorganisationerna undersöks av Gidlund & Gidlund 1981. Uppgifter om kommunalt partistöd ges i SOU 1991:80. Förtroendemannautredningens slutsatser om partierna i SOU 1989:108, s. 36, 116–117.

Valrörelser. Valrörelserna och den representativa demokratin utvärderas i SOU 1987:6, cit. s. 98. Citat från Holmberg 1984, s. 235. Förändringarna i den kommunala demokratin dokumenteras av Strömberg & Westerståhl 1983, Brantgärde, Alfredsson & Sjölin 1981 och SOU 1987:6.

Valresultat. Data från SOS Allmänna valen. Röstsplittringen analyseras av Särlvik & Petersson 1976, Holmberg 1987, Johansson 1987 och Holmberg & Gilljam 1990. Kommunalvalen 1988 undersöks av Håkansson 1992. Jfr även Bjurulf 1991.

Mandaten fördelas. Bestämmelserna ges i kommunallagen och vallagen. Personval och valkretsindelning diskuterades i SOU 1977:94.

Majoritetsläge. Uppgifterna om mandatfördelningen i landstingen är hämtade från Allmänna valen.

Folkomröstningar. Se SOU 1990:24.

7 Politiker

Att vara förtroendevald. Bestämmelserna finns i kommunallagen.

Kommunalpolitikerna. Data bl.a. från SCB och Kommunförbundet. Rekryteringen undersöks av Wallin, Bäck & Tabor 1981. De förtroendevaldas ställning utreds i SOU 1989:108. Om kvinnorna i nordisk politik, se Haavio-Mannila 1983. Uppgifter om avhopp i SOU 1991:108 samt från Kommunförbundet.

Politikerrollen. Diskussionen om politiskt ledarskap utgår från Bryce 1921, s. 605–607. De svenska kommunalpolitikernas rolluppfattningar dokumenteras i Wallin, Bäck & Tabor 1981. Debatten återges i SOU 1989:108.

Politikerns omvärld. För en allmän diskussion om politikens arenor, se Sjöblom 1968. Om massmedias logik, se Hernes 1984 och Petersson & Carlberg 1990.

Politisk professionalisering. Förhållandet mellan politiker och experter har formulerats av Meijer 1956. För ett norskt inlägg se Larsen & Offerdal 1990 och för ett finskt Stolpe & Ståhlberg 1992.

8 Organisation

Fullmäktige. Uppgifter och organisation anges i kommunallagen.

Styrelsen och övriga nämnder. För inlägg i debatten om samlingsstyrelse och majoritetsstyrelse, se SOU 1972:32 och Gidlund 1989. Uppgifter om nämndorganisationen 1992 från Kommunförbundets statistikavdelning. Frikommunförsöket analyseras i Ståhlberg 1990.

Revisorer. Revisorernas uppgifter anges i kommunallagen samt dess förarbeten och kommentarer.

Personal. Statistiska uppgifter från SCB, Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Allmänt om den offentliga personalen, se Petersson & Söderlind 1992. Tjänstemännens bakgrund och rolluppfattningar dokumenteras i Norell 1989.

Privatisering. Uppgifter om kommunala bolag i SCB:s publikation Kommunägda företag.

Vilken är den bästa organisationen? Kritik mot målstyrning i Rombach 1991. Omorganisationer som fenomen diskuteras av Czarniawska-Joerges 1992.

Hur fungerar kommunen? De tre kriterierna utvecklas i Petersson & Söderlind 1992.

9 Effektivitet

Inkomster. Allmänna uppgifter om kommunernas ekonomi i SOU 1991:98 samt i den årliga publikationen Kommunernas finanser. Data om kommunalskatt ges i Årsbok för Sveriges kommuner. Ett kommunalt skattestopp diskuteras av Birgersson & Wallin 1977. Åbergs påpekande om EG i SOU 1991:98. Statens allmänna riktlinjer anges i den kommunalekonomiska propositionen 1991/92: 150, II. Samma dokument innehåller förslaget till nytt statsbidragssystem. Om kommunala avgifter, se SOU 1991:110—111 samt prop. 1991/92: 150, II.

Utgifter. Data från Kommunernas finanser och Vad kostar verksamheten i Din kommun? Jfr även Lane & Back 1991.

Budget och redovisning. De grundläggande reglerna om budget och redovisning i kommunallagen. Den kommunala budgetprocessen undersöks av Olsen 1970. Riktlinjer för redovisning ges i Kommunal BAS-plan och andra skrifter från kommun- och landstingsförbunden.

Utvärdering. Utvärdering behandlas av Vedung 1991. Nyckeltal ges i Vad kostar verksamheten i Din kommun? Produktiviteten i offentlig och privat verksamheten diskuteras i SOU 1991:82.

Konkurrens. Konkurrensen i kommunal verksamhet behandlas i SOU 1991:104.

10 Rättssäkerhet

Organisation. Se närmare Petersson & Söderlind 1992.

Förfarande. Reglerna för handläggning behandlas utförligare av exempelvis Wennergren 1990.

Tjänsteansvar. Jfr Petersson & Söderlind 1992. Uppgifter från Institutet mot mutor.

Offentlighet. Sekretessbestämmelserna beskrivs exempelvis av Holstad 1990.

Överklaganden. Om laglighetsprövning, se SOU 1990:24. Kommunalbot diskuteras i SOU 1989:64 och Ds 1990:62.

Granskning. Allmänt om granskningsmakten, se Petersson & Söderlind 1992.

11 Demokrati

Demokratiforskning. Kommunalforskningsgruppens demokratimodell utvecklas av Westerståhl 1970. Kritiska synpunkter ges av Johansson 1971 och Helander & Ståhlberg 1973. Kommunaldemokratiska forskningsgruppens demokratisyn återges i Ds Kn 1978:5 och Westerståhl & Johansson 1981. De internationella undersökningarna som åberopas är Jacob 1971 och Verba & Nie 1972.

För ett motsvarande resonemang i svenskt perspektiv, se Särlvik & Petersson 1976. Den interaktiva demokratimodellen utvecklas av Lewin 1970 och 1977. TCO-studien dokumenteras i Micheletti 1985.

Demokratins innebörd. Distinktionen mellan minimum och optimum har i annat sammanhang utvecklats av historikern Rolf Torstendahl och brukats i en undersökning av demokratin i tredje världen av Hadenius 1992.

Representativ demokrati. Valsystemet utreds i SOU 1977:94 och SOU 1987:6. Synen på valdeltagande diskuteras av Lewin 1970. Partierna på lokal nivå studeras av Gidlund & Gidlund 1981. Dilemmat mellan parlamentarism och proportionalitet behandlas av Lively 1975. Kriterier på valhandlingens rationalitet preciseras i SOU 1987:6. Preferensbildningens problem tas upp i Petersson 1989.

Medborgarsamhälle. Det civila samhällets betydelse understryks av Dahrendorf 1989. Maktutredningens medborgarundersökning redovisas i Petersson, Westholm & Blomberg 1989. Allmänt om massmediesamhället, se Petersson & Carlberg 1990 och där anförd litteratur.

Medborgarnas delaktighet. Se Petersson, Westholm & Blomberg 1989 samt SOU 1990:44.

12 Makten i kommunen

Perspektiv på lokal makt. Maktstudier som påvisar en elit är Mills 1956 och Hunter 1953. Undersökningar som tyder på pluralism är Dahl 1961 och Polsby 1980. Icke-beslut poängteras av Bachrach & Baratz 1970. Lukes 1974 framhäver betydelsen av maktens tredje dimension. Maktmodellen tillämpas av Gaventa 1980. Atlantastudien redovisas i Stone 1989. Allmänt om maktbegreppet, se Wrong 1979, Lukes 1986, Waste 1986, Petersson 1987, Lane & Stenlund 1984 och Svärd 1982.

Maktspelet i kommunen. Perspektivet med de tre dimensionerna aktörer, frågor och tid utvecklas i Laumann & Knoke 1987. Galbraith 1985 utgår från en indelning i tre slag av maktresurser. Knoke 1990 ger en översikt över samhällsvetenskaplig nätverksanalys.

Rörelsen och Rotary. Katrineholmsundersökningen dokumenteras i Åberg 1990. Rörelsen och Rotary analyseras av Drugge & Svallfors 1991.

Förhandlingsplanering. Planeringsprocessen har undersökts av bl.a. Floderus 1981, Blomgren, Hellgren & Stjernberg 1989 samt Cars 1992.

Näringslivet. Ett exempel på näringslivets indirekta inflytande ges i Drugge & Svallfors 1991.

Organisationer. Organisationerna och lokalpolitiken studeras i Ds Kn 1982:3 och Bergström 1991. Utgångspunkten för diskussionen om lokal korporatism är Hernes & Selvik 1979.

Massmedia. Massmediekoncentrationen dokumenteras i Petersson & Carlberg 1990. Sjölin 1985 analyserar massmediernas bevakning av lokalpolitiken.

13 Kommunens makt

Inre faktorer. Jfr Lively 1975 samt kapitel 7 och 8 ovan.

Yttre faktorer. Allmänt om kommunernas makt, se Andersson 1987 och Pierre 1991. Enkätundersökningen bland malmöpolitikerna redovisas i Norrving 1991a.

Beslutsprocess. Om makt och vanmakt i beslutsprocesser, se Schlozman & Verba 1979. Beslutsfattarnas bedömning redovisas av Djerf & Pierre 1991.

Kommunal samverkan. Material från Västsverigeutredningen, Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Undersökningen av regeringskansliets kontakter dokumenteras i Petersson 1989. Gunnarsson 1972 beskriver Kommunförbundets politiska roll.

Kommunerna och Europa. Allmänt om Sverige och europaintegrationen, se UD-publikationen Sverige—EFTA—EG, Kommunförbundets skrifter EG och kommunerna, Kommunerna och internationaliseringen samt grönboken Kommunala konsekvenser av medlemskap i EG. Motsvarande skrift från Landstingsförbundet är Landstingen och EG. Exemplet är hämtat ur en promemoria från Kalmar läns kommunförbund.

Litteratur

Riksdagen
Riksdagstryck.

Statens offentliga utredningar

SOU 1965:54. *Författningsfrågan och det kommunala sambandet.*
SOU 1967:23. *Ny länsindelning.*
SOU 1968:47. *Förvaltning och folkstyre.*
SOU 1972:32. *Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre?*
SOU 1974:84. *Stat och kommun i samverkan.*
SOU 1975:41. *Kommunal demokrati.*
SOU 1975:46. *Kommunal organisation och information.*
SOU 1977:39. *Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner.*
SOU 1977:78. *Kommunerna: utbyggnad, utjämning, finansiering.*
SOU 1977:94. *Personval och valkretsindelning.*
SOU 1978:52. *Lägg besluten närmare människorna! Decentraliseringsutredningens principbetänkande.*
SOU 1978:84. *Instansordningen i kommunalbesvärsmål.*
SOU 1980:10. *Ökad kommunal självstyrelse.*
SOU 1982:13. *Kommunalföretaget.*
SOU 1982:20. *Kommunerna och näringslivet.*
SOU 1982:24. *Vidgad länsdemokrati.*
SOU 1982:32. *Kommunal planering i förändring.*
SOU 1982:41. *Överklagande av kommunala beslut.*
SOU 1982:56. *Kommunalförvaltning och medbestämmanderätt.*
SOU 1983:73. *Ny förvaltningslag.*
SOU 1984:83. *Folkstyret i kommunerna. Medverkan, delaktighet, ansvar.*
SOU 1984:84. *Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan. Exempel och erfarenheter.*
SOU 1985:28. *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting.*
SOU 1985:29. *Principer för en ny kommunallag.*
SOU 1987:3. *Långtidsutredningen 1987, bilaga 1. Den offentliga sektorn: produktivitet och effektivitet.*
SOU 1987:6. *Folkstyrelsens villkor.*
SOU 1987:19. *Varannan damernas.*
SOU 1987:33–35. *Ju mer vi är tillsammans*, 1–3.
SOU 1988:25 *Förnyelse och utveckling. En rapport om ökad samverkan mellan stat och kommun.*
SOU 1988:26. *Frikommunförsöket. En rapport om försöksverksamheten med kommunal självstyrelse.*
SOU 1989:5–6. *Samordnad länsförvaltning, 1–2.*
SOU 1989:64. *Kommunalbot.*
SOU 1989:108. *Förtroendevald på 90-talet. Utmaningar och möjligheter.*
SOU 1990:14. *Långtidsutredningen 1990, bilaga 14. Landsting för välfärd.*
SOU 1990:14. *Långtidsutredningen 1990, bilaga 20. Kommunerna på 90-talet: krav och restriktioner.*
SOU 1990:24. *Ny kommunallag.*
SOU 1990:36. *Storstadsliv. Rika möjligheter, hårda villkor.*
SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport.*
SOU 1990:53. *I skuggan av de stora. De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken.*

SOU 1991:25. *Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation.*
SOU 1991:26. *Kommunala entreprenader. Vad är möjligt?*
SOU 1991:46. *Handikapp, välfärd, rättvisa.*
SOU 1991:68–69. *Frikommunförsöket.*
SOU 1991:80. *Kommunalt partistöd.*
SOU 1991:82. *Drivkrafter för produktivitet och välstånd.*
SOU 1991:98. *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans.*
SOU 1991:104. *Konkurrensen inom den kommunala sektorn.*
SOU 1991:107. *Den kommunala självkostnadsprincipens gränser.*
SOU 1991:110. *Effektiva avgifter. Resursstyrning och finansiering.*
SOU 1991:111. *Beskrivningar av några avgiftsområden samt remissyttranden.*

Departementsserien
Ds Kn 1978:5. *Utvärdering av kommunindelningsreformen. Förslag till forskningsprogram.*
Ds Kn 1979:12. *Den kommunala självstyrelsen. En utvärdering av kommunindelningsreformen.*
Ds Kn 1979:14. *Från socken till kommunblock.*
Ds Kn 1980:6. *Förnyelse och variation i ortssystemet.*
Ds Kn 1981:12. *Medborgarna och kommunen.*
Ds Kn 1981:13. *Kommunalpolitik, massmedier och medborgare.*
Ds Kn 1981:15. *Ty riket är ditt och makten.*
Ds Kn 1981:17–18. *Kommunalpolitikerna.*
Ds Kn 1981:22 *Attityder till kommunal service.*
Ds Kn 1981:23. *De valdas val.*
Ds Kn 1982:2. *Kommunal servicevariation.*
Ds Kn 1982:3. *Folkrörelser och kommunalpolitik.*
Ds Kn 1982:5. *Den kommunala budgetprocessen.*
Ds Kn 1982:8. *Kommunalförvaltningen.*
Ds C 1983:6. *Interkommunal samverkan i privaträttslig form.*
Ds C 1984:2. *Statlig reglering av kommunal verksamhet.*
Ds C 1984:6. *Avgifter inom kommunal verksamhet.*
Ds C 1984:12. *Ram eller lag?*
Ds C 1985:4. *Enklare former för interkommunalt samarbete.*
Ds C 1986:14. *Bättre regelekonomi. En ny begränsningsförordning.*
Ds C 1985:3. *Kommunala företag.*
Ds C 1985:10. *Föreningarna tar över. En studie av föreningsverksamhet som alternativ till kommunal verksamhet.*
Ds C 1985:11. *Decentralisering av statlig verksamhet.*
Ds C 1985:13. *Kommunala företag.*
Ds C 1987:10. *Samordnad länsförvaltning.*
Ds C 1987:12. *Jäv i kommunerna.*
Ds 1988:18. *Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning.*
Ds 1988:32. *Myndighetsmissbruk.*
Ds 1988:36. *Den kommunala självstyrelsen. Jämlikheten och variationerna mellan kommunerna.*
Ds 1988:46. *Pengar är inte allt, men ... Ersättning för förlorad arbetsförtjänst för förtroendevalda.*
Ds 1988:52. *Ny lag om kommuner och landsting.*
Ds 1988:60. *Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.*
Ds 1988:64. *Tillämpning av den nya förvaltningslagen.*
Ds 1988:67. *Frikommunerna och arbetsmarknadspolitiken.*
Ds 1989:16. *Frikommuner visar vägen.*
Ds 1990:20. *Inför 90-talet. Kommunal självstyrelse och demokrati i utveckling.*
Ds 1990:62. *Remissyttranden över betänkandet SOU 1989:64 Kommunalbot.*
Ds 1991:18. *Vidga brukarinflytandet. En väg till ökad delaktighet och bättre service.*
Ds 1991:19. *Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.*
Ds 1991:20. *Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpning på offentlig sektor.*
Ds 1991:21. *Vidga brukarinflytandet! Rapport från en konferens i Uppsala den 21 november 1990.*
Ds 1991:25. *Demokrati och effektivitet: en ba-*

lansgång. Erfarenheter av förnyelsearbetet i kommuner.
Ds 1991:32. *Regelreformering.*
Ds 1992:7. *Marknadsorientering av kommunal verksamhet.*
Ds 1992:10. *EG och den kommunala självstyrelsen.*

Utrikesdepartementet
Sverige–EFTA–EG 1991. Det västeuropeiska integrationsarbetet. 1992.

Civildepartementet
Europakonventionen om kommunal självstyrelse. 1990.
Västsverige: län och samverkan. Delrapport från Västsverigeutredningen december 1991.
Det nya Civildepartementet. Aktuella frågor. 1992.
Arbetsgrupp om avgifter i kommunal verksamhet. PM 1992.
Regelreformering. En väg till effektivare verksamhet i kommuner och landsting. 1992.

Statistiska centralbyrån
Allmänna valen.
Ekonomisk redogörelse för kyrkokommunerna.
Kommunernas finanser.
Kommunägda företag.
Rikets indelningar.
Statistisk årsbok.
Statistiska meddelanden, Be.
Vad kostar verksamheten i Din kommun? Bokslut 1990.
Årsbok för Sveriges kommuner.

Svenska Kommunförbundet
Kommun-Aktuellt.
Stadgar.
Årsredovisningar.
Cirkulär.
Politisk decentralisering. 1986.
Redovisning för kommuner och landsting. 1988.
Redovisningsprinciper för kommuner och landsting. Resultatet av en enkätundersökning. 1990.
Kommunal BAS-plan. 1992.
Den kommunala organisationen som koncern. 1989.
Effektiva kommuner. 1991.
Avhopp. Förändringar i kommunernas fullmäktigeförsamlingar. 1990.
Kommunalförvaltningen i Norden 1990.
Kommunerna och internationaliseringen: intressebevakning och service i förändring. Suzanne Askelöf, juni 1991.
Verksamhetsplan och budget. 1992.
FoU-program. 1991.
Kommuner i förändring. Nyhetsbrev.
EG och kommunerna. Curt Riberdahl, maj 1991.
Kommunerna & EG. Nyhetsbrev.
Kommunala konsekvenser av medlemskap i EG. 1992.
Allmänhetens och politikernas attityder till kommunernas verksamheter. Pressmeddelande, tabeller 1991–1992.
Kommunerna i Baltikum. Intryck från en studieresa. 1992.
Kommunerna mot obalans. Behov och resurser 1990–2005. 1992.

Landstingsförbundet
Landstings-Världen.
Stadgar.
Årsberättelser.
Statistisk årsbok för landsting.
Landstingsförbund i förändring. 1991.
Vägval. Hälso- och sjukvårdens övergripande strukturer i framtiden. 1991.
Politiker och tjänstemän. Gränsdragningar och samspel. 1989.
Utblickar. Regional demokrati i sex länder.
1992 års arbetsprogram.
Landsting i förändring: några exempel. 1991.
Landstingsförbund i förändring. Förbundskansliets nya organisation. 1991.
FoU för effektivare landsting. 1991.
Nya regioner. En lägesrapport från Regionprogrammet. 1992.
Landstingen och EG. Konsekvenser. 1992.

Annan litteratur

Amnå, Erik 1985. *Lokala organ. Kommundelsnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro.* Civildepartementet, Stockholm.

Andersson, Roger m.fl. 1987. *Maktutbredningen. Om resurser och beroenden i Sveriges kommuner.* Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.

Anell, Anders 1990. *Från central planering till lokalt ansvar. Budgeteringens roll i landstingskommunal sjukvård.* Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi, Lund.

Anton, Thomas J. 1975. *Governing Greater Stockholm. A Study of Policy Development and System Change.* University of California Press, Berkeley.

Arvidsson, Göran & Jönsson, Bengt, red. 1991. *Valfrihet och konkurrens i sjukvården.* SNS, Stockholm.

Arvidsson, Göran & Lind, Rolf, red. 1991. *Ledning av företag och förvaltningar. Förutsättningar, former, förnyelse.* SNS, Stockholm.

Arvidsson, Sven m.fl. 1989. *Förvaltningsekonomiska studier av kommunal infrastruktur.* Byggforskningsrådet, rapport R60:1989.

Bachrach, Peter & Baratz, Morton S. 1970. *Makt och fattigdom.* Wahlström & Widstrand, Stockholm.

Batley, Richard & Stoker, Gerry, red. 1991. *Local Government in Europe. Trends and Developments.* Macmillan, London.

Beckman, Birger 1937. *Svensk folkfrihet genom tiderna.* Tiden, Stockholm.

Bendixon, Stig 1926. *Kommunernas historia. En översikt av den folkliga självstyrelsens historia.* C.E. Fritzes, Stockholm.

Bergström, Tomas 1988. *Konkurrerande eller kompletterande demokrati?* Lund Political Studies, 57. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Bergström, Tomas 1991a. *Rörelse eller stillastående? Organisationerna och lokalpolitiken.* Lokal makt: en studie av Malmö stad. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Bergström, Tomas 1991b. *Välfärdsstaden. Hur Malmö stad påverkar medborgarna – och tvärtom.* Lokal makt: en studie av Malmö stad. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Bergström, Tomas & Lundell, Bengt 1982. *Kommunerna och MBL. Från MBL till MBA.* Lund Political Studies, 37. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Bergström, Tomas & Lundell, Bengt 1984. *Kommunerna och MBL. Lokalt medbestämmande.* Lund Political Studies, 44. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, Lund.

Birgersson, Bengt Owe 1975. *Kommunen som serviceproducent. Kommunal service och serviceattityder i 36 svenska kommuner.* Stockholm studies in politics, 7. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Birgersson, Bengt Owe & Wallin, Gunnar 1977. "Den kommunala självstyrelsen: en analys". *SOU 1977:78*, bil. 2

Bjurulf, Bo 1991. *Väljarna och den lokala makten. Malmövalen 1985 och 1988.* Lokal makt: en studie av Malmö stad. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Björkblom, Sixten 1942. *Södermanlands läns landsting. Sammansättning, organisation och verksamhet.* Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 14. Almqvist & Wiksell, Uppsala.

Blom, Agneta P. 1991. *Kommunala chefer och lokal makt.* Lokal makt: en studie av Malmö stad. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Blomberg, Jesper, Hellgren, Bo & Stjernberg, Bengt 1989. "Vem har makten i ett nätverk?", *Plan*, 1–2, 32–40.

Boström, Bengt-Ove 1988. *Samtal om demokrati.* Doxa, Lund.

Brantgärde, Lennart, Alfredsson, Iris & Sjölin, Mats 1981. *Kommunalpolitik, massmedier och medborgare.* Ds Kn 1981:13.

Broms, Erik 1930. *Studier rörande det svenska landstinget.* Aftonbladets Tryckeri, Stockholm.

Brorström, Björn 1987. *Decentralisering i kommuner. Om lokal frihet och central styrning.* Doxa Ekonomi, Lund.

Bryce, James 1921. *Modern Democracies.* Macmillan, London.

Bröms, Jan 1989. *Vår offentliga sektor. En strategi för mer än halva Sverige.* SACO, Stockholm.

Cars, Göran 1992. *Förhandlingar mellan privata och offentliga aktörer i samhällsbyggandet.* Avdelningen för regional planering, Kungl. Tekniska Högskolan, Stockholm.

Council of Europe 1988. *Allocation of powers to the local and regional levels of government in the member states of the Council of Europe.* CLRAE, 42.

Czarniawska-Joerges, Barbara 1988. *Reformer och ideologier. Lokala nämnder på väg.* Doxa Ekonomi, Lund.

Czarniawska-Joerges, Barbara 1992. *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten.* Norstedts, Stockholm.

Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City.* Yale University Press, New Haven.

Dahl, Robert A. 1984. "Polyarchy, pluralism, and scale", *Scandinavian Political Studies*, 7, 225–241.

Dahl, Robert A & Tufte, Edward R. 1973. *Size and Democracy.* Stanford University Press.

Dahrendorf, Ralf 1989. *Reflections on the Revolution in Europe.* Chatto & Windus, London.

Djerf, Monica & Pierre, Jon 1991. "Massmedierna som omvärld: de kommunala beslutsfattarnas relationer till massmedia", i Pierre, red. 1991.

Drugge, Ulf & Svallfors, Staffan 1991. "Rörelsen, Rotary och storföretagen: om eliten i en svensk industristad", *Sociologisk Forskning*, 1, 18–44.

Eklund, Lars & Ekman, Annalill 1987. *Lokala nämnder. En kunskapsöversikt.* Arbetslivscentrum, Civildepartementet, Svenska Kommunförbundet.

Eklund, Niklas & Östhol, Anders 1991. *Politik över gränser.* European networks 1991:1. CERUM Umeå universitet, Institutet för framtidsstudier.

Ekström, Sören 1989. *Svenska kyrkan. Organisation och verksamhet.* 2 uppl. Verbum, Stockholm.

Elander, Ingemar & Montin, Stig. 1990 "Decentralisation and control: central–local government relations in Sweden", *Policy and Politics*, 18, 165–180.

Ericsson, Lars 1990. "Ramlagar: en översikt ur ett kommunalt perspektiv", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 93, 175–183.

Esping, Hans 1985. *Länsförvaltning under 400 år.* Statskontoret/Liber, Stockholm.

Floderus, Åsel 1981. *Kan kommunen styra bebyggelseutvecklingen?* Byggforskningsrådet, T 16:1981.

Fredriksson, Östen 1991. *Kommunallagen. En översikt.* Allmänna Förlaget, Stockholm.

Galbraith, John Kenneth 1985. *Maktens anatomi.* Forum, Stockholm.

Gaventa, John 1980. *Power and Participation. Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley.* University of Illinois Press.

Gidlund, Janerik 1983. *Kommunal självstyrelse i förvandling.* Civildepartementet/ Liber, Stockholm.

Gidlund, Janerik 1986. *Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner. Strategier för morgondagens offentliga sektor.* Sekretariatet för framtidsstudier, Forskningsrådsnämnden.

Gidlund, Janerik 1989. "Införande av kommunalt majoritetsstyre på 1990-talet", bil. 2 i *SOU 1989:108.*

Gidlund, Janerik 1992. *Regionernas Europa. Federationer och federalism.* Landstingsförbundet, Stockholm.

Gidlund, Janerik m.fl. 1984. *Kommunerna och framtiden.* Sekretariatet för framtidsstudier, Forskningsrådsnämnden, Stockholm.

Gidlund, Janerik & Gidlund, Gullan 1981. *Ty riket är ditt och makten. De politiska partiernas roll i svenska kommuner.* Ds Kn 1981:15.

Gidlund, Janerik & Sörlin, Sverker 1991. *Ett nytt Europa. Identitet och suveränitet i den europeiska integrationen.* SNS, Stockholm.

Gidlund, Janerik & Westlund, Anders 1982. "Kommunalvalen och den kommunala demokratin", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 85, 91–108.

Grünthal, T. 1955. *Modern kommunalförvaltning.* Bonniers, Stockholm.

Gunnarsson, Jan 1972. *Svenska Kommunförbun-*

det. Beslutsfattande, relationer till kommunerna, förhållande till staten. Kommunaktiebolaget, Stockholm.
Gustafsson, Agne 1988. *Kommunal självstyrelse.* 5 uppl. Liber, Malmö.
Gustafsson, Gunnel 1987. *Decentralisering av politisk makt.* Carlssons, Stockholm.
Gustafsson, Mattias & Elander, Ingemar 1992. "Lokal självstyrelse i Östeuropa", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 95, 31–57.
Haavio-Mannila, Elina m.fl. 1983. *Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politikk.* Nordiska ministerrådet, Oslo.
Hadenius, Axel 1992. *Democracy and Development.* Cambridge University Press, Cambridge.
Hammar, Tomas 1979. *Det första invandrarvalet.* Liber, Stockholm.
Hammar, Tomas 1988. "Invandrarna och kommunalvalen", i *Kommunerna och invandrarna*, Svenska Kommunförbundet & Delegationen för invandrarforskning, Stockholm.
Hansson, Göte & Stenelo, Lars-Göran red. 1990. *Makt och internationalisering.* Carlssons, Stockholm.
Hauschild, Christoph 1991. "DDR: Vom sozialistischen Einheitsstaat in die föderale und kommunale Demokratie", *Politische Viertelsjahresschrift*, 32, Sonderheft 22, 213–236.
Helander, Voitto & Ståhlberg, Krister 1973. "Några kritiska synpunkter på den svenska kommunalforskningsgruppens demokratimodell." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 76, 66–69.
Hendler, Reinhard 1984. *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft.* Carl Heymanns Verlag, Köln.
Henning, Roger & Liljenäs, Ingrid 1992a. "Kan regioner skapas?", *Plan*, 46, 65–69.
Henning, Roger & Liljenäs, Ingrid 1992b. "Regioner som begrepp och fenomen". Rapport till Kommittén för analys av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad.
Herlitz, Nils 1924. *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet.* Norstedts, Stockholm.
Herlitz, Nils 1933. *Svensk självstyrelse.* Gebers, Stockholm.
Herlitz, Nils 1964. *Grunddragen i det svenska statsskickets historia.* 6 uppl. Norstedts, Stockholm.
Hernes, Gudmund 1984. "Media: struktur, vridning, drama", *Nytt Norsk Tidsskrift*, 1, 38–58.
Hernes, Gudmund & Martinussen, Willy 1980. *Demokrati og politiske ressurser.* NOU 1980:7.
Hernes, Gudmund & Selvik, Arne 1979. "Local Corporatism in Norway", *Scandinavian Political Studies*, 2, 261–275.
Hesse, Joachim Jens red. 1991. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Industrialised Countries.* Nomos, Baden-Baden.
Hill, Dilys M. 1974. *Democratic Theory and Local Government.* George Allen & Unwin, London.
Hoffmann-Martinot, Vincent 1992. "La participation aux élections municipales dans les villes françaises". *Revue française de science politique*, 42, 3–35.
Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils 1980. *Grundlagarna med tillhörande författningar.* Norstedts, Stockholm.
Holmberg, Sören 1984. *Väljare i förändring.* Liber, Stockholm.
Holmberg, Sören 1987. "Röstsplittring i Sverige", *SOU 1987:6.*
Holmberg, Sören & Gilljam, Mikael 1990. "Miljövalet 1988". *Allmänna valen 1988, 3.* SOS, Statistiska centralbyrån.
Holstad, Sigvard 1990. *Sekretess i allmän verksamhet.* Publica, Stockholm.
Humble, Sixten 1958. *Svenska Stadsförbundet 1908–1958.* Norstedts, Stockholm.
Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962. Svenska Landskommuners Förbund, Svenska Landstingsförbundet, Svenska Stadsförbundet. Stockholm 1962.
Hunter, Floyd 1953. *Community Power Structure. A Study of Decision Makers.* University of North Carolina Press, Chapel Hill.
Hydén, Håkan 1984. *Ram eller lag?* Ds C 1984:12.
Hydén, Håkan 1989. "Rättsliga styrningsmodeller i rättsstaten och välfärdsstaten: mot en rättsstat-

lig välfärdsmodell", i Stefan Sjöblom & Krister Ståhlberg, red. *Den mångtydiga styrningen.* Åbo Akademis Förlag, Åbo.

Håkansson, Anders 1992. *Konsten att vinna ett val. En studie av fram- och tillbakagångar för socialdemokraterna i kommunalvalet 1988.* Lund political studies, 71. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Häggroth, Sören 1991. *Offentlig sektor mot nya mål.* Allmänna Förlaget, Stockholm.

Ivarsson, Tore 1988. *Från fattigdom till välfärd. Om den kommunala utvecklingen under 1900-talet.*

Ivarsson, Tore 1991. *40 år med Kommunförbundet.* Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

Jacob, Philip E. m.fl. 1971. *Values and the Active Community.* Free Press, New York.

Jacobsson, Malte 1941. *Folkvälde och ledarestyre i svensk förvaltning.* Natur och Kultur, Stockholm.

Jerneck, Magnus 1991. *Malmö: porten till kontinenten. En maktstudie av en internationaliserad storstad.* Lokal makt: en studie av Malmö stad. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Johannesson, Bengt 1991. *Makten över de byggnadspolitiska besluten.* Lokal makt: en studie av Malmö stad. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Johansson, Folke 1987. "Delad röstning", *SOU 1987:6.*

Johansson, Leif, Nilsson, Lars-G. & Petersson, Harry 1975. *Landstingskommunerna. En studie av politik och förvaltning på regional nivå.* Den kommunala självstyrelsen, 5. AWE/Gebers, Stockholm.

Johansson, Sten 1971. *Politiska resurser*, Allmänna Förlaget, Stockholm.

Jönsson, Rolf, red. 1970. *Kommunerna inför 70-talet. Debatt och reformer.* Studentlitteratur, Lund.

Kaijser, Fritz 1959. *Kommunallagarna.* 1. Landskommunernas Förbunds Förlag, Stockholm.

Kaijser, Fritz 1965. "Återblick på utvecklingen av förhållandet mellan stat och kommun". *SOU 1965:54*, bil. 9.

Kaijser, Fritz 1966. "1862 års kommunalförordningar. Tillkomst och innebörd. Ekonomisk, social och idépolitisk bakgrund.", i *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962.*

King, Desmond & Pierre, Jon red. 1990. *Challenges to Local Government.* Sage, London.

Kjellberg, Francesco 1991. "Local Government System in Transition. Traditional Values and New Requirements." ESK:s expertseminarium om demokratiska institutioner, Oslo, november 1991.

Knoke, David 1990. *Political Networks. The Structural Perspective.* Cambridge University Press, Cambridge.

Kochen, Manfred & Deutsch, Karl W. 1980. *Decentralization. Sketches toward a Rational Theory.* Oelgeschlager, Gunn & Hain, Cambridge, Mass.

Kolam, Kerstin 1987. *Lokala organ i Norden. Från idé till verklighet.* Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Kommunerna och invandrarna i går, i dag, i morgon. Svenska Kommunförbundet & Delegationen för invandrarforskning 1988.

Kühnhardt, Ludger 1991. "Föderalismus und Subsidiarität", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 45, 37–45.

Lane, Jan-Erik & Back, Stefan 1991. *Kommunernas affärer. Ekonomi, verksamhet och organisation.* SNS, Stockholm.

Lane, Jan-Erik & Stenlund, Hans 1984. "Power", i G. Sartori, red., *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*, Sage, Beverly Hills.

Larsen, Helge O. & Offerdal, Audun 1990. *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvillkår og lederroller i kommunepolitikken.* Kommunforlaget, Oslo.

Larsson, Yngve 1941. "Den kommunala självstyrelsen och dess betydelse i svenskt samhällsliv", i *Festskrift till professor skytteanus Axel Brusewitz*, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 12. Almqvist & Wiksell, Uppsala.

Larsson, Åke & Hedfors, Nils 1961. *Kommunindelning och självstyrelse.* Tiden, Stockholm.

Laumann, Edward O & Knoke, David 1987. *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains.* University of Wisconsin Press, Madison.

Lewin, Leif 1970. *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori.* Almqvist & Wiksell, Stockholm.

Lewin, Leif 1977. *Hur styrs facket? Om demokratin inom fackföreningsrörelsen.* Rabén & Sjögren, Stockholm.

Lindquist, Ulf 1987 *Kommunala befogenheter. En redogörelse för kommuners och landstingskommuners allmänna befogenheter i rättspraxis.* 3 uppl. Allmänna Förlaget, Stockholm.

Lindquist, Ulf & Losman, Sten 1992. *1991 års kommunallag. En handbok med lagtext och kommentarer.* 2 uppl. Publica, Stockholm.

Lively, Jack 1975. *Democracy.* Blackwell, Oxford.

Lukes, Steven 1974. *Power. A Radical View.* Macmillan, London.

Lukes, Steven, red. 1986. *Power.* Blackwell, Oxford.

Meijer, Hans 1956. *Kommittépolitik och kommittéarbete.* Gleerups, Lund.

Melin, Leif m.fl., 1984. *Kommunerna och näringslivet. Ett näringspolitiskt dilemma.* Liber, Stockholm.

Mellbourn, Anders 1986. *Bortom det starka samhället. Socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982–1985.* Carlssons, Stockholm.

Micheletti, Michele 1985. *Organizing Interest and Organized Protest. Difficulties of Member Representation for the Swedish Central Organization of Salaried Employees (TCO).* Stockholm studies in politics, 29. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Mill, John Stuart (1861) 1958. *Considerations on Representative Government.* Bobbs-Merrill, Indianapolis.

Mills, C. Wright 1956. *The Power Elite.* Oxford University Press.

Montin, Stig 1989. "Från demokrati till management: decentralisering inom kommunerna", *Statsvetenskaplig tidskrift, 92, 77–87.*

Montin, Stig 1990. "Den kommunala multiorganisationen: om nya normer och institutioner i kommunerna under 1980-talet", *Statsvetenskaplig tidskrift, 93, 247–260.*

Montin, Stig 1991. "Privatiseringsprocesser i kommunerna: teoretiska utgångspunkter och empiriska exempel." Förvaltningspolitiska forskningsprogrammet, Högskolan i Örebro.

Nilsson, Göran B. 1966. *100 års landstingspolitik. Västmanlands läns landsting 1863–1963.* Västmanlands läns landsting, Västerås.

Nilsson, Göran B. 1967. *Självstyrelsens problematik. Undersökningar i svensk landstingshistoria 1839–1928.* Studia Historica Upsaliensia, 25. Norstedts.

Nilsson, Lennart 1990. *Kommunal service, politisk aktivitet i Göteborg.* Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Norell, P.O. 1989. *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik.* Studentlitteratur, Lund.

Norton, Alan 1991. "Western European Local Government in Comparative Perspective", i Batley & Stoker 1991.

Norrlid, Ingemar 1983. *Demokrati, skatterättvisa och ideologisk förändring. Den kommunala självstyrelsen och demokratins genombrott i Sverige.* Bibliotheca Historica Lundensis, 57. Gleerups, Lund.

Norrving, Bengt 1991a. *Opinionsbildning och lokal makt.* Lokal makt: en studie av Malmö stad. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Norrving, Bengt 1991b. *Ned med demokratin! Demokrati, decentralisering och lokala organ i Stockholms läns landsting.* Stockholms läns landsting, Regionplane- och trafikkontoret, 18.

Olsen, Johan P. 1970. "Local budgeting, decision-making or a ritual act?", *Scandinavian Political Studies,* 5, 85–118.

Page, Edward C. 1991. *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government.* Oxford University Press.

Page, Edward C. & Goldsmith, Michael J., red. 1987. *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States.* Sage, London.

Pateman, Carole 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, Cambridge.

Paulsson, Ingvar & Riberdahl, Curt 1992. *Den kommunala självstyrelsen och lagen*. 2 uppl. Kommentus, Stockholm.

Petersson, Olof 1981. *Partier och väljare*. STF:s Förlag, Stockholm.

Petersson, Olof 1987. *Maktens nätverk. En undersökning av regeringskansliets kontakter*. Carlssons, Stockholm.

Petersson, Olof 1989. *Makt i det öppna samhället*. Carlssons, Stockholm.

Petersson, Olof red. 1987. *Maktbegreppet*. Carlssons, Stockholm,

Petersson, Olof & Carlberg, Ingrid 1990. *Makten över tanken. En bok om det svenska massmediesamhället*. Carlssons, Stockholm.

Petersson, Olof & Söderlind, Donald 1992. *Förvaltningspolitik*. Publica, Stockholm.

Petersson, Olof, Westholm, Anders & Blomberg, Göran 1989. *Medborgarnas makt*. Carlssons, Stockholm.

Peterson, Tomas, Stigendal, Mikael & Fryklund, Björn 1988. *Skånepartiet. Om folkligt missnöje i Malmö*. Arkiv, Lund.

Petrén, Gustaf & Ragnemalm, Hans 1980. *Sveriges grundlagar med tillhörande författningar och förklaringar*. Institutet för offentlig och internationell rätt, Liber, Stockholm.

Pierre, Jon, red. 1991. *Självstyrelse och omvärldsberoende. Studier i lokal politik*. Studentlitteratur, Lund.

Polsby, Nelson W. 1980 *Community Power and Political Theory*. 2 uppl. Yale University Press, New Haven.

Rokkan, Stein 1987. *Stat, nasjon, klasse. Essays i politisk sosiologi*. Universitetsforlaget, Oslo.

Rombach, Björn 1991. *Det går inte att styra med mål! En bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Studentlitteratur, Lund.

Rudebeck, Karin 1986. *Ansvar utan makt. Arbetslösheten och kommunerna*. Sekretariatet för framtidsstudier, Forskningsrådsnämnden, Stockholm.

Sanner, Leif red. 1987. *Decentralisering i Örebro*. Arbetslivscentrum, Stockholm.

Schlozman, Kay L. & Verba, Sidney 1979. *Injury to Insult. Unemployment, Class, and Political Response*. Harvard University Press, Cambridge.

Schmidt, Stephan 1986. *Pionjärer, efterföljare och avvaktare. Innovationer och deras spridning bland de svenska primärkommunerna*. Kommunfakta, Lund.

Sjöblom, Gunnar 1968. *Party Strategies in a Multiparty System*. Studentlitteratur, Lund. Sjölin, Mats 1985. *Kommunalpolitiken i massmediernas spegel. En studie av dagspressens och lokalradions bevakning av fem kommuner*. Lund political studies, 45. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Sköld, Per Edvin & de la Motte, Tage 1961. *Kommunalkunskap*. 13 uppl. Tiden, Stockholm.

Slunge, Walter 1986. *Lokala myndigheters omorganisering i Europa. Förnyelse och anpassning*. Rapport till Europarådets permanenta kommunalkonferens 14–16 oktober 1986.

Stjernquist, Nils 1988. *Den kommunala självstyrelsen och jämlikheten*. Civildepartementet.

Stjernquist, Nils & Magnusson, Håkan 1988. *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*. Ds 1988:36.

Stolpe, Claus & Ståhlberg, Krister, red. 1992. *Professioner, politik och förvaltning*. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning, Åbo Akademi.

Stone, Clarence N. 1989. *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946–1988*. University Press of Kansas, Lawrence.

Strömberg, Håkan 1992. *Kommunalrätt*. 14 uppl. Ekonomiförlagen, Malmö.

Strömberg, Lars & Norell, Per-Owe 1982. *Kommunalförvaltningen*. Ds Kn 1982:8.

Strömberg, Lars & Westerståhl, Jörgen, red. 1983. *De nya kommunerna*. Liber, Stockholm.

Ståhlberg, Krister 1979. *Närdemokrati. En framtidsvy*. Ekenäs Tryckeri AB Förlag, Ekenäs.

Ståhlberg, Krister 1983. *Självstyrd eller dräng? Perspektiv på kommunernas problem*. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut, 89.

Ståhlberg, Krister, red. 1990. *Frikommunförsök i Norden.* Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning, 1, Ser. A:314, Åbo Akademi.

Sundberg, Jan 1989. "Politiseringen av kommunalvalen i Norden", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 92, 25–40.

Svärd, Sven-Erik 1982. *Icke-beslut: maktens andra ansikte. En analys av begrepp, metod och empiriska tillämpningar.* Norstedts, Stockholm.

Sydow, Björn von 1989. *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968.* Tiden, Stockholm.

Särlvik, Bo & Petersson, Olof 1976. *Rikspolitik och lokalpolitik i valet 1973.* Valundersökningar, 1. Statistiska centralbyrån/Liber, Stockholm.

Sörndal, Olof 1937. *Den svenska länsstyrelsen.* Sundqvist & Emond, Lund.

Sörndal, Olof 1945. *Våra landsting och deras uppgifter.* Verdandis småskrifter, 475.

Tocqueville, Alexis de 1839–1844. *Om folkväldet i Amerika.* 1–6. Norstedts, Stockholm.

Unruh, Georg-Christoph von 1989. "Die kommunale Selbstverwaltung. Recht und Realität." *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 30–31, 3–13.

Wallenberg, Jan 1991. *Decentralisering, ledarskap, medbestämmande. Om sjukvårdens förnyelse.* Studentlitteratur, Lund.

Wallin, Gunnar, Bäck, Henry & Tabor, Merrick 1981. *Kommunalpolitikerna.* Ds Kn 1981:17–18.

Waste, Robert J. red. 1986. *Community Power. Directions for Future Research.* Sage, Beverly Hills.

Vedung, Evert 1991. *Utvärdering i politik och förvaltning.* Studentlitteratur, Lund.

Wennergren, Bertil 1990. *Handläggning. Hur förvaltningsärenden behandlas i stat och kommun.* 16 uppl. Allmänna Förlaget, Stockholm.

Verba, Sidney & Nie, Norman H. 1972. *Participation in America. Political Democracy and Social Equality.*

Westberg, Hanna & Boström, Helena 1991. *Hur ser anställda hos kommunen och landstinget på det fackliga arbetet?* Arbetslivscentrum.

Westerståhl, Jörgen 1970. *Ett forskningsprogram.* Den kommunala självstyrelsen, 1. Almqvist & Wiksell, Stockholm.

Westerståhl, Jörgen 1987. *Staten, kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor.* Civildepartementet.

Westerståhl, Jörgen & Johansson, Folke 1981. *Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse.* Ds Kn 1981:12.

Wetterberg, Gunnar 1991. *Det nya samhället. Om den offentliga sektorns möjligheter.* Tiden, Stockholm.

Wiberg, Sven 1987. *På jakt efter en roll. Tjänstemäns bilder av planering och politik.* Doxa Ekonomi, Lund.

Wrong, Dennis H. 1979. *Power. Its Forms, Bases, and Uses.* Blackwell, Oxford.

Åberg, Rune m.fl. 1990. *Industrisamhälle i omvandling.* Carlssons, Stockholm.

Österberg, Eva 1989. "Bönder och centralmakt i det tidigmoderna Sverige. Konflikt, kompromiss, politisk kultur." *Scandia*, 55, 73–95.

Österman, Torsten 1990. *Valet – ett spel för gallerierna. Slutsatser från Forskningsgruppens valundersökningar 1988.* Tiden, Stockholm.

Register

Aktivitet 190–192
Allianser 198–199
Ansvarsfrihet 139, 162
Autonomi 17
Avgift 77–78, 157–159
Avgångar 122–123
Avhopp 122–123
Avtalsförhandlingar 141

Balansräkning 162
BAS-plan 163
Befogenheter 30–31, 74–77
Belgien 25
Beredning 134
Beskattningsrätt 153–155
Beslut 134
Beslutsprocess 215–217
Bestickning 170
Beställar-utförarmodell 138–139
Besvär 173–175
Blankröstning 104
Borgmästare 32, 39
Budget 160–163
Byalag 37

Civilt samhälle 12–13, 187–190, 228

Dagordning 122, 187, 196, 215–216
Danmark 24
Decentralisering 15–16, 146
Delegering 15, 174
Deltagande 190–192
Deltagardemokrati 88–89
Demokrati 11–13, 32–33, 60–63, 177–194
Demokratikrav 183
Demokratisering 43
Direkt demokrati 88, 94, 110
Disciplinansvar 170–171
Driftkostnader 159
Driftredovisning 162

Effektivitet 150–166
Ekonomistyrning 162–163
Elit 195–196
Entledigande 112
Entreprenad 143–144, 165
Ersättning 112
Europakonventionen 9–11, 19–22
Europeiska Gemenskapen 76, 90, 155, 221–226

Fackförening 141
Federalism 14–15
Finansieringsanalys 162
Finland 23
Folkomröstning 110
Frankrike 26
Frikommuner 137
Frivilliga uppgifter 31, 73–74
Frågor 134
Fullmäktige 132–134
Föreningsliv 187–188, 207
Förfarande 168–170
Förhandlingsplanering 203–206
Förhandlingsrätt 142
Församling 41, 56–57
Förtroende 193
Förtroendevald 111–112
Förvaltningsbesvär 174
Förvaltningslag 168

Granskning 175–176
Grundlagsskydd 69–70

Handling 171–172
Handläggning 168–169
Huvudmannaskap 79–83
Härad 37

Icke-beslut 122, 196, 215
Identitet 193–194
Indelning 28–30, 51–54
Indelningsändring 29, 51–54, 60–63
Industrialisering 42–45
Initiativrätt 134
Information 98, 184
Inkomster 151–159
Integration 45–46
Internationalisering 221–226
Interpellation 134
Intraprenad 165
Intresseorganisationer 187–188, 207–209
Invandrare 90–93, 119
Investeringar 159–160
Investeringsredovisning 162
Italien 26

Justitiekanslern 85, 176
Justitieombudsmannen 85, 144, 176
Jämlikhet 180, 192
Jäv 169–170

Kommunala företag 76, 144
Kommunalbesvär 174–175
Kommunalbot 175
Kommunalförbund 55
Kommunallagen 40–41, 70–71
Kommunalråd 120–121
Kommunalskatt 151–155
Kommunalt samband 89–90
Kommunbegreppet 51
Kommunblock 46–47
Kommundelsnämnder 55, 137–138
Kommunförbundet, Svenska 218–221
Kommunikation 189–190
Kommunmedlem 175
Kompetens 72
Koncern 144–145, 162
Konformitet 210
Konkurrens 165–166
Konsulter 148
Kontakter 202–203, 218
Korporatism 208–209
Kvinnor 116–117, 192
Kyrkliga kommuner 56–57

Laglighetsprövning 11, 84–85, 173–175
Lagman 36
Landshövding 38
Landshövdingemodell 29
Landskap 36, 39
Landskommun 41
Landsting, medeltida 36
Landstingsfria städer 41, 55–56
Landstingsförbundet 218–221
Landstingsråd 120–121
Legitimitet 193–194
Likställighetsprincipen 75–76
Lokala partier 104–105
Lokaliseringsprincipen 74–75
Lokalradio 98, 210
Lokalsamhälle 38
Län 38, 57–58, 65–68

Magistrat 39
Majoritetsläge 109–110
Majoritetsstyre 135
Makt 33, 195–226
Maktelit 195–196
Maktspel 197–201
Mandatfördelning 104–110
Mandattid 111
Massmedia 129–130, 189, 209–210
Medbestämmande 141–142
Medborgarinflytande 85–87, 126–127, 177–194
Medborgarsamhälle 12–13, 86, 187–190, 228
Medborgarskap 17–18
Meddelarfrihet 172–173
Medlemskap 175
Mellankommunal samverkan 217–218
Monolitisk demokrati 12
Muta 170

Myndighetsutövning 75, 144, 169
Målstyrning 71–73, 84, 129, 146–147

Nederländerna 25
Nominering 115
Norge 24
Nyckeltal 163–164
Nyregionalism 67–68
Nämnder 134–139
Närhetsprincipen 16–17, 79, 124
Näringslivet 206–207
Närvarorätt 142
Nätverk 199–201, 217

Objektivitet 75–76
Obligatoriska uppgifter 31, 73–74
Offentlighet 144, 171–173, 188
Omorganisering 148
Opinionsbildning 188–190
Optimum 178
Organisering 132–149, 168, 212
Organisationer 187–188, 207–209
Organisationsdemokrati 180, 188

Parallellmodell 30
Partier 94–96 185–186
Partiorganisation 185
Partipolitisering 43, 97–98
Partistöd 77, 95–96
Partisystem 94, 185
Partssammansatta organ 142
Pastorat 57
Patron-klient 33
Personal 139–143
Personval 107, 115, 184
Planering 78, 84, 203–206
Politiker 111–131, 186–187, 208, 212
Politikerroll 123–125
Portugal 27
Press 98, 209–210
Privatanställda 119
Privatisering 143–145
Produktivitet 164–165
Professionalisering 32, 131

Ramlagar 31, 71–73, 146
Redovisning 160–163
Regeringsformen 69–70
Regioner 29–30, 59–68
Regionsjukhus 63
Rekrytering 115
Representativ demokrati 88–89, 184–187
Representativitet 116–120, 186–187
Restriktioner 213
Resultatenhet 139, 165
Resultaträkning 162
Resurser 199, 213
Retroaktiva beslut 77
Revision 162
Revisorer 139
Rådman 39
Rättigheter 86–87
Rättssäkerhet 167–176
Rösträtt 90
Röstsplittring 102–103

Samlingsstyre 135
Sammanslagningar 29, 51–54, 60–63, 94, 113
Sammanträden 133–134
Schweiz 25
Sekretess 172
Servicecheck 85, 138, 143
Sjukvårdsorganisation 63–65
Sjukvårdsregion 63
Självförvaltning 13–14
Självkostnadsprincipen 76–77
Självstyrelseidén 7–9
Skatt 77, 151–159
Skattekraft 151
Skattekrona 151
Skattesats 151
Skattestopp 153–155
Skatteväxling 153
Småpartier 102–104
Socken 37
Spanien 26
Speciallagstiftning 71–73
Spärr 107
Stad 39–41
Statsbidrag 31, 156–157
Statskontroll 84–85
Stiftssamfällighet 57

Stockholm 56, 145
Storbritannien 24
Storkommuner 46
Storleksfaktorn 49–50
Styrelse 134–136
Subsidiaritet 16–17, 79, 224

Tillsyn 85, 171
Ting 36
Tjänsteansvar 170–171
Tjänstefel 170–171
Tjänstemannaroll 142–143
Tolerans 193
Tyskland 24–25
Tystnadsplikt 172

Underställningsskyldighet 84
Ungdomar 118
Uppgifter 30, 69–87
Upphandling 223–224
Urbanisering 39, 43–46
Utgifter 159–160
Utjämningsbidrag 157
Utjämningsmandat 106–107
Utvärdering 163–165

Valbarhet 111
Valbar plats 115
Valdeltagande 90–94, 184
Valhandling 186
Valinformation 97–98, 184
Valkrets 104–107
Valrörelser 96–100, 186
Valsystem 104–107, 184
Vanmakt 215
Verksamhetsindelning 163

Yrkespolitiker 120–121, 131

Årsredovisning 162
Åsiktsbildning 188–190
Åsiktsöverensstämmelse 122, 187

Ädel-reformen 75, 136
Ägarkoncentration 209

Österrike 25
Överinseendemodell 29–30
Överklagande 173–175

Kommunerna och landstingen befinner sig i dag i en dramatisk omställningsperiod. Skattestopp och besparingskrav framtvingar nya arbetssätt. Den politiska utvecklingen präglas av avreglering, marknadsorientering och internationalisering.

Denna bok ger ett statsvetenskapligt perspektiv på den kommunala demokratin. Idén om lokal självstyrelse sätts in i ett europeiskt och historiskt perspektiv. Med utgångspunkt från aktuella undersökningar beskrivs hur kommunen och landstinget styrs.

Författaren är docent i statskunskap vid Uppsala universitet.

PUBLICA

Beställningar: Allmänna Förlaget, Kundtjänst, 106 47 Stockholm
Tel: 08-739 96 30, Fax: 08-739 95 48

ISBN 91-38-92186-3