

ATT ÄGA FRAMTIDEN

ATT ÄGA FRAMTIDEN

Perspektiv på kommunal utveckling

JOSEFINA SYSSNER, SÖREN HÄGGROTH
& ULF RAMBERG (RED)

© Författarna, 2017

Tryckt av LiU-tryck, Linköping, 2017.

ISBN 978-91-7685-420-4

Formgivning: Anna Valentinsson

Utgiven vid Centrum för kommunstrategiska studier (CKS)
vid Linköpings universitet.
www.liu.se/cks

Innehåll

Förord	9
Att äga framtiden	11
<i>Josefina Syssner, Sören Häggroth & Ulf Ramberg</i>	

DEMOGRAFI OCH MIGRATION

Demografin och framtidens välfärd	27
<i>Sören Häggroth</i>	
Från mottagningskommun till välkomstkommun	37
<i>Lisa Pelling</i>	
Sammanhållning i lokalsamhället	47
<i>Kristin Linderöth</i>	

STATEN OCH KOMMUNSTRUKTUREN

Storstadens och landsbygdens utmaningar	57
<i>Anders Lidström & Josefina Syssner</i>	
Den kommunala självstyrelsen	65
<i>Gissur Ó Erlingsson & Jörgen Ödalen</i>	
Hög tröskel för att slå ihop kommuner	77
<i>Siv Sandberg</i>	

LOKAL DEMOKRATI OCH POLITIK

Begär vi för mycket av våra lokala ledare?	87
<i>Gissur Ó Erlingsson</i>	
Bortom starke man	97
<i>Johan Wänström</i>	



LOKAL STYRNING OCH DEMOKRATI

Dialog öppnar vägen för visare styrning 107

Ulf Ramberg

Praktik och resultat måste få plats i offentlig sektor 115

Mats Alvesson

Lär av upphandlingen och ta marknaden i handen 125

Hans Knutsson & Anna Thomasson

Helheten kräver lösningar på tvären 133

Ola Mattisson

Tilliten är avgörande för framtidens förvaltningar 141

Anna Sandborgh

DET KOMMUNALA VÄLFÄRDSUPPDRAGET

Välfärdens kostnader kräver stora förändringar 149

Annika Wallenskog

Socialtjänsten utvecklas med stöd i forskningen 157

Kerstin Johansson

Digitaliseringen är loket i skolans utveckling 167

Peyman Vahedi

Brukarinflytande inom snäva resursramar 175

Erik Eriksson

LOKAL UTVECKLING

Lokal utveckling efter de-industrialiseringen <i>Brita Hermelin</i>	185
De ungas flykt till staden <i>Charlotta Mellander & Lina Bjerke</i>	195
Från prat till resultat – kultur som lokal näring <i>Ulla-Karin Hellsten</i>	203

KLIMAT, HÅLLBERHET OCH SAMHÄLLSBYGGANDE

Klimatomställningens knäckfrågor <i>Sofie Storbjörk, Mattias Hjerpe, Karolina Isaksson, Hans Antonson & Robert Hrelja</i>	213
Varför är vissa kommuner duktiga (och andra inte)? <i>Mattias Goldmann & Markus Larsson</i>	221
Aktivt ägarskap är nyckeln! <i>Robert Jonsson & Anna Thomasson</i>	231
Om författarna	239

Förord

CENTRUM FÖR KOMMUNSTRATEGISKA STUDIER (CKS) har i två decennier verkat som ett centrum för forskning och samverkan vid Linköpings universitet. CKS bedriver forskning med målet att fördjupa strategiskt relevant kunskap för en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Det gör vi genom akademiska fora och genom samverkan med kommuner och regioner. Genom det långsiktiga stödet från Linköpings universitet och kommunerna i Östergötland har kännedom om CKS verksamhet spridits och vi har kunnat erfara att vi utvecklats i riktning mot att etablera oss som ett nationellt kraftcentrum för strategisk kommunforskning.

I samband med att CKS fyller tjugo år vill vi stanna upp och reflektera över den brytningstid som vi uppfattar att svenska kommuner befinner sig i. Det finns en offentlig diskussion och debatt om vilken väg kommunerna ska ta och den debatten vill vi delta i. Detta är bakgrunden till denna antologi, till vilken ett 30-tal författare som alla har stor erfarenhet av kommunala frågor har bjudits in. Forskare, experter, journalister, politiker och tjänstepersoner skriver alla om frågor som rör kommunernas framtid.

Författarna behandlar olika frågor som i dag hamnar högt uppe på kommunernas agendor; förutsättningarna för lokal demokrati, spänningar mellan stad och land, global uppvärmning, lokal utveckling och näringslivsutveckling, migration och integration och effekterna av demografisk förändring. Genom att låta författarna diskutera och reflektera kring dessa frågor hoppas vi att den här antologin bidrar till en kunskapsbaserad, nyanserad och konstruktiv framtidsdiskussion. Vår förhoppning är

att antologin ska komma att läsas av politiker, tjänstepersoner, experter, lärare, studenter, journalister och andra som är intresserade av de frågor som boken behandlar.

Tack

Den här antologin har kunnat förverkligas genom stöd och arbetsinsatser från många. Här har Anna Valentinsson, kommunikatör vid CKS och Johan Ekfeldt, som språkgranskat texterna, varit helt centrala.

Ett stort tack vill vi också rikta till våra långsiktiga finansiärer; Linköpings universitet, kommunerna i Östergötland och Region Östergötland.

Norrköping 19 september 2017

Martin Klinthäll
föreståndare

Brita Hermelin
vetenskaplig ledare

Att äga framtiden

VÅR BEDÖMNING ÄR att den svenska kommunsektorn står inför flera avgörande förändringar. Dessa förändringar är gemensamma för alla kommuner, men kommer att ta sig olika uttryck i olika kommuner beroende på vilka förutsättningar de har.

Den demografiska utmaningen är ett sådant exempel. Sverige har likt de flesta länder i västvärlden en åldrande befolkning där fler kommer att behöva äldreomsorg, och där den arbetsföra delen av befolkningen gradvis minskar. För svenska kommuner får detta omfattande konsekvenser när det gäller välfärdens finansiering, organisering och kompetensförsörjning.

Ett annat exempel är den miljö- och klimatomställning som samhället står inför. Det är på lokal och kommunal nivå som stora delar av det faktiska klimatarbetet görs, och kommer att behöva göras. Det är på kommunal nivå och i lokalsamhället som effekterna av klimatförändring blir tydliga.

Kommunerna är också politiska och demokratiska arenor. De demokratirelaterade framtidsfrågor som diskuteras i samhällsdebatten – förtroende för politiken, politiskt deltagande och beslutsfattande, medborgarinflytande och populism – är aktuella i varje svensk kommun.

30 författare med kunskap och perspektiv

För att belysa dessa och andra framtidsfrågor har vi bett aktörer från olika delar av samhället att dela med sig av sina erfarenheter och sina perspektiv. Vi har bjudit in forskare, experter, journalister, politiker och tjänsteperso-

ner. Vissa av dem har en direkt kunskap om kommunal politik och förvaltning. Andra har ett mer övergripande perspektiv och kan utifrån detta bidra med intressanta tankar om lokal politik, demokrati och utveckling. Genom att samla dessa röster i en gemensam skrift, vill vi ge näring åt en kunskapsbaserad, breddad och fördjupad debatt om samhällsutvecklingen på lokal nivå i Sverige. Kapitlen i boken behandlar frågor som på olika sätt knyter an till demografiska, ekonomiska, organisatoriska, demokratiska och hållbarhetsrelaterade samhälleliga utmaningar på lokal nivå.

Vi har uppmanat författarna att vara framåtblickande. Vi har gjort det då det under senare år har funnits starka tendenser i samhället att blicka bakåt, snarare än framåt. Det förflutna har tett sig bättre, tryggare och i vissa fall mer spännande än framtiden. Löften om att återuppväcka gamla tider har varit ett framgångsrecept i allmänna val i många länder i Europa. Vi menar däremot att kommunernas utmaningar inte kan mötas genom att vrida klockan tillbaka. Globaliseringen, effekterna av den moderna teknologin, klimathoten, demografins och demokratins utmaningar kan bara mötas genom att det politiska systemet formulerar förnuftiga handlingsplaner för att lösa problemen. Medborgarnas förväntningar på förtroendevalda i kommuner och landsting/regioner är att de ska äga framtiden, inte bli gårdagens förespråkare med gårdagens lösningar. Det politiska uppdraget kommer mer än tidigare att handla om att ta fram nya lösningar för en ny tid.

Demografi och migration

Den demografiska utvecklingen kommer att ha mycket stor betydelse för kommunerna under de närmaste decennierna. Befolkningen kommer att växa, andelen äldre i befolkningen kommer att öka och urbaniseringen kommer att fortsätta. År 2040 beräknas 86 procent av Sveriges befolkning bo i storstadsregioner eller andra täta regioner nära en större stad och övriga 14 procent i övriga kommuntyper. Enligt dagens prognoser blir de små kommunerna mindre och de stora blir större. Kommunerna blir allt mer olika och detta kommer att i grunden påverka villkoren för deras verksamhet.

Sören Häggroth visar i sitt bidrag att de demografiska förändringarna kommer att skapa stora problem när det gäller möjligheterna att finansiera grundläggande välfärdstjänster. För att inte de regionala skillnaderna i välfärd ska öka krävs det enligt Häggroth att staten bedriver en aktiv politik som tar sikte på att skapa bra förutsättningar för tillväxt i hela landet och att staten tar det yttersta ansvaret för kommunernas ekonomi.

Mycket tyder på att människors rörlighet, såväl inom länder som mellan länder, kommer att öka. **Lisa Pelling** argumenterar i sitt bidrag för att migrationen kan bidra till ett ökat välstånd om den kombineras med en aktiv politik, som tar tillvara de utvecklingsmöjligheter som migrationen ger upphov till. Enligt Pelling är framtidsutmaningen för svenska kommuner att inte enbart vara mottagningskommuner, utan även välkomstkommuner, där människor kan känna sig hemma och slå rot.

Kristin Linderoth pekar i sitt bidrag på civilsamhällets betydelse för att skapa sådana samhällen. Hennes slutsats är, att även om integrationspolitiken utformas nationellt, finns det mycket som kan göras i lokalsamhället för att möjliggöra integration på lika villkor.

Staten och kommunstrukturen

En återkommande fråga i svensk samhällsdebatt är den som gäller kommunstruktur och statens relation till kommunsektorn. I denna debatt diskuteras frågor som rör kommunernas självstyre, kommunindelning, antalet kommuner och hur och i vilken utsträckning statens ambition att skapa nationell likvärdighet bör vara styrande för kommunerna.

Anders Lidström och **Josefina Syssner** diskuterar statens förhållande till en allt mer polariserad kommunsektor. De identifierar två huvudsakliga modeller för hur staten kan förhålla sig till de allt större skillnaderna mellan små och krympande respektive stora och växande kommuner. Den ena modellen bygger på att staten intervenerar genom att omfördela värde och resurser från de växande till de krympande delarna av landet. Den andra modellen bygger i stället på att staten i någon mening erkänner och accepterar den rådande urbaniseringstrenden och i större utsträckning än i dag stärker kommunernas möjligheter att hantera de utmaningar som kom-

mer med ett växande respektive minskande befolkningsunderlag.

Gissur Ó Erlingsson och **Jörgen Ödalen** tar avstamp i en diskussion om kommunalt självstyre. I sitt bidrag tydliggör de det spänningsförhållande som finns mellan å ena sidan lokalt självstyre och å andra sidan nationell likvärdighet. I konflikter mellan de olika värdena, menar författarna, tycks självstyrelseprincipen ofta få ge vika, något som potentiellt kan ge upphov till konfliktfyllda relationer mellan staten och kommunerna.

Siv Sandberg diskuterar förändringar i den rådande kommunstrukturen, och pekar i sitt bidrag på att varken statsmakterna eller kommunernas företrädare förespråkar en omfattande kommunreform i dagsläget. Däremot, menar Sandberg, beskrivs enskilda och frivilliga kommunsammanläggningar allt oftare som en relevant åtgärd. För att öka förståelsen för vad en sådan åtgärd kan innebära diskuterar Sandberg erfarenheter från Norge och Finland, där frivilliga kommunsammanläggningar förekommit i större omfattning och under längre tid.

Lokal demokrati och politik

Kommuner är politiskt styrda organisationer med en dubbel ledningsstruktur; politikens och förvaltningens. I flera av bidragen ställs politikens och demokratins villkor i kommunerna under lupp.

Gissur Ó Erlingsson konstaterar i sitt bidrag att det politiska ledarskapet har ett pris. Internationella studier visar att regeringschefer har en lägre förväntad medellivslängd än befolkningen i övrigt, och att rikspolitiker upplever högre stressnivåer än individer med jämförbara uppdrag utanför politiken. Erlingsson konstaterar att vi fortfarande vet förhållandevis lite om lokala toppolitikers hälsa, men att mycket tyder på att de upplever sina uppdrag som krävande. Med detta som utgångspunkt diskuterar Erlingsson svenska hel- och deltidsengagerade politikernas arbetsförhållanden och dessas betydelse för den lokala demokratin.

Johan Wänström lyfter i sitt bidrag fram spänningsförhållandet mellan den representativa demokratin och deltagardemokrati. Wänström konstaterar att det under de senaste decennierna gjorts omfattande insatser för att förstärka medborgarnas formella möjligheter att genom till exempel

folkomröstningar och överklaganden påverka politiska beslut. Det har inneburit att det har blivit svårare att besluta om samt genomföra viktiga politiska prioriteringar. I sitt bidrag efterfrågar Wänström ledande politiker med ett kommunikativt förståelseinriktat förhållningssätt – politiker som kontinuerligt, nyfiket och lyhört förväntas lyssna in de olika perspektiv och behov som berör kommunens verksamhet. Med ett sådant förhållningssätt bör vi samtidigt kunna slå vakt om de folkvalda beslutsfattarnas möjligheter att fatta och genomföra svåra beslut utan att ständigt riskera tidskrävande och konfliktfyllda folkomröstnings- och överklagandeprocesser.

Lokal styrning och demokrati

Flera av författarna uppmärksammar de styrningsrelaterade möjligheter och svårigheter som de kommunala förvaltningarna står inför.

Ulf Ramberg reflekterar i sitt bidrag över de styrningsideal som råder i kommunal verksamhet och hur dessa påverkats av *New Public Management* – den styrningsfilosofi som växte sig stark under 1990-talet och i början av 2000-talets första decennium. I sitt bidrag noterar Ramberg dels det märkliga i att styrverktyg utvecklade för att hantera företagsvärldens utmaningar alls prövas i kommunal verksamhet, dels det anmärkningsvärda i att det tog mer än ett decennium innan forskarvärldens kritik mot denna prövning blev allmänt känd. I en framåtblick argumenterar Ramberg också för dialog som ett viktigt inslag i de styrningsideal som behöver utvecklas på kommunal nivå.

Mats Alvesson hävdar i sitt bidrag att stora delar av offentlig sektor fungerar på ett otillfredsställande sätt. Ett av problemen som Alvesson identifierar är de krav som ställs på jämställdhet, miljöarbete och mångfald. Ett annat är den skärpta lagstiftning som blir resultatet när offentlig sektor misslyckas med att uppfylla dessa krav. Konsekvensen av dessa krav och denna lagstiftning, menar Alvesson, blir att mycket kraft i offentlig sektor går åt till att göra formellt rätt. I sin text föreslår Alvesson ett alternativ till regelhysterin; kvalificerade och jämförande utvärderingar utförda av yrkesfolk som kan verksamheten.

En ofta diskuterad fråga i kommunsektorn är den som rör offentlig upphandling. Kommunerna är genom sin konsumtion och sina investeringar stora och viktiga samhällsaktörer. Kommunernas upphandling väcker därför viktiga frågor om hur skattebetalarnas pengar kan användas medvetet och effektivt och på ett sätt som bygger ett starkare samhälle på längre sikt. **Hans Knutsson** och **Anna Thomasson** lyfter i sitt bidrag fram tre exempel på hur kommuner har gjort för att bli bättre upphandlare. I sitt bidrag visar Knutsson och Thomasson att de aktuella kommunerna har blivit bättre på att ställa krav på leverantörerna och att de därigenom positivt påverkar hur berörda offentliga välfärdstjänster utvecklas.

Ola Mattisson konstaterar i sitt bidrag att en fungerande välfärd är beroende av att kommunerna har effektiva och väl anpassade system för den service de tillhandahåller, men att dessa system utsätts för ständiga krav på dynamik och förändring. Med detta som utgångspunkt diskuterar Mattisson vad som driver behovet av utveckling och förnyelse i kommunsektorn, och vilken kapacitet kommuner har att vara aktiva förändringsaktörer. Sammanfattningsvis konstaterar Mattisson att kommunernas framtidsutmaning ligger i att skapa kombinationer av välfärdstjänster, förmåga att arbeta på tvären mellan specialiserade verksamheter, och en förmåga att hantera en situation där ny teknologi, nya behov och väsentligt fler aktörer är involverade i verksamhet som i dag i huvudsak är kommunal.

Anna Sandborgh konstaterar i sitt bidrag att chefer i offentlig förvaltning har svåra och komplexa uppdrag. Särskilt krävande kan omständigheterna vara i kommuner – vilka är politiskt styrda organisationer, präglade av ett dubbelt ledarskap där medborgarna hela tiden finns nära verksamheten. Utmaningen för ledare inom kommunal förvaltning är enligt Sandborgh att kombinera expertrollen, hantera lagstiftningen och den lokala politiska viljan i frågor där många intressen krockar med varandra. Sandborgh menar också att det alltid varit viktigt med tjänstemän med god etisk kompass och att denna kompass kommer att bli än viktigare framöver. Det innebär enligt Sandborgh att man behöver se särskilt på de etiska frågorna när nya ledare och tjänstepersoner rekryteras.

Det kommunala välfärdsuppdraget

Ett av svenska kommuners allra mest grundläggande uppdrag är att säkerställa att medborgarna får tillgång till den välfärd och den samhällsservice som de har rätt till. En huvudfråga i detta sammanhang är hur olika kommuner, trots olika utgångspunkter, ska ges likvärdiga förutsättningar att erbjuda medborgarna service av god kvalitet.

Annika Wallenskog beskriver i sitt kapitel hur en förändrad demografi kommer att ställa mycket höga krav på många kommuner. Samhället går nu in i en period med en långsam ökning av personer i arbetsför ålder. Samtidigt ökar antalet barn och unga snabbt fram till 2020. Därefter sker en snabb ökning av antalet äldre personer. Sammantaget innebär detta att de åldersgrupper som kostar mest i välfärden ökar snabbt under lång tid framöver. Med detta som utgångspunkt argumenterar Wallenskog för att det inte räcker att göra mindre förändringar om kommunerna ska klara välfärdsuppdraget i hela landet. Istället, menar Wallenskog, måste debatten om kommunernas framtid inrymma en diskussion om allt från de kommunala uppdragen till finansieringen av kommunernas verksamheter och kommunstrukturen.

Kerstin Johansson belyser i sitt kapitel en rad prövningar som den svenska välfärdsstaten utsatts för – på både statlig och kommunal nivå. Med utgångspunkt i en diskussion om den kommunala socialtjänsten redogör Johansson för hur staten, forskare och den lokala praktiken försökt hitta lösningar för en förbättrad socialtjänst. Johansson visar att flera regeringar argumenterat för att kunskapen behöver öka om hur olika styrningsmodeller, driftsformer och arbetssätt kan bidra till ökad kvalitet inom socialtjänsten. Johansson välkomnar idén om en kunskapsbaserad socialtjänst, samtidigt som hon menar att kraven på evidensbaserad praktik också ska ses som ett utslag av statlig styrning över en kommunal verksamhet. Hon pekar också på behovet av tillämpad forskning inom socialt arbete, som kan bidra med såväl kunskap för tillämpning i praktiken som med ny vetenskaplig kunskap till forskarsamhället.

En återkommande fråga i svensk samhällsdebatt är den som rör den svenska skolan, det kommunala huvudmannaskapet för skolan och de

otillfredsställande resultat som svenska elever uppvisar. **Peyman Vahedi** ifrågasätter i sitt bidrag tanken på att ökad statlig styrning skulle kunna vända den svenska skolans resultat. Snarare, menar Vahedi, är det nerifrån som en eventuell vändning ska drivas. Vahedi lyfter fram den lokala styrningen av skolan och det kommunala huvudmannaskapet som en av flera viktiga utvecklingsfaktorer. Vidare argumenterar Vahedi för att de rektorer som ska driva förändringsarbetet lokalt måste ha kommunikativ förmåga, en vilja att ta konflikter och ett starkt mandat från skolans huvudman.

De svenska välfärdsorganisationerna har under senare år kommit att omfattas av idén om ett ökat brukarinflytande. **Erik Eriksson** diskuterar i sitt kapitel vad brukarinflytande kan innebära, och vilken betydelse detta getts av olika aktörer i olika verksamheter under olika tidsperioder. Eriksson pekar på att idén om brukarinflytande tidigt vilade på en uppfattning om kollektiva rättigheter och demokratisering som viktiga värden. I dag, menar Eriksson, kretsar frågan snarast mer kring verksamhetsutveckling och kring den individuella brukarens specifika behov. Detta kan enligt Eriksson tolkas som att det skett en förskjutning från en demokratisk ansats till en mer styrningsorienterad ansats i relation till brukarinflytande.

Lokal utveckling

Det fanns en tid då den kommunala verksamheten främst utvecklades i ett nära samspel med den nationella nivån. Den tiden är förbi. Sverige är medlem i den Europeiska unionen och deltar i en rad andra överstatliga samarbeten, vilka även påverkar den kommunala verksamheten. Sveriges internationella åtaganden skapar både begränsningar och möjligheter för kommunerna och landstingen. Globaliseringen är emellertid ingen ny företeelse. Handel över nationsgränser har förekommit länge och konjunktursvängningar har ofta berört alla länder, inklusive kommuner med konjunkturkänslig industri. Vad som är nytt är att globaliseringen har blivit mer omfattande och att den har framtvingat en grundläggande omställning av stora delar av näringslivet. Den traditionella tillverkningsindustrin har i många kommuner fått ge plats för en växande tjänstesektor.

Brita Hermelin visar i sitt bidrag att kommuner som har expanderande företag inom tjänstesektorn har kunnat hantera globaliseringens konsekvenser på ett bättre sätt än kommuner som inte har lyckats attrahera kunskapsbaserade tjänsteföretag. Det är en stor utmaning för kommunerna att skapa goda förutsättningar för företag som har behov av utbildad arbetskraft.

Charlotta Mellander och **Lina Bjerke** fördjupar i sitt bidrag bilden av urbaniseringens orsaker och konsekvenser. De har särskilt studerat de ungas flyttning från landsbygderna till städerna. Deras slutsats är att politiken inte bör stoppa urbaniseringen, utan inrikta sig på att skapa goda levnadsvillkor för dem som väljer att stanna kvar i landsbygderna.

Ulla-Karin Hellsten tar sin utgångspunkt i konsthantverkarens villkor när hon diskuterar konstens och kulturens betydelse för den lokala utvecklingen. Hellsten lyfter fram de förmågor som den lokala hantverkaren och företagaren måste ha för att lyckas etablera sig på ett ekonomiskt hållbart sätt och det stöd som den kommunala nivån kan stå för. Närheten mellan kulturutövare, företagare och beslutsfattare lyfts fram som en fördel i den lilla kommunen, samtidigt som begränsade resurser lyfts fram som ett problem.

Klimat, hållbarhet och samhällsbyggande

Den kommunala nivån beskrivs i många sammanhang som helt central i arbetet med att nå internationella och nationella miljö- och klimatmål, och för de insatser som behöver göras för att anpassa samhället till ett förändrat klimat. **Sofie Storbjörk** med flera argumenterar i sitt bidrag för att det finns en ökad medvetenhet i svenska kommuner om behovet av såväl klimatinsatser som insatser för klimatanpassning. Den fysiska planeringen lyfts fram som en viktig arena för såväl utsläppsminskningar som klimatanpassning. Samtidigt möts på denna arena en rad motstridiga intressen och Storbjörk med flera pekar på behovet av att prioritera och ta ställning för klimatfrågan även om denna står i strid med andra intressen.

Mattias Goldmann och **Markus Larsson** konstaterar i sitt bidrag att Sverige i många avseenden är ett av de mer drivande länderna i klimatarbetet.

Samtidigt framhåller de den kommunala nivåns betydelse i detta arbete. De diskuterar betydelsen av en rad faktorer – däribland politisk färg, majoritetsförhållanden, kommunstorlek – för ett framgångsrikt klimatarbete. Slutsatsen de drar är emellertid att det personliga engagemanget – från ledande politiker och kommunala tjänstemän – är utslagsgivande i utvecklingen av ett lokalt klimatomställningsarbete.

Robert Jonsson och **Anna Thomasson** reflekterar i sitt bidrag över den ökade organisatoriska komplexiteten det innebär för en kommun som organiserar och styr ett flertal samhällsbyggnadsprojekt samtidigt som den ordinarie verksamheten bedrivs. Har kommunen dessutom ambitionen att skapa resilienta och hållbara samhällen ökar komplexiteten ytterligare. Resilienta samhällen har förmågan att hantera förändring och press vad gäller såväl sociala, ekonomiska och miljömässiga faktorer. Med utgångspunkt i kommunerna som betydande samhällsbyggare och den svenska VA-sektorn synliggörs att aktivt ägarskap utgör nyckeln till att integrera samhällsbyggande funktioner såsom VA vid samhällsbyggande och att tillse att kommunal samhällsbyggnad sker med hänsyn till resiliens och hållbarhet.

Olikheterna skaver i den svenska kommunsektorn

Svenska kommuner är i många avseenden unika. Det lokala självstyret är omfattande och svenska kommuner hanterar en mängd frågor som kräver omfattande kompetens och resurser. Samtidigt är svenska kommuner olika. Det finns kommuner som till ytan är lika stora som hela länder, och det finns kommuner som är en hundradel så stora. En del kommuner växer kraftigt, andra har under lång tid haft en vikande befolkningsutveckling. Det finns kommuner som har en stark ekonomi och ett kapital på runt 100 000 kronor per invånare. Samtidigt finns det kommuner där det egna kapitalet per invånare begränsas till några tusenlappar. Den politiska kulturen och förvaltningskulturen ser olika ut i olika kommuner, även om det också finns många likheter.

Bidragen i den här boken är skrivna utifrån olika perspektiv och riktar fokus mot olika delar av den kommunala verksamheten. De har det ge-

mensamt att de uppmärksammar frågeställningar som är av grundläggande betydelse för att kommunerna ska kunna fortsätta att ha den unika roll i samhällsutvecklingen som de har haft under mycket lång tid. Med denna skrift vill vi stimulera en fortsatt debatt om den kommunala självstyrelsens villkor inför en framtid som rymmer många utmaningar:

- Hur ska kommunerna förhålla sig till globaliseringen?
- Hur ska välfärden finansieras?
- Vilka krav ställer urbaniseringsprocessen på de växande stadsregionerna?
- Behöver kommunstrukturen ändras för att skapa bärkraftiga kommuner?
- Bör den kommunala självstyrelsen stärkas eller bör kraven på en likvärdig samhällsservice i hela landet leda till en starkare nationell styrning?
- Hur ska kommunerna styras?
- Vilken roll bör kommunerna ha i klimatarbetet?
- Vilken verksamhetsutveckling är nödvändig för att skolan och socialtjänsten ska fungera bättre?

Listan på viktiga frågor kan göras lång och digniteten hos de frågor, perspektiv och förändringsdrivkrafter som ventileras i denna skrift är var för sig omfattande. Att de dessutom har starka samband med varandra gör den samlade beslutssituationen rörande den kommunala framtiden synnerligen komplex.

När vi analyserar de delar som upplevs som problematiska i dagens kommunala välfärdssystem, bör vi ha i åtanke att svenska kommuner och kommunal självstyrelse i sin nuvarande form är tämligen unika företeelser. Många av de svar på olika samhällsfrågor som successivt vuxit fram i Sverige under 1900-talet har också väckt ett påtagligt internationellt intresse. Vi kan med fog vara stolta över den kommunala verksamheten – över dess innehåll, över hur den är uppbyggd, och hur den är länkad till övriga välfärdssystem. Den kommunala verksamhetens grundbultar är också fortfarande mer lika än olika varandra i svenska kommuner. Inte

desto mindre är det olikheterna som allt mer skaver i den svenska kommunsektorn. Förutsättningarna för att bedriva kommunal verksamhet har alltid varierat i Sverige, inte minst på grund av demografiska och geografiska orsaker. De varierande förutsättningarna har emellertid successivt accentuerat till en punkt där de lösningar och förhållningssätt som under lång tid använts för att hantera kommunala olikheter och värna om det kommunala uppdraget inte alltid räcker till och börjar ifrågasättas.

Kommunens verksamhet är fortfarande till största delen till för dess invånare och på den punkten skiljer sig inte dagens beslutssituation för våra förtroendevalda på riks- och kommunal nivå. Det finns emellertid en hel del i denna skrift som pekar på att vår befintliga välfärdskarta behöver ses över. Komplexiteten i denna beslutssituation är emellertid påfallande och det förefaller som om både möjliga och tillgängliga lösningar är en bristvara, eller inte räcker hela vägen. Det institutionella arrangemang som omgärdar kommunal verksamhet är också kraftfullt – kommunens roll i samhällsapparaten är väl förankrad – och ändras inte i en handvändning.

Att fortsätta förvalta och successivt förädla en befintlig välfärdskarta är i grunden något annat än att fundera över och ta ansvar för hur en ny eller tydligt förändrad välfärdskarta kan tänkas se ut i framtiden. Att förändra och tänka nytt kring den kommunala välfärden är ytterst ett politiskt ansvar, men många förtroendevalda är mer eller mindre fångade i den fragmenterade och omfattande välfärdens olika beslutsorgan. De jobbar i den, för den och belönas huvudsakligen inom den. Men är situationen sådan, vilket mycket tyder på i denna skrift, att det både är problem med delarna och hur de stöder varandra, blir det svårt att inom delarna finna lösningar som stöder en väl fungerande helhet.

Förändringen har redan startat

Dagens kommunala situation, så som den beskrivs i denna skrift, pekar på behovet av en förändring på systemnivå. För att genomföra en sådan förändring behövs det också en politisk idé och vision om hur denna helhet ska se ut. Vilka välfärdsprinciper kommer att revideras eller överges och vilka kommer att tillföras för att måla och rama in en helhet som tar sin

utgångspunkt i dagens och morgondagens utmaningar och möjligheter på ett hållbart sätt? Källorna av erfarenheter att ösa ur är många och rika men på vilket sätt de svenska kommunerna kommer att vara unika, olika och lika år 2100 är en omöjlig fråga att besvara. Från denna skrift kan vi emellertid ana att arbetet sannolikt redan påbörjats. Många av de väsentliga frågorna är inringade och de flesta väsentliga drivkrafterna är kända. Tanken är nästintill hisnande; arbetet med att påverka kommande generationers livsbetingelser i de svenska kommunerna har med andra ord redan startat. Forskarna och praktikerna som bidragit med sina tankar i denna skrift ser också med spänning fram emot att följa, vara med om och bidra till denna successiva förändring. Framtiden både äger och formar vi tillsammans.

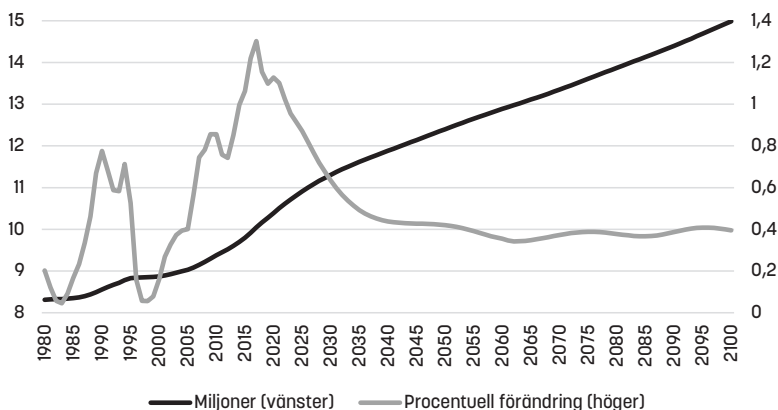
DEMOGRAFI OCH MIGRATION



Demografin och framtidens välfärd

DEN DEMOGRAFISKA UTVECKLINGEN kommer att ha stor betydelse för kommunerna och landstingen under många år framöver (Konjunkturinstitutet 2017). Befolkningen ökar, andelen äldre i befolkningen ökar och urbaniseringen fortsätter. Alla dessa tendenser skapar stora utmaningar när det gäller möjligheterna att tillgodose behoven av en bra skola och en väl fungerande vård och omsorg. Risker för att pengarna inte räcker och att det blir svårt att rekrytera personal är påtaglig. Om inte åtgärder vidtas kan de regionala skillnaderna i välfärd komma att öka.

Figur 1: Sveriges befolkning



Källa: SCB och Konjunkturinstitutet

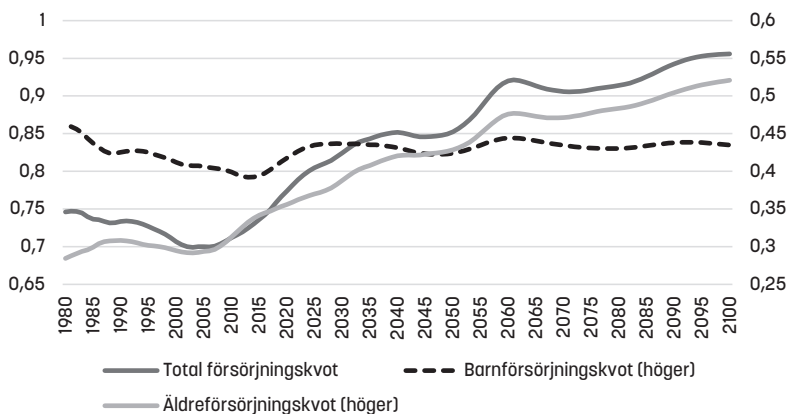
Större och äldre befolkning

Enligt SCB:s befolkningsprognos från hösten 2016 kommer befolkningen i Sverige att öka från cirka 10 miljoner till 12 miljoner år 2040 och cirka 15 miljoner år 2100. Detta innebär att befolkningen ökar med cirka 20 procent fram till år 2040. Den snabba ökningstakten de närmaste åren förklaras främst av asylinvandringen. (Se figur 1.)

Befolkningens ålderssammansättning har större ekonomiska konsekvenser för den offentliga sektorn än befolkningsökningen i sig.

Den demografiska försörjningskvoten anger antalet unga och äldre i relation till antalet individer i arbetsför ålder (som här avser 20–64 år). En låg kvot innebär en gynnsam befolkningssammansättning med avseende på ålder. Sedan början av 2000-talet har den demografiska försörjningskvoten ökat och enligt SCB:s befolkningsprognos kommer den att öka under resten av 2000-talet (se figur 2). År 2005 var kvoten 0,70 vilket innebär att det fanns 70 unga och äldre per 100 individer i arbetsför ålder. År 2040 beräknas denna kvot uppgå till 0,85 och år 2100 till 0,96.

Figur 2: Demografisk försörjningskvot



Källa: SCB och Konjunkturinstitutet

Det är i allt väsentligt den växande andelen äldre som bidrar till ökningen i försörjningskvoten. Barnförsörjningskvoten ökar dock påtagligt under de närmaste decennierna.

Det är i synnerhet andelen som är 80 år och äldre som ökar. Till år 2040 väntas andelen över 80 år att växa från cirka fem procent i dag till knappt åtta procent av den totala befolkningen.

Landsbygderna minskar medan stadsregionerna ökar sin befolkning

Under perioden 1940 till 1970 berodde förändringar i kommunernas folkmängd främst på flyttningar från landsbygd till tätorter. Mellan 1970 och 2015 växte i första hand pendlingskommuner, storstäder och andra större städer samt förortskommuner till större städer och storstäder (Häggroth 2016). Om inte kraftfulla motåtgärder sätts in kommer avfolkningen av landsbygderna att fortsätta, om än i dämpad takt, samtidigt som stadsregionerna fortsätter att växa, främst på grund av invandring och födelseöverskott. År 2040 beräknas 86 procent av Sveriges befolkning bo i storstadsregioner eller tätare regioner nära en större stad och övriga 14 procent i övriga kommuntyper (SOU 2015:101).

Urbaniseringsprocessen i Sverige är inte unik, den hänger till stor del samman med de djupgående förändringar som sker i den globala ekonomin (Baldwin 2016). Företagen dras till regioner där det finns kunskap, tjänster och goda kommunikationer och dessa regioner är ofta stadsregioner. Den prognostiserade befolkningsutvecklingen leder till att de små kommunerna blir mindre och att de stora kommunerna blir större. Enligt Långtidsutredningens prognos kommer det år 2040 att finnas 23 kommuner med mindre än 5 000 invånare, men lika många med mer än 100 000 invånare (SOU 2015:101). Denna polariserade utveckling riskerar att leda till växande skillnader i välfärd mellan olika kommuner.

Ekonomiska konsekvenser av de demografiska förändringarna

Samstämmiga analyser av bland andra SKL, Konjunkturinstitutet, Långtidsutredningen i finansdepartementet, fackförbundet Kommunal och Riksrevisionen visar att den kommunala sektorn står inför finansierings-

problem under de närmaste decennierna. Hur stort finansieringsbehovet är beror delvis på vilka antaganden som görs för framskrivningarna och vilket tidsperspektiv som tillämpas. SKL har gjort bedömningen att den kommunala verksamheten skulle behöva tillföras 200 miljarder kronor fram till år 2035 (i nutida prisläge) för att kunna hålla jämna steg med medborgarnas behov och efterfrågan på välfärdstjänster (Sveriges Kommuner och landsting 2010). Det handlar om en 25-procentig ökning, vilket är en betydande ökning. Det bör observeras att SKL i sina beräkningar har antagit att det blir en standardhöjning med en procent om året; om man i stället antar att standardhöjningen blir 0,75 procent blir behovet av tillskott 150 miljarder kronor. Om kommuner och landsting förmår att begränsa kostnadsutvecklingen så att verksamheten ökar enbart utifrån de behov som de demografiska förändringarna ger upphov till blir behovet av resurstillskott till den kommunala sektorn ännu lägre.

De analyser som Långtidsutredningen har gjort visar att de ekonomiska konsekvenserna av en åldrande befolkning kommer att variera mellan olika regioner (SOU 2015:101). De avlägset belägna landsbygdskommunerna står inför de största problemen när det gäller att tillhandahålla välfärdstjänster. Vid sidan av de ekonomiska problemen kommer dessa kommuner även att ha svårigheter att rekrytera arbetskraft med rätt kompetens.

Långtidsutredningen konstaterar också, att skillnaderna i skattekraft kommer att fortsätta att vara stora mellan olika regioner. För den fjärdedel av landets kommuner som har en skattekraft under 90 procent av medel-skattekraften, beräknas skattekraften sjunka för det stora flertalet.

Trots att det kommunala utjämningssystemet ska utjämna för strukturella skillnader mellan kommuner och landsting skiljer det cirka sex kronor i kommunalskatt mellan de kommuner som har den högsta respektive lägsta kommunalskatten. Skillnaderna i kommunalskatt kan enbart marginellt förklaras med skillnader i effektivitet och servicenivå mellan olika typer av kommuner (Andersson L-F. 2011). Det finns därför anledning att ifrågasätta om det kommunala utjämningssystemet fångar upp alla strukturella kostnader som följer av att bedriva verksamhet i landsbygdskommuner med långa avstånd och litet befolkningsunderlag.

Det är också rimligt att ställa frågan om den stora skillnaden i kommunalskatt mellan olika kommuner är rimlig ur rättvisesynpunkt, särskilt i perspektivet att skillnaderna i skattekraft mellan kommunerna antagligen kommer att öka. Det är, enligt min mening, dags att ta upp en diskussion om att sätta ett tak för kommunalskatterna och att låta staten ta ett större ekonomiskt ansvar för att säkerställa en likvärdig välfärd i hela landet.

Hur ska välfärden finansieras?¹

Som bland andra SKL har påpekat kommer det att krävas en rad åtgärder under lång tid för att klara välfärdens finansiering (Sveriges Kommuner och Landsting 2016).

SKL pekar på att det behövs ”avsevärda” effektiviseringar inom de kommunala verksamheterna, främst genom införande av ny teknik och nya lösningar när det gäller välfärdstjänster.

När det gäller sjukvården är det enligt SKL långsiktigt mest strategiskt att förebygga kroniska sjukdomar och att bromsa försämringar av nedsatta hälsotillstånd. En arbetsgrupp inom socialdepartementet har kommit till liknande slutsatser då den har konstaterat att förebyggande insatser inom vården och omsorgen skulle kunna begränsa hälften av det förväntade finansieringsgapet till år 2050 (Socialdepartementet 2010).

Åtgärder som tar sikte på att fler kommer i arbete och att den tid ökar som individen är på arbetsmarknaden är en mycket viktig förutsättning för att bättre kunna finansiera välfärdstjänsterna. Till och med begränsade utökningar av ”livsarbetstiden” ger mycket påtagliga positiva konsekvenser för de offentliga finanserna. Men det handlar inte bara om att höja den faktiska pensionsåldern, det är minst lika viktigt att tidigarelägga de yngres inträde på arbetsmarknaden efter avslutade studier. En snabbare integrering av de nyanlända på arbetsmarknaden har också stor betydelse för att öka intäkterna till den offentliga sektorn.

En annan förutsättning för att finansieringen av välfärden ska klaras är att hälsotillståndet bland äldre fortsätter att förbättras.

¹ Det här avsnittet bygger till stor del på Häggroth, S. & Andersson, L.M. (2014).

Under förutsättning att fler arbetar längre och att äldres hälsotillstånd förbättras, kan finansieringen av välfärdstjänsterna, enligt Konjunkturinstitutet, finansieras genom att höja skattekvoten med mindre än en procent.

Staten har det övergripande ansvaret för välfärdstjänsternas kvalitet och finansieringen av den kommunala verksamheten. Överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande kommer sannolikt att sänkas (sju av åtta riksdagspartier är eniga om att sänka målnivån) från 1 till 0,33 procent över en konjunkturcykel. En ursprunglig tanke med målet var att spara i goda tider och sedan använda överskottet när den demografiska situationen ställde krav på ökade insatser, vilket den kommer att göra framöver. Det talar för att det kommer att vara läge för statliga resurstillskott till den kommunala sektorn. Alternativet är besparingar eller kommunala skattehöjningar, vilka båda kan ge negativa fördelningsmässiga konsekvenser.

Vi har bakom oss en period av kraftiga skattesänkningar. Det mesta talar för att staten framöver behöver öka sina intäkter för att kunna ta sitt finansiella ansvar för välfärdstjänsterna i kommunerna och landstingen.

Att genomföra skattehöjningar är kontroversiellt och ofta förenat med politiska risker. Men om utrymmet för en offentlig konsumtion ska öka är det nödvändigt att diskutera åtminstone några av de skattesänkningar som har genomförts under de senaste decennierna. Förutom sänkningar av inkomstskatterna för dem som förvärvsarbetar (jobbskatteavdraget) har den privata konsumtionen givits ett ökat utrymme genom en lång rad undantag från den enhetliga momsen och bidrag till bostadskonsumtion för ägare av villor och lägenheter. Det borde vara möjligt att öka statens intäkter om detta kopplas till en säkring av välfärdstjänsternas kvalitet. Skattesystemets utformning har stor betydelse för möjligheterna att finansiera framtidens välfärd.

Vilka blir konsekvenserna om den offentliga sektorn inte ökar sina intäkter i takt med att de demografiska konsekvenserna skapar behov av ökade insatser inom vård och omsorg? Det mest sannolika är, enligt min mening, att vi får en tudelning av välfärdstjänsterna i en privat del, i ökande utsträckning finansierad av brukarna själva, och en offentlig-

finansierad del, med tilltagande kvalitetsbrister. En sådan utveckling kommer sannolikt att undergräva medborgarnas vilja att via skatten bidra till den gemensamma välfärden.

En annan stor utmaning för den offentliga sektorn är personalförsörjningen (Konjunkturinstitutet 2017).

Behovet av personaltillskott är mycket stort fram till år 2040, särskilt inom äldreomsorgen. Där behövs ett tillskott på nästan 50 procent fram till år 2040, trots att hälsotillståndet bland äldre förmodas bli bättre. Om inte hälsotillståndet förbättras kommer behovet av personal inom äldreomsorgen att öka ytterligare.

Inom hälso- och sjukvården ökar personalbehovet med 25 procent fram till 2040 och inom utbildningen med cirka 22 procent.

En politik för att motverka regionala obalanser

Staten har också ett ansvar för att med strukturellt inriktade åtgärder motverka att de regionala skillnaderna i välfärd ökar. Det handlar då om åtgärder som långsiktigt skapar goda förutsättningar för företagande, arbete, boende och välfärd i hela landet, och särskilt i de landsbygder som under flera decennier har minskat sin befolkning och haft en försämrad samhällsservice. Hur en sammanhållen landsbygdspolitik ska utformas har utretts och diskuteras allt mer på den politiska nivån (SOU 2017:1).

Det är uppenbart att det finns en potential för ökad företagsamhet och sysselsättning i landsbygderna. Det kan handla om att i ökad utsträckning utnyttja skogen för att underlätta övergången till en biobaserad och fossilfri samhällsutveckling. Den inhemska livsmedelsproduktionen bör kunna öka. Men det kan också handla om att stimulera en redan expanderande besöksnäring och att ytterligare öka uttaget av mineraler. När bankerna inte vågar ta risker måste staten ställa upp med det nödvändiga investeringskapitalet. Statens näringspolitiska insatser bör särskilt fokuseras på de allra mest avlägsna delarna av det inre av Sverige, där också utmaningarna är som störst.

Men staten behöver även i andra avseenden ta ett ansvar där marknadslösningarna kommer till korta. Det handlar då om att staten ska investera

i bredbandsutbyggnad utanför tätortsområdena och bidra till att både företagen och den offentliga sektorn kan få tillgång till den kompetens som är nödvändig för att utveckla och attrahera kunskapsintensiva verksamheter i landsbygderna. Även när det gäller bostadsförsörjningen är det nödvändigt med ett ökat statligt engagemang för att landsbygderna ska kunna utvecklas. Under de senaste decennierna har staten dragit sig tillbaka från många landsbygdsområden och därmed gjort det svårare för medborgarna i dessa delar av landet att få en personlig kontakt med myndighetsföreträdare. Det "samhällskontrakt" som stipulerar att alla ska ha tillgång till en grundläggande samhällsservice har försvagats och därför behöver staten öka sin närvaro i landsbygderna.

Det kommunala utjämningssystemet kommer även i framtiden att spela en avgörande roll för att välfärden ska kunna vara likvärdig i hela landet. Med systemets nuvarande konstruktion kommer emellertid allt färre kommuner att behöva bidra till allt fler. Frågan är om det är politiskt möjligt att få stöd för en mer omfattande omfördelning mellan kommunerna. Om så inte är fallet är det nödvändigt att konstruera ett ekonomiskt grundstöd, vilket läggs utanför det kommunala utjämningssystemet, och riktas till de kommuner som enligt befolkningsprognoserna kommer att få de största kostnadsökningarna som en konsekvens av de demografiska förändringarna.

Sammanfattning

De demografiska förändringarna, med en ökning av antalet äldre och en fortsatt urbanisering, ställer kommunerna och landstingen inför växande problem med att finansiera de grundläggande välfärdstjänsterna inom vård, skola och omsorg. Hur stort finansieringsgapet blir beror bland annat på i vilken utsträckning kommunerna och landstingen kan begränsa kostnadsökningarna. Det finns en uppenbar risk för att de regionala skillnaderna i välfärd kommer att öka i takt med att de demografiska förändringarna framskrider.

Åtgärder som tar sikte på att öka sysselsättningen och den tid som individen är på arbetsmarknaden ger ökade intäkter till den offentliga sektorn.

En fortsatt förbättring av äldres hälsotillstånd har också positiva ekonomiska konsekvenser.

Med tanke på kommunalskatternas redan höga nivå i många kommuner är det väsentligt att staten tar ett övergripande ansvar för välfärden i hela landet och ökar resurserna till den kommunala sektorn, särskilt de kommuner som påverkas mest av de demografiska förändringarna. Skattesystemets utformning har stor betydelse för möjligheterna att finansiera framtidens välfärd.

Staten har också ett ansvar för att med strukturella åtgärder motverka att de regionala skillnaderna i välfärd ökar. Det handlar då om att skapa en potential för en ökad företagsamhet även i landsbygderna. Staten har även ett ansvar för att hela landet ansluts till det snabba bredbandsnätet och att det finns en väl fungerande infrastruktur i hela landet för transporter av människor och gods. Både den offentliga och den privata sektorn är beroende av en kompetent arbetskraft, vilket förutsätter ett utvidgat samarbete mellan kommunerna och lärosätena. Staten behöver öka sin närvaro i landsbygderna. Dessutom behövs ett utvidgat och reformerat kommunalt utjämnningssystem för att alla kommuner och landsting ska ha samma förutsättningar att erbjuda sina invånare en likvärdig samhällsservice.

Referenser

- Andersson, L-F (2011) *Samma skatt – samma välfärd? Effektivitet, service och skatter i kommuner och landsting*. Umeå universitet.
- Baldwin, R. (2016) *The Great Divergence. Information Technology and the New Globalization*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Häggroth, S. (2016) *En bärkraftig kommunstruktur*. Kommuninvest 2016.
- Häggroth, S. & Andersson, L. (2014) *Kan välfärden räddas? Premiss*.
- Konjunkturinstitutet (2017) Rapport 54, februari 2017: *Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna*.
- Socialdepartementet (2010). *Den ljusnande framtid är vård. Delresultat från LEV-projektet 2010*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2010) *Framtidens utmaningar – välfärdens långsiktiga finansiering*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016) *Ekonomirapporten oktober 2016*.
- SOU 2015:101. Bilaga 7 till Långtidsutredningen.
- SOU 2017:1. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*.

Från mottagningskommun till välkomstkommun

MIGRATION – NÄR människor rör sig över gränser – är till sin natur en internationell och global fråga. Samtidigt finns det ingen kommun i Sverige som inte berörs av migration.

Det är inte troligt att migrationen kommer att minska i framtiden. Tvärtom kommer människors rörlighet såväl inom som mellan länder och kontinenter förmodligen att öka. Insikten ökar både om de stora utvecklingsmöjligheter och det välstånd som migrationen har en potential att bidra till, liksom om att migrationens potential att bidra till utveckling och välstånd måste tas tillvara med en aktiv politik. Den politiken kräver ett fungerande globalt ramverk, nationella institutioner och ofta nationell finansiering, men den måste vara lokal för att fungera.

För svenska kommuner är framtidsutmaningen att inte enbart vara mottagningskommuner, utan välkomstkommuner, där människor kan känna sig hemma och slå rot. Kommunerna måste vara platser där inflyttade kan använda sina kunskaper, erfarenheter och talanger för att förverkliga sina drömmar och livsprojekt.

Det här kapitlet är ett försök att svara på frågan om hur svenska kommuner kan förbereda sig på de framtidsutmaningar som ökad rörlighet och ökad migration för med sig. Vad innebär ökad rörlighet för skolan, för lokala arbetsmarknader, för tjänstemäns och politikers samverkan med lokalsamhället? Vilken roll kan lokala enskilda organisationer spela?

Kapitlet identifierar tre spänningsfält. Det första är spänningen mellan lokal flexibilitet och behovet av statlig långsiktighet. Det andra är spän-

ningen mellan å ena sidan nödvändigheten av att respektera asylrätten och flyktingkonventionen, och å andra sidan kommuners strävan efter goda planeringsförutsättningar. Det tredje och sista spänningsfältet handlar om hur kommuner kan gå från att vara mottagningskommuner till att också vara välkomstkommuner.

Lokal flexibilitet – statlig långsiktighet

Konferensen *Welcoming Refugees – Local European Experiences* hölls i Norrköping 25–27 januari 2017. På konferensen möttes 130 experter på flyktingmottagande från kommuner, myndigheter och enskilda organisationer i 16 europeiska länder.

En erfarenhet som delades av de flesta närvarande experter, och som återkom gång på gång under diskussioner i plenum och i arbetsgrupper, är att kommunernas stora fördel inom flyktingmottagandet är att de ofta har möjlighet att agera mer flexibelt och situationsanpassat än statliga aktörer. De kan arbeta både snabbare och smartare. Detta gäller särskilt i Sverige, där det kommunala självstyret ger kommunerna ett stort handlingsutrymme.

Samtidigt har kommunerna i jämförelse med staten avgörande begränsningar. Det gäller inte minst möjligheten att ta tillräckligt stora lån för att göra långsiktiga investeringar. Det gör det svårt för enskilda kommuner att göra den typ av investeringar som kan behöva göras för att tillvarata migrationens möjlighet att långsiktigt bidra till välbefinnande och utveckling.

Vinsterna av invandring tenderar att vara långsiktiga, medan kostnaderna ofta är både kortsiktiga och koncentrerade. Vinsterna av att en ort tar emot fler invånare kan förutom ökade skatteintäkter till exempel vara bättre kompetensförsörjning, nya kunder till lokala företag, och ökad avkastning för dem som bygger eller hyr ut bostäder. Men de flesta nyanlända kostar i början. De kan behöva tid för att lära sig svenska, och tid för att få sin utbildning och yrkeskompetens validerad och kanske kompletterad. Det tar tid att få fotfäste på arbetsmarknaden. Kostnaderna är koncentrerade i både tid och rum. Till exempel tenderar nyanlända att koncentreras till bostadsområden med billiga hyresrätter. Det är inte sällan bostads-

områden där människor är trångbodda, och ofta områden med social utsatthet.

Integrationsutmaningen är att fördela de framtida resurser som skapas av invandring för att täcka de kortsiktiga kostnader som invandring ger upphov till. För att kunna hantera ökad migration kan kommuner behöva bättre verktyg för att fördela resurser och utgifter över tid. När tankesmedjan Miklo för ett par år sedan gjorde en enkät bland kommuner om svårigheten att ordna bostäder åt asylsökande var det många kommuner som lyfte just detta: de skulle kunna bygga fler egna asylboenden om staten var villig att dela på kostnaderna. Det fanns också en efterfrågan på att staten skulle dela på risken med att bygga för asylsökande. Enligt dagens lagstiftning kring allmännyttiga kommunala bostadsbolag ska allmännyttan kombinera samhällsansvar med affärsmässighet. Det tolkas av kommunerna i Miklos undersökning som att kommuner inte kan bygga permanenta asylboenden om det finns risk att lägenheterna skulle stå outhyrda om antalet asylsökande eller nyanlända skulle bli mindre än prognosen. (Miklo 2015).

Tillfälliga uppehållstillstånd försvårar integrationen

Sedan den tillfälliga lagen som begränsar möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige trädde i kraft i juli 2016 har kommunernas möjlighet att agera långsiktigt försämrats ytterligare.

En av de åtgärder som regeringspartierna och Alliansen vidtog för att hantera det stora antal människor som sökte asyl i Sverige under hösten 2015 var att införa tillfälliga uppehållstillstånd för skyddssökande. Ett beslut om att införa tillfälliga uppehållstillstånd fanns med i den migrationspolitiska överenskommelse som träffades den 23 oktober, och slogs fast i detalj i det förslag till tillfällig lag för att begränsa möjligheterna att söka asyl i Sverige som presenterades av den rödgröna regeringen den 24 november 2015.

Enligt den tillfälliga lagen, som röstades igenom i riksdagen den 20 juni (ironiskt nog på den internationella flyktingdagen) och trädde i kraft den 21 juli begränsas uppehållstillstånden för personer som får skydd som

flyktingar till högst tre år. Personer som får skydd i Sverige som alternativt skyddsbehövande får uppehållstillstånd som gäller i 13 månader, som sedan kan förnyas med högst två år.

Samtidigt infördes omfattande begränsningar av rätten till familjeåterförening. Personer som fått asyl som flyktingar har rätt till familjeåterförening, men om de inte kan ansöka om familjeåterförening inom tre månader (till exempel för att deras anhöriga inte kan ta sig till en svensk ambassad som hanterar familjeåterföreningsärenden) så måste de uppfylla stränga försörjningskrav. Majoriteten av dem som får skydd i Sverige får skydd som alternativt skyddsbehövande, och alternativt skyddsbehövande har ingen rätt till familjeåterförening alls under den tillfälliga begränsningslagen.

Det faktum att nyanlända under de kommande åren kommer att ha tillfälliga uppehållstillstånd är problematiskt för kommunerna, eftersom det så uppenbarligen försvårar integrationen. De tillfälliga tillstånden, och den otrygghet de skapar, kommer att ha effekter på de nyanländas hälsa. Otryggheten kommer också att leda till svårigheter för de nyanlända att planera och fatta långsiktiga beslut.

Den tillfälliga lagen innehåller en möjlighet för personer med ett tillfälligt tillstånd att omvandla det till ett permanent uppehållstillstånd genom försörjning. Möjligheten att få ett permanent uppehållstillstånd med hjälp av ett jobb förstärker ytterligare incitamenten att fatta kortsiktiga beslut som inte är optimala på lång sikt. Nyanlända med ett 13-månaders uppehållstillstånd som inte ger rätt till familjeåterförening har starka incitament att ta första bästa jobb, snarare än att investera tid och resurser i att lära sig svenska, validera sin utbildning eller skaffa sig en kompletterande utbildning.

Under första halvan av 2016 fick 300 personer tidsbegränsat uppehållstillstånd. Siffran ökade till 21 000 personer som fick tidsbegränsade uppehållstillstånd från juli till december 2016. Under 2016 fick 16 587 personer skydd i Sverige som alternativt skyddsbehövande, vilket innebär att de fick uppehållstillstånd som gäller i max 13 månader, och som inte ger rätt till familjeåterförening. (Migrationsverket 2017-01-20). I slutet av sommaren 2017 började deras uppehållstillstånd gå ut.

Respekt för flyktingkonventionen eller möjlighet att planera

Hade någon sagt till mig för ett och ett halvt år sedan att det skulle finnas 1 000 flyktingar i Norberg så hade jag sagt att ”det går inte”. Men det går idag. Vi har hittat nya sätt att jobba, vi har hittat smartare lösningar. Det tror jag att alla Europas länder och alla Sveriges kommuner skulle klara. (Åsa Eriksson, kommunstyrelsens ordförande i Norberg, i DN 2015-11-21)

Min personliga uppfattning är att vi måste försöka hitta ett sätt som gör att människor kan söka asyl på ett mer planerat sätt, som kvotflyktingar. Då skulle vi också kunna ha mer generösa regler om familjeåterförening och permanenta uppehållstillstånd för dem som kommer på kvot. (Samma Åsa Eriksson, i DN 2017-03-18)

Under 2014 och 2015 sökte ett rekordstort antal människor asyl i Sverige. Antalet som sökte skydd 2014 var högre än under det tidigare rekordåret 1992, då Sverige registrerade över 80 000 asylsökande, de flesta av dem bosnier på flykt undan inbördeskrigen i det sönderfallande Jugoslavien. Året efter dubblerades den tidigare rekordsiffran, då Sverige tog emot nästan 163 000 asylsökande.

Under 2014 och 2015 blev Norberg i nordvästra Västmanland en av de kommuner i Sverige som tog emot flest asylsökande per invånare. Norberg blev Sveriges Libanon: den lilla kommunen med 4 000 invånare tog emot nästan 1 000 asylsökande. Kommunstyrelsens ordförande Åsa Eriksson blev rikskänd för sitt sätt att hantera situationen. Hon blev en Sveriges Angela Merkel, som pragmatiskt och optimistiskt deklarerade: ”Det går”.

I början av 2017 var Åsa Eriksson en av de röster inom regeringspartiet Socialdemokraterna som tydligast ställde krav på en ny form av reglering av asylsystemet. Åsa Eriksson vill se en reglering som gör att en mycket högre andel av de som får skydd i Sverige kommer till Sverige som kvotflyktingar.

Det är lätt att förstå varför flyktingmottagande i form av kvotflyktingar framstår som så attraktivt för en kommun. Om skyddssökande kom till

Sverige och mottagningskommunen som kvotflyktingar, skulle de komma mycket mer planerat än spontana asylsökande vars ankomst är svår att förutse. Kvotflyktingar väljs ut av FN:s flyktingorgan UNHCR och fördelas enligt ett avtal med stater som Sverige. Det skulle vara möjligt för en kommun som Norberg att få besked från UNHCR eller från staten om exakt antal och ankomstdatum.

Förutom att kvotflyktingmottagning gör det lättare för kommunerna att planera finns det finns många andra fördelar med att ge människor skydd genom kvotflyktingssystemet. Kvotflyktingar är de allra mest skyddsbehövande: de har identifierats av FN som personer som inte kan ges tillräckligt skydd i konflikten eller förtryckets närområde. När de kommer fram till Sverige eller ett annat land som förbundit sig att ta emot kvotflyktingar för vidarebosättning, så är deras asylskäl redan utredda och de har flyktingstatus och permanenta uppehållstillstånd.

Asylrätten kan inte ersättas av kvotflyktingssystemet

Det finns som sagt många fördelar med kvotflyktingssystemet, men det kan inte ersätta asylrätten.

För det första är rätten att på flykt korsa en gräns och få skydd på andra sidan den gränsen en omistlig del av de mänskliga rättigheterna. Asylrätten kan beskrivas som en förutsättning för de andra mänskliga rättigheterna: den är det yttersta skyddet för människor som inte kan utöva sin yttrandefrihet i sitt eget land, eller som hotas av tortyr. Stater har en skyldighet att låta dig korsa gränsen om du är en flykting.¹ Enligt FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning från 1951 är en flykting en person

1 Asylrätten innebär inte fri rörlighet. Den nuvarande världsordningen bygger på gränser, och legitimerar att stater reglerar människors rörlighet över gränser. Rätten att söka asyl kan beskrivas som undantaget som bekräftar regeln: regeln är att du ska ha tillstånd för att korsa en internationell gräns. Om du inte har tillstånd att resa in (till exempel besöksvisum, eller visum för att arbeta eller studera), så har den mottagande staten rätt att stoppa dig vid gränsen. Flyktingkonventionen är alltså ett uttryck för och förstärker principen om att regeln är att stater har rätt att ha gränser, och rätt att sätta upp regler för vem eller vilka som får korsa dessa gränser.

som flytt sitt land i välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk uppfattning, och som befinner sig utanför det land, vari han är medborgare och som på grund av tidigare nämnd fruktan inte kan eller vill återvända till det landet.

En sådan person har vissa rättigheter, trots att inresetillstånd saknas. Grovt sammanfattat förbinder sig de stater som ratificerat Flyktingkonventionen att släppa flyktingar över gränsen, och sedan ansvara för att de kan överleva. Flyktingar har rätt till mat och tak över huvudet. De har rätt att arbeta, och deras barn har rätt att gå i skolan. Den mänskliga rättigheten att söka asyl kan inte begränsas av en kvot och ett på förhand fastställt antal personer som kan få asyl: den person som kommer dagen efter kvoten har fyllts har samma mänskliga rättighet att söka skydd som den som kom dagen innan.

För det andra är asylrätten som princip en bärande byggsten i det internationella samfundets förmåga att hantera flyktingsituationer. De allra flesta flyktingar finns som bekant inte i Europa. 2016 befann sig 84 procent av världens flyktingar i utvecklingsländer (UNHCR 2017). Deras skydd är beroende av att länder som Kenya, Iran, Pakistan och Sydafrika respekterar grundprincipen om att människor som flyr över en gräns inte ska skickas tillbaka om de riskerar att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling; principen om *non-refoulement* som är en grundbult i asylrätten.

För det tredje är det en illusion att människors behov av skydd kan förutses. Det går att förutse konflikter, men det går sällan att förutse exakt hur konflikter utvecklar sig, hur många människor som kommer att dödas och hur många som fördrivs från sina hem. Hade det gått att förutse det stora antalet människor som sökte asyl i EU och Sverige under hösten 2015? Det fanns varningssignaler. Forskare vid Institutionen för Freds- och konfliktkunskap, som sammanställt data över organiserat våld och stater i väpnad konflikt sedan 1946, har konstaterat att år 2014 var det dödligaste året sedan 1994, året då folkmordet i Rwanda tog 800 000 liv.

Dödandet i Mellanöstern, framförallt i Syrien men också i Irak, stod för en stor andel av dödsoffren under 2014, och samma konflikter fortsatte att skörda offer under första halvåret 2015. (Melanders 2015).

Men med ett par års perspektiv verkar de flesta vara överens om att det inte, med den kunskap som fanns under sommarmånaderna 2015, hade gått att förutse att över 700 000 människor², över 600 000 fler än året innan, skulle ta sig in i EU via Grekland. Situationen hösten 2015 var resultatet av en kombination av faktorer: inbördeskriget i Syrien som gick in på sitt femte år utan någon lösning i sikte, allt svårare situation för de syrier som flytt till Libanon och Turkiet, tryck på afghaner i Iran och Pakistan att trots stigande våldsnivåer i Afghanistan återvända dit, och så bilden som spred sig under tidig höst: nu finns en väg in i EU, och det är nu eller aldrig.

Men ingen migrationsmyndighet, inget FN-organ och inga tongivande experter förutsåg hur många som skulle komma på så kort tid.

Goda planeringsförutsättningar, det är varje kommunpolitikers våta dröm. Oavsett om det handlar om hur många förskoleplatser som behövs, hur många äldre som kommer att efterfråga hemtjänst, eller hur många nyanlända som kommer att behöva SFI-undervisning. Men goda planeringsförutsättningar är svåra att kombinera med ett skydd för människors rätt att korsa en gräns för att söka asyl.

Här avtecknar sig en helt avgörande utmaning: att skapa ett långsiktigt stöd för asylrätten och flyktingkonventionen genom att ge de kommuner som tar emot asylsökande och flyktingar rimliga förutsättningar att hantera osäkerhet och bristande "planeringsförutsättningar".

Från mottagningskommun till välkomstkommun

Jag har argumenterat för att kommuner behöver kunna ta vara på migrationsens långsiktiga möjligheter att bidra till utveckling och välbefinnande, och att kommuner samtidigt måste kunna möta människors behov av skydd på kort sikt. Dessutom måste statens sätt att reglera och finansiera integrationen av

2 IOM och Frontex gör liknande skattningar av antalet, se bl.a. IOM 2015 och Frontex 2015 och 2016.

nyinflyttade göra det möjligt för kommuner att vara välkomnande: en rimlig fördelning av både asylsökande och nyanlända över landet är viktigt, liksom permanenta uppehållstillstånd och en fungerande arbetsmarknadspolitik.

Men att vara välkomnande handlar också om att ha en välkomnande inställning. En välkomnande attityd räcker inte långt om systemen inte fungerar, men samtidigt går det inte att skapa folkligt stöd för öppenhet utan att ha en tanke om hur det ska gå till. Det handlar om det som brukar kallas berättelsen. Vad är berättelsen om Linköping, om Uppsala eller Södertälje? Hur beskriver kommunpolitiker sin stad eller sin kommun, och var orten är på väg? Vilken roll ska nyinflyttade invånare spela?

En sådan berättelse påverkar inte bara den praktiska politiken, utan tenderar också att påverka den lokala opinionen. Statsvetarna Carl Dahlström och Anders Sundell har studerat hur stödet för främlingsfientliga partier förändrades i Sveriges 290 kommuner mellan valen 2006 och 2010. Dahlström och Sundell fann att det fanns ett positivt samband mellan en skärpning av flyktingpolitiken (mätt som kommunens avtal med Migrationsverket om flyktingmottagande), och en ökning av stödet för främlingsfientliga partier. När etablerade partier själva blir "tuffare" mot invandring så legitimerar detta invandrarfientliga partiers argument, vilket leder till att de får ökat stöd. (Dahlström och Sundell 2011).

Enligt den tyske statsvetaren Jan-Werner Müller (2016) har högerpopulistiska partier aldrig kommit till makten utan stöd från etablerade, konservativa partier. Det är som den brittiske migrationsexperten Philippe Legrain konstaterar i förordet till den svenska utgåvan av hans uppmärksammade bok *Invandrare – ditt land behöver dem*:

Sveriges framtid kommer inte att avgöras av Sverigedemokraterna, ett extremistparti med bara begränsade lockelser. Det som verkligen spelar någon roll är hur de etablerade partierna – konservativa, liberala, socialdemokratiska och gröna – reagerar. (Legrain 2013, 23).

Referenser

- Frontex (2015) *Annual Risk Analysis* (2015). Frontex Risk Analysis Unit. Hämtad från http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf
- Frontex (2016) *Frontex Risk Analysis for 2016*. Frontex Risk Analysis Unit. Hämtad från http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2016.pdf
- Dagens Nyheter (2017) "Gräsosarnas revansch". 2017-03-18.
- Dahlström, C. och Sundell, A. (2011) "Losing gamble: Mainstream parties' failed strategy to counter anti-immigrant parties". I *QoG Working Paper Series* 2011:5. ISSN 1653-8919.
- IOM (2015) *Irregular Migrant, Refugee Arrivals in Europe Top One Million in 2015*. Pressmeddelande (2015-12-22). <https://www.iom.int/news/irregular-migrant-refugee-arrivals-europe-top-one-million-2015-iom>
- Legrain, P. (2013) *Invandrare – vi behöver dem*. Stockholm: Fores/Ivrig.
- Melander, E. (2015) *Organized Violence in the World 2015. An Assessment by the Uppsala Conflict Data Program*. Hämtad från http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/66/c_66310-l_1-k_brochure2.pdf
- Migrationsverket 2017-01-20. *Tillfälliga lagen ger avtryck i statistiken*. <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2017/2017-01-20-Tillfalliga-lagen-ger-avtryck-i-statistiken.html>. (Hämtad: 2017-04-21)
- Miklo (2015) "Är asylboenden byggda av kommunen en väg till bättre mottagning?" *Miklo frågar #1*, sammanställd i januari 2015.
- Müller, J.-W. (2016) *Vad är populism?* Daidalos.
- UNHCR (2017) *Global Trends – Forced Displacement in 2016*. Geneva: UNHCR.

Sammanhållning i lokalsamhället

HÖSTEN 2015 VAR en politiskt omvälvande tid i Sverige. Bara några månader tidigare hade statsministern sagt att hans Europa inte byggde några murar. Massor av människor hade på eget initiativ sökt sig till centralstationerna, för att delta i frivilligarbetet med att välkomna de som var på flykt. Nu restes istället höga staket mellan tågspåren på Kast-rup, för att inga flyktingar skulle kunna ta sig över från den danska sidan. Gränskontroller och ID-kontroller infördes, tillfälliga uppehållstillstånd gjordes till huvudregel, och möjligheten till familjeåterförening begränsades kraftigt. Den svenska migrationspolitiken befann sig plötsligt på EU:s lägstanivå. På den partipolitiska arenan kretsade retoriken kring flyktingmottagandets kostnader. Det talades om systemkollaps, och asylboenden brann över hela landet. I Trollhättan högg en man med högerextrema sympatier ihjäl ett barn och två vuxna på en skola.

Många fortsatte att engagera sig även efter det dramatiska skiftet. Folk samlades på torgen för en human flyktingpolitik, och skrev på protestlistor mot regeringens lagändringar. Samtidigt blev människor som flytt hit en del av våra lokalsamhällen, i väntan på besked om uppehållstillstånd eller anvisningskommun, eller för att till slut kunna börja bygga upp ett nytt hem. Många initiativ växte fram ur denna nya situation. Språkcaféer, klädbyttardagar, studiecirkelar, kulturella utbyten, läxhjälp, matlagningskvällar, ljusmanifestationer och protestlistor mot utvisningar av nya vänner och bekanta är några exempel på hur människor i sina lokalsamhällen mobiliserat för solidaritet och gemenskap.

Men vad kan man egentligen åstadkomma på lokal nivå? Den nationella asylpolitiken får ju så stora konsekvenser även där. Till exempel påverkar lagen om tillfälliga uppehållstillstånd och begränsad familjeåterförening (2016:752) etableringsutsikterna för människor. Som Ikonen (2015) och Engdahl (2016) påvisar, är möjligheten att uppleva trygghet för sig själv och sin familj, liksom möjligheten att kunna planera långsiktigt, vitala faktorer för människors delaktighet i ett samhälle. En human nationell asylpolitik är alltså i sig ett centralt verktyg för integration. Men det betyder inte att den lokala nivån är oviktig. Det är där politiken upplevs, och myndighetsutövningen är synlig och konkret för människor.

Sedan våren 2016 är alla kommuner enligt lagen skyldiga att ta emot nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd. Skillnaderna i hur detta görs kan vara stora, beroende bland annat på arbetsmarknadsläge och bostads-situation, liksom hur mycket erfarenhet som finns av flyktingmottagande (Andersson Joona, Wennemo, Lanninger och Sundström 2016). Ett enskilt nämndbeslut eller ett visst bemötande från en tjänsteman kan få omfattande konsekvenser för människor. Migration formas således inte bara inom och mellan stater och överstatliga organ, utan även av lokala politiska ageranden, och hur de förhåller sig till den nationella och internationella politiken (Caponio och Borkert 2010, Walker och Leitner 2011).

Jag vill här ge några exempel på betydelsen av den lokala nivån i arbetet med att skapa sammanhållning och framtidshopp, motarbeta splittringstendenser och rasism, men också när det gäller att påverka den nationella asylpolitiken i en riktning som ökar chanserna för jämlikhet mellan etablerade och nya svenskar. Jag gör det mot bakgrund av erfarenheterna av arbetet med den Tillsammansgrupp¹ som jag var med och bildade hösten

1 I skrivande stund finns cirka 35 Tillsammansgrupper på olika orter i Sverige, som alla är anslutna till Tillsammansskapet. Utifrån sina respektive lokala förutsättningar arbetar grupperna med långsiktig organisering för sammanhållning och lika villkor. Upplägget kommer från *community organising*, med rötterna i amerikanskt 1880-tal. Tillsammansskapet har inspirerats av bl.a. rörelsen Hope not hate i Storbritannien, som verkar för att bekämpa högerextremismen. Tillsammansskapet startades 2014 av stiftelsen Expo, men är sedan januari 2017 ett eget förbund. Organisationen är partipolitiskt och religiöst obunden.

2015, i den gamla bruksort där jag växte upp. Min förhoppning är att de erfarenheter jag beskriver kan utgöra inspiration både för de som engagerar sig ideellt för sammanhållning på lokal nivå, och för kommunala aktörer som vill verka för integration på lika villkor. Jag vill understryka att det arbete jag skriver om är pågående och på inget sätt fulländat. Nya erfarenheter uppstår hela tiden, misstag eller mindre lyckade exempel skapar nya lärdomar.

Tillsammans mot nazism och splittring

Bakgrunden till bildandet av Tillsammansgruppen var den ökade närvaron av nazister på orten. De skapade rädsla och obehag genom hot, trakasserier och våld. Människor hade fått nog. Samtidigt markerade det största partiet i kommunen att man inte tänkte ta emot en enda flykting mer än vad påbuden uppifrån krävde. Allt fokus i den politiska debatten låg på antal och kostnader, och utfallen mot flyktingar i den lokala Facebookgruppen var ofta hätska. Det var inte svårt att föreställa sig hur utvecklingen skulle kunna se ut om inget gjordes.

Vi som bildade gruppen kände inte varandra sedan tidigare. Vi var överens om att syftet var att verka för lokal sammanhållning och att motverka splittring och hat, men vi hade ingen på förhand utarbetad plan för hur detta skulle se ut. Liksom i de flesta Tillsammansgrupper har verksamheten växt fram organiskt. Eftersom nazisterna skapade otrygghet, framförallt hos icke-vita ortsbor och personer som öppet försvarat allas lika värde, blev en av våra första aktiviteter en trygghetsmanifestation. 160 deltagare, ett för orten väldigt stort antal, promenerade genom centrum för sammanhållning och mot rasism. Vi var också ute och delade ut flygblad och pratade med folk om hur de upplevde att bo i kommunen – om de kände sig trygga eller inte, och vad som kunde göras för att förbättra klimatet. Syftet var dels att visa att vi fanns, och dels att identifiera viktiga frågor för att kunna utforma verksamheten utifrån konkreta behov.

När hösten blivit vinter anordnade vi vårt första Tillsammanscafé. Ett Tillsammanscafé är en plats för umgänge på lika villkor, där folk kan lära känna nya människor, pyssla, spela sällskapsspel och fika gratis. Besökar-

na bestod av etablerade ortsbor och ensamkommande ungdomar som tillfälligt bodde på ett transitboende. Det kändes smått historiskt när afghansk musik på hög volym strömmade ur högtalarna och människor som aldrig skulle ha träffats annars dansade tillsammans. Men sedan flyttade ungdomarna till andra kommuner, och cafédeltagarna blev en mer homogen skara. Att förändra det har krävt ett medvetet och envist arbete. Ett antal Tillsammanscaféer och andra aktiviteter senare, där affischer och flygblad varje gång översatts till arabiska, dari, tigrinja och engelska, samlar Tillsammansverksamheten vuxna och barn från många olika länder. Den mer heterogena sammansättningen på Tillsammanscaféerna har också medfört att verksamheten nu, liksom i de flesta andra Tillsammansgrupper i landet, planeras både av människor födda i Sverige, och människor som kommit hit som flyktingar.

Att skapa mötesplatser där vi kan umgås på lika villkor är själva basen i arbetet, men det är också nyckeln till andra saker. Att lära känna varandra är nämligen bara ett av de tre ben Tillsammansskapet står på. Det andra är att ställa upp för varandra i vardagen och hjälpas åt. Det kan handla om att organisera läxhjälp, att plugga körkortsteori ihop, att ordna skjuts, eller något annat som behövs. Att arbeta för sammanhållning innebär att det inte finns något svenskt "vi" som ska hjälpa något utländskt "de", men det är ofta en djupt rotad föreställning som man kan behöva jobba aktivt för att bli av med. Det tredje benet är att kämpa för varandra. Sedan några månader tillbaka försöker vi få de som styr kommunen att åtgärda den akuta situationen på flyktingboendet, där flera av våra aktiva bor under oacceptabla förhållanden. Samtidigt driver vi på för att det ska byggas hyreslägenheter som vanligt folk har råd med. Flera Tillsammansgrupper kräver att ensamkommande ungdomar ska få bo kvar och fortsätta sin skolgång i kommunen även om Migrationsverket justerat deras ålder uppåt, och att kommunala företrädare ska sätta press på regeringen för amnesti för ensamkommande och rätten till familjeåterförening. Det handlar om att hitta gemensamma behov och intressen och att kämpa för dessa tillsammans. Då synliggörs det som förenar oss, och därigenom stärks gemenskaper som inte baseras på etnicitet eller nationalitet.

Att tillsammans skapa något nytt

En väldigt viktig princip i Tillsammansgrupper är att man inte måste använda de rätta orden, ha tänkt färdigt om allt, eller vara en särskild sorts människa för att vara med och bidra. Gemensam praktik innebär att de som deltar utvecklas, vilket är väl belagt i forskning om organisering (se t.ex. Fantasia 1988). Människor växer, nya band knyts, roller och etablerade hierarkier utmanas. I motsats till uppfattningen om kulturer som statiska fenomen, klistrade vid specifika grupper och obönhörligen på väg att krocka med varandra, är gränserna mellan ett kollektiv och ett annat aldrig absoluta (Peralta 2005). Begreppet integration har ofta kommit att innebära att (vad som uppfattas som) en grupp förväntas anpassa sig till (vad som uppfattas som) en annan grupp. Sammanhållning handlar istället om att man tillsammans skapar något nytt, något som är större än summan av de enskilda delarna. Det betyder självklart inte att konflikter eller spänningar försvinner, men genom organisering förändras både vi själva och det samhälle vi är en del av.

Allt arbete för sammanhållning måste bygga på insikten om att människor har mer gemensamt än vad som skiljer oss åt. Det måste också ske långsiktigt, och inte i form av enstaka projekt, och det måste syfta till mer än att "olika grupper" ska "mötas". Att göra en åtskillnad mellan "vi" och "dem" – hur goda avsikter som än kan ligga bakom – naturaliserar i sin tur ojämlikheten, eftersom föreställningen om "olika" sorters människor gör det logiskt med olika villkor (de los Reyes och Kamali 2005).

Ett mer jämlikt samhälle är nyckeln till integration

Fungerande etablering handlar ofrånkomligen om resursfördelning, och kan inte betraktas som separat och skild från andra politikområden. Det hjälper inte att säga att alla är välkomna, om man inte är beredd att skapa de materiella förutsättningarna som krävs för att det ska vara sant. Många av de problem som förklaras med "misslyckad integration" beror på att det svenska samhället är ojämlikt. Det finns en (både verklig och upplevd) konkurrens i Sverige om bostäder, jobb och välfärd, och det finns underordnade positioner att sorteras in i. Det ger en grogrund för splittring.

Som kommunpolitiker är det möjligt att göra motstånd mot uppfattningen om människor som flytt hit som en budgetpost med ett minus framför. Det går att ta tillfället i akt och sätta igång det stora kommunala byggprojekt man egentligen borde ha påbörjat för många år sedan, och påtala att både etablerade och nya ortsbor tjänar på det. Politikernas utgångspunkt är ofta de bekymmer som invandrare påstås orsaka, och väldigt sällan de svårigheter som drabbar den som kommer ny till Sverige, till exempel rasism och diskriminering i olika former. Att skapa förutsättningar för sammanhållning kräver också att den organiserade rasismen bekämpas, även från politiskt håll. I den mest grundläggande bemärkelsen handlar det om att människor måste kunna gå ut utan rädsla för att bli attackerade. Annars går det knappast att bli del av en lokal gemenskap.

Ta vara på det lokala engagemanget!

Ett annat råd till kommunala politiker och tjänstemän är att ta tillvara engagemanget som finns i lokalsamhället, både från etablerade invånare och nyanlända. Det är viktigt att fånga upp innan det hinner avta, och i värsta fall bytas mot uppgivenhet. Det kan handla om att omedelbart inrätta ett system med stödfamiljer, eller låta privatpersoner hyra ut till nyanlända som behöver bostad. Ett enkelt sätt att underlätta delaktighet är att låta information finnas tillgänglig för alla den berör, till exempel genom att ha texter på flera språk på kommunens hemsida eller genom att ta sig dit där människor är, istället för att förvänta sig att de ska komma till ett informationsmöte i kommunhuset. Det hjälper helt enkelt inte att anordna evenemang dit alla är välkomna, om människor inte vet om att de äger rum. Delaktighet handlar också om att utgå från vad människor faktiskt undrar, och inte bara från vad kommunen vill förmedla.

Ideellt engagemang skapar hopp i vardagen, och kan betyda mycket, även om resultatet inte direkt syns i den kommunala budgeten. Att ge sociala rörelser och initiativ från civilsamhället utrymme och förutsättningar att verka, utan att villkora eller styra deras verksamhet, är ett enkelt sätt för kommunen att bidra till bättre möjligheter för nyanlända att bli en del av samhällsgemenskapen. Det får däremot inte innebära att det offent-

liga utnyttjar människors engagemang, genom att fränsäga sig ansvar för funktioner som kommunen ska fylla. Det finns saker som utomparlamentarisk verksamhet kan åstadkomma, och det finns saker som bara kan ske inom de parlamentariska strukturerna. Sociala rörelser kan på olika sätt bidra till ökad trygghet och sammanhållning, men kan inte förväntas fylla hålen i ett tunnare socialt skyddsnät.

Även om integrationspolitiken utformas nationellt finns det mycket som kan göras lokalt. I den här texten har jag gett exempel på ideell verksamhet genom Tillsammansskapet, och utifrån det presenterat några tips till kommuner för integration på lika villkor. Det handlar till syvende och sist om att stå upp för alla människor på orten. Sammanhållning är vårt enda alternativ, och det måste börja i lokalsamhället.

Referenser

- Andersson, J., Wennemo, P., Lanninger, A. och Sundström, M. (2016) *Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration*. Slutrapport av Institutet för social forskning. Stockholms universitet 15 april 2016.
- Caponio, T. och Borkert, M. (2010) *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam University Press.
- los Reyes, P. och Kamali, M. (2005) "Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering" i de los Reyes, P. och Kamali, M. (red.) *Bortom vi och dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*, SOU:2005:41. Stockholm: Edita Norstedts Tryckeri AB.
- Engdahl, M. (2016) "Medborgarskap och arbetsmarknaden". I Bengtsson, B., Myrberg, G. och Andersson, R. (red.) *Mångfaldens dilemman. Medborgarskap och integration*. Malmö: Gleerups.
- Fantasia, R. (1988) *Cultures of solidarity. Consciousness, action, and contemporary American workers*. University of California Press.
- Ikonen, A-M. (2015) *Perspectives on the introduction program health and well-being. Voices from newly arrived migrants*. Malmö: Malmö högskola.
- Peralta, A. (2005) "Det sagda och det tänkta. Begreppsanvändning och begreppsskifte i diskursen om invandrare och invandrapolitik". I de los Reyes, P. och Kamali, M. (red.) *Bortom vi och dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*, SOU:2005:41. Stockholm: Edita Norstedts Tryckeri AB.
- Walker, K. E. och Leitner, H. (2011) "The Variegated Landscape of Local Immigration Policies in the United States". I *Urban Geography*, 32:2.

STATEN OCH KOMMUN- STRUKTUREN



Storstadens och landsbygdens utmaningar

UNDER SENARE ÅR har en statlig utredning presenterats och en initierats, som båda hanterar svenska kommuners allt mer olikartade förutsättningar. Den parlamentariska landsbygdskommittén hade i uppdrag att lämna förslag på en "sammanhållen nationell politik för långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder". Kommittén för *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen* har i sin tur haft till uppdrag att "utarbета en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar". Vidare presenterade långtidsutredningen i slutet av 2015 en prognos för den demografiska utvecklingen och dess konsekvenser för arbetskraftsförsörjning, välfärd, skatteutjämning och offentliga finanser (SOU 2015:101).

Gemensamt för utredningarna är att de tar sin utgångspunkt i att förutsättningarna för utveckling och välfärd skiljer sig kraftigt åt mellan kommuner, beroende på om de växer eller tappar befolkning. I växande kommuner har man att hantera växande barn- och ungdomskullar, bostadsbrist och segregation. I krympande kommuner minskar elevunderlaget, intresset och resurserna för att bygga nytt och investera är begränsat, och man har i många fall omfattande problem att klara av det kommunala välfärdsuppdraget. Med urbaniseringen tilltar skillnaderna mellan dessa kommuner, och de ställs inför allt mer olikartade utmaningar.

Urbaniseringens drivkrafter går att spåra i den strukturomvandling som samhället genomgått. Förändringar som bidragit till att allt mer mänsklig och ekonomisk aktivitet koncentrerats till städerna är till exem-

pel rationaliseringar inom skogs- och jordbruk, tillverkningsindustrins förändrade lokalisering, serviceindustrins expansion och förändrade krav på arbetsmarknaden. Under senare år är det framför allt kunskapssamhällets krav som medfört att främst storstadsregionerna och några universitetsstäder växt. Bakom urbaniseringen ligger också politiska beslut – och ickebeslut – på flera olika politiktivåer.

Sammantaget är således kunskaperna om urbaniseringens drivkrafter stor. Förståelsen för vilka konsekvenser urbaniseringen får i krympande och växande kommuner har också blivit allt mer utbredd. Men vilka möjligheter har staten att hantera denna utveckling? I vilken mån kan eller bör politiska styrmedel användas för att motverka de starka krafter som driver på urbaniseringen? Ytterst är detta en politisk fråga, vars svar beror på vilken roll man anser att staten skall ha.

Två modeller för statlig styrning

På en övergripande och principiell nivå kan vi identifiera två huvudsakliga modeller för hur de allt större skillnaderna mellan små och krympande respektive stora och växande kommuner kan hanteras. Bägge modellerna är idealtypiska och utgör därmed renodlingar av verkligheten.

Den ena modellen är *interventionistisk*. Den förespråkar att staten omfördelar värde från de täta och växande delarna av landet till de glesa och krympande. Detta kan ske genom att direkt gripa in i de processer som bidrar till att skillnaderna uppstår eller genom att staten ekonomiskt kompenserar de krympande kommunerna.

Den andra modellen är i stället *accepterande* och bygger på att staten tar den rådande urbaniseringstrenden som utgångspunkt, och istället stärker kommunernas möjligheter att hantera de utmaningar som kommer med ett växande respektive minskande befolkningsunderlag. Även här kan staten spela en roll men åtgärderna handlar då om att underlätta anpassningen till en fortsatt urbanisering.

Vi menar att vägvalet mellan dessa båda modeller är ett av de mest centrala som staten står inför i frågan om hur landet skall utvecklas, och därmed också för varje parti som vill förhålla sig till urbaniseringens utma-

ningar. I texten som följer beskriver vi de båda modellerna och vad de innebär på en övergripande och principiell nivå.

En interventionistisk styrningsmodell

Det interventionistiska synsättet kan innebära att staten använder en del av det överskott som urbaniseringen genererar och omfördelar detta till den del av landsbygden som långsiktigt tappar invånare. Redan i dag gör staten sådana insatser. Det kommunala skatteutjämningssystemet är den i ekonomisk mening viktigaste interventionistiska åtgärden. Genom det ska den välfärdsservice som kommuner och landsting/regioner tillhandahåller kunna vara likvärdig i alla kommuner trots olikartade förutsättningar. Även om omfördelningen framförallt i kostnadsutjämningen sker mellan kommuner är det staten som anger spelreglerna. Utöver detta kan staten också använda sig av riktade stödinsatser för att exempelvis upprätthålla service i glesbygd. Den regionalpolitik som utvecklades under 1960-talet syftade också i viss mån till att direkt motverka urbaniseringen, till exempel genom utflyttning av statliga verk.

Samtidigt har det i debatten om spänningen mellan stad och land väckts idéer om ytterligare interventioner. Ett exempel är idén om differentierade arbetsgivaravgifter som ofta lyfts fram som ett gott exempel från Norge. Ett annat är idén om att införa ett golv i det kommunala skatteutjämningssystemet, som garanterar varje kommun en viss ersättningsnivå även om antalet medborgare sjunker. 14 kommuner som tillsammans upptar 10 procent av Sveriges yta har i dag under 5 000 medborgare vardera. För dessa kommuner skulle en garanterad lägstannivå i utjämningssystemet sannolikt ha stora positiva konsekvenser för möjligheten att erbjuda medborgarna service. Flera av de förslag som Landsbygdskommittén (SOU 2017:1) redovisar har tydligt interventionistisk inriktning. Även interventioner på regional nivå kan bidra till att motverka eller kompensera för urbaniseringen. Förekomst av landsting och regioner möjliggör hälso- och sjukvård på en nivå som de mindre och glesbefolkade kommunerna inte skulle kunna klara på egen hand. Regioner har genom sitt ansvar för utvecklingspolitik också en potential för omfördelningar från stad till landsbygd.

En accepterande styrningsmodell

Den accepterande styrningsmodellen innebär att man förhåller sig mer neutral eller rent av bejakande till den pågående urbaniseringen. Målsättningen i en sådan styrningsmodell är att anpassa lokalsamhället utifrån de olika utmaningar som uppstår när det växer respektive krymper. Då handlar det om att skapa bättre förutsättningar för tillväxt i storstadsregionerna och planera för tillbakagång i den glesa landsbygden.

I praktiken har mycket i de senare årens utvecklingspolitik handlat om att ytterligare främja tillväxt på platser och i områden som beskrivits som tillväxtnoder, eller motorer för regional utveckling. Regeringar av olika färg har bejakat storstadsregionernas tillväxt inte minst genom att medverka till snabbare och bättre kommunikationer som underlättat för pendling och regionförstoring. Statens satsningar på landsbygdskommunerna i form av direkt stöd och förmedlade utvecklingsmedel från EU, är inte utformade för att långsiktigt hålla landsbygden under armarna. I stället är avsikten att de skall vara "seed money", som ska stödja landsbygdens egna initiativ till utveckling. Det visar sig också att dessa insatser inte bromsat upp urbaniseringen. I stället har de stora städerna fortsatt att växa medan återstoden av landet stagnerat eller minskat i befolkning. Arbetsmarknadspolitiken har också under lång tid medverkat till att underlätta medborgarnas flyttningar.

Samtidigt har det varit ovanligt att man direkt och uttryckligen planerat för ett minskande befolkningsunderlag i glesbygd. På senare år har forskning visat att kommuner förvisso fattar en mängd beslut för att anpassa sin organisation och verksamhet utifrån ett minskande befolkningsunderlag, men att denna anpassning sällan är led i ett långsiktigt och transparent anpassningsarbete. Det saknas fortfarande tydliga anpassningsstrategier och anpassningspolitiska agendor i de kommuner som krymper.

Även om de samtida urbaniseringstendenserna knappast kan motverkas fullt ut borde den interventionistiska modellen ha bättre förutsättningar att minska gapet mellan växande och krympande kommuner. Med den accepterande styrningsmodellen är dock sannolikheten stor att skillnaderna mellan olika typer av kommuner i stället ökar.

Vi menar att tre frågor är centrala att diskutera oavsett vilken av dessa modeller som främst tillämpas. I korthet handlar dessa frågor om att identifiera avgörande skillnader mellan små och stora kommuner, och att hantera konsekvenserna av dessa skillnader.

Urbaniseringen ställer krav på ledarskapet

För det första bör man ställa frågan vad urbaniseringen och den ojämna befolkningsutvecklingen innebär för det kommunala ledarskapet och hur detta gestaltar sig beroende på vilken styrningsmodell som dominerar.

Redan i dag ser verkligheten radikalt annorlunda ut i stora och växande, respektive små och krympande kommuner. Såväl forskning som praktikers erfarenheter vittnar om att förutsättningarna för kommunledningarna att hantera de kommunala skyldigheterna och rättigheterna skiljer sig åt, fundamentalt, mellan stora och växande respektive små och krympande kommuner. Den stora och växande kommunen brottas med att tillgodosä behoven av bostäder, hinna utveckla infrastrukturen och den offentliga servicen. Samtidigt vet vi att det i dessa växande kommuner gäller att kunna skapa breda koalitioner både inom och utanför politiken – dels för att fatta de beslut som krävs, dels för att kunna hantera det missnöje som följer i utvecklingspolitikens spår. Den lilla och krympande kommunen präglas i stället av en närhet mellan folkvalda och medborgare, av små och hårt slimmande förvaltningsorganisationer där drift – inte utveckling – står i centrum. Tjänstepersonerna i den lilla kommunen tenderar att bli generalister i både sid- och höjddled. Frågorna de hanterar rör sig över ett bredare spektrum än i den stora kommunen, och en och samma tjänsteperson har krav på sig att hantera övergripande och strategiska frågor, samtidigt som de har en närhet till och ibland blir direkt involverade i rena verksamhetsfrågor.

I den mer accepterande styrmodellen krävs större förståelse för att kommunal ledning och styrning betyder olika saker i olika typer av kommuner. Den interventionistiska modellen skulle i stället i högre grad betona likheterna och sträva efter att även de minsta kommunerna får resurser för att klara alla sina uppgifter.

Olika behov av kunskapsförsörjning

För det andra talar mycket för att kommunernas kunskapsförsörjning ser olika ut beroende om på om vi accepterar eller försöker motverka urbaniseringen. Med de fundamentala skillnader som råder mellan de två kommuntyperna, är det sannolikt att de som leder, styr och verkar i dessa kommunorganisationer behöver olika sorts kunskap för att kunna hantera sina respektive uppdrag.

De krympande kommunerna skulle förmodligen vara betjänta av tydliga och innovativa idéer om hur vård, omsorg och undervisning kan bedrivas i glest befolkade områden. Givet att dessa organisationer är små och hårt belastade, så kan vi också anta att kunskapsutvecklingen ser annorlunda ut här än i de större kommunorganisationerna. Här finns också större behov av personer som har en kompetens som spänner över många områden. Det gör att inte bara kunskapens innehåll skiljer sig åt mellan små och stora kommuner, utan också de processer genom vilka de utvecklar och tillgodogör sig denna kunskap. Här kan staten spela en viktig roll genom att tillhandahålla högre utbildning anpassad för skillnader i lokala förutsättningar. I den interventionistiska modellen kanske man å andra sidan kan förvänta sig större likheter mellan olika typer av kommuner och därmed också mer generellt inriktade utbildningsinsatser.

Ska alla ha samma skyldigheter och rättigheter?

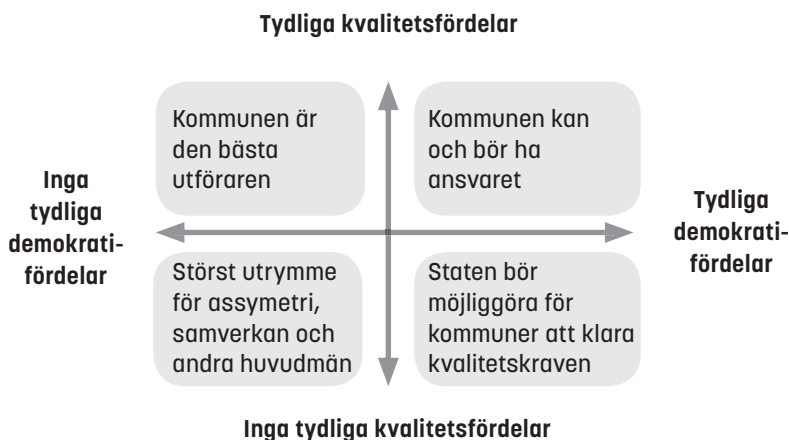
En tredje fråga, som följer i förlängningen av de tidigare, är hur kommunernas skyldigheter och rättigheter bör utformas. Sedan 1971 har svenska kommuner, med få undantag, samma skyldigheter och rättigheter oavsett befolkningsunderlag och kommunstorlek. Men frågan är: ska kommuner med mycket olika förutsättningar verkligen ha identiska uppgifter?

I det styrningsperspektiv som accepterar och anpassar sig till urbaniseringen borde asymmetrier på kommunal nivå kunna vara aktuella. Det skulle innebära att de uppgifter kommuner har kan variera beroende på vilka förutsättningar de har för detta. Storstadskommuner med stora förvaltningsorganisationer och en omfattande verksamhet skulle till exempel kunna ta över frågor som idag hanteras av staten. I andra änden skulle

vissa uppgifter kunna flyttas från de små landsbygdskommunerna till andra huvudmän – till exempel till en större grannkommun eller till en regional nivå. Med den interventionistiska modellen kan man däremot tänka sig att alla kommuner har de resurser som krävs för att kunna klara hela uppsättningen uppgifter.

För att ge vägledning i en diskussion om vilka ansvarsområden som i ett sådant läge skulle kunna flyttas från de små kommunerna kan man utgå från två övergripande värden; *kvalitetsvärdet* och *demokrativärdet*. De frågor man bör ställa sig handlar då dels om huruvida det finns ett kvalitetsvärde i att kommunen bär ansvaret för ett specifikt område, dels huruvida det finns ett demokrativärde i att kommunen svarar för uppgiften. Om det finns tydliga kvalitets- och demokratifördelar i att en uppgift hanteras på kommunal nivå så bör den rimligtvis ligga kvar där. Om det istället saknas sådana fördelar är det rimligt att anta att ansvaret skulle kunna lyftas ifrån kommunen. Exempel på sådana uppgifter skulle kunna vara de som kräver en hög grad av professionalitet och rättssäkerhet och där utrymmet för lokala tolkningar är begränsat.

Modellen nedan beskriver på ett förenklat och idealtypiskt sätt hur frågor skulle kunna sorteras utifrån principer om kvalitet och demokrati.



Slutsatser

Diskussionen ovan bygger på att de båda modellerna – den interventionistiska och den accepterande – står i motsats till varandra. Eftersom de är idealtyper är det dock fullt möjligt att i praktisk verksamhet anamma inslag från bägge. Och även med en interventionistisk ansats kan urbaniseringen komma att fortgå och därför kan det också samtidigt krävas att kommunerna stärks i att hantera de utmaningar som följer med ett växande respektive minskande befolkningsunderlag.

Likväl tror vi att diskussionen om hur staten bör hantera svenska kommuners allt mer olikartade förutsättningar vinner på en ökad tydlighet – där fundamentala ideologiska värden tydliggörs och där principiella vägval lyfts fram. Den populism och de motsättningar mellan stad och land som tagit allt större utrymme i samhällsdebatten under senare år bör inte mötas med kortsiktiga utspel och förhöjt politiskt tonläge. I stället bör de mötas av en grundläggande diskussion om vad det är för samhälle man vill ha, och vilka styrningsmodeller som krävs för att nå dit.

Den kommunala självstyrelsen

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. (Regeringsformen 1:1).

I REGERINGSFORMENS PORTALPARAGRAF KAN vi läsa att den svenska demokratin förverkligas bland annat genom den kommunala självstyrelsen. Forskare som fördjupat sig i frågan menar dock att den kommunala självstyrelsen i praktiken saknar starkt grundlagsskydd (Petersson 2005: 170; jfr Nergelius 2006: 89f). Regeringsformen anger nämligen att självstyrelsens utformning ska fastställas av riksdagen genom vanlig lag. Därför får självstyrelsen karaktären av en "gummibandsprincip" (Petersson 2005); regelverket ger riksdagsmajoriteterna makt att utvidga eller inskränka kommunernas befogenhetssfär efter rådande behov (t.ex. Nergelius 2006; Petersson 2001/2002). Dahlkvist & Strandberg (1999: 290) går härvid så långt som att säga att de svenska kommunerna nog aldrig varit mycket mer än "lokala verkställare av statlig reformpolitik" (jfr. Nergelius 2006: 288), det som Montin (2004: 36) gett etiketten "välfärdsstatens förlängda arm".

Med facit i hand hävdar många att denna ordning historiskt sett tjänat Sverige väl. Men från ett principiellt perspektiv kan man fråga sig om detta sätt att reglera den kommunala självstyrelsen är det mest önskvärda.

Det är i sammanhanget värt att påminna om att relationen mellan stat och kommun tidvis varit tämligen infekterad. Missnöjet med statens starka grepp över kommunsektorn fick på 1990-talet sitt uttryck genom kommunernas kritik mot förslaget om skattestopp, den mellankommunala skatteutjämningen, att staten inte följde finansieringsprincipen, samt att för mycket detaljreglering förekom. Dessutom visade en studie från 2003 att ledande kommunpolitiker upplevde att det över tid skett en förskjutning av makt från lokal till statlig nivå (Karlsson 2004: 13). Mot denna bakgrund vill vi problematisera den rådande ordningen, samt lyfta fram vad som i sentida debatt beskrivits som hot mot idén om självstyrande kommuner.

Värdet av en stark och skyddad lokal självstyrelse

Sverige är en enhetsstat. Kommunerna är skapade av statsmakten. Kommunerna får sitt självstyre från staten. Givet denna ordning kan svenska kommuner aldrig vara självständiga i någon kvalificerad mening. Med detta sagt finns det också för enhetsstater alltid möjligheten att konstitutionellt skydda den lokala självstyrelsen, bland annat i syfte att bygga in begränsningar för den egna maktutövningen.

Varför är då lokal självstyrelse värd att skydda? Om vi ser på det politiska tänkandets historia, är det tydligt att det inte teoretiserats särskilt mycket om denna fråga. McKenzie (1961:5) hävdade till och med att det helt saknas normativa teorier som kan ge någon vägledning i frågan om varför lokal självstyrelse är något värdefullt. Ungefär 50 år senare fick han medhåll av James Chandler (2008) som menade att läget fortfarande var detsamma. Författarna till detta kapitel har dock i ett antal arbeten försökt råda bot på detta (se Erlingsson & Ödalen 2008; 2009; 2013; 2017).

Något förenklat kan sägas att vi i tidigare arbeten uppmärksammat två olika huvudtyper av skäl till att grundlagsskydda en stark lokal självstyrelse. Dels finns det instrumentella skäl därtill, dels skäl som hänvisar till de mer grundläggande moraliska värden som en stark, grundlagsskyddad lokal självstyrelse kan realisera. Vi ska kortfattat redogöra för dessa argument.

Bland de instrumentella skälen finner vi argument som menar att ett grundlagsskyddat självstyre kan förbättra kommunernas administrativa och ekonomiska effektivitet. Lokala beslutsfattare har, jämfört med de beslutsfattare som befinner sig på den statliga nivån, överlägsen information om lokala förhållanden. Detta ger dem unika möjligheter att anpassa politiken till den egna befolkningens önskemål. Vidare, om kommunpolitik tillåts spela en större roll ökar de mellankommunala skillnader som har sitt ursprung i kommunernas olika policyval. Detta ger i sin tur upphov till en sund konkurrens mellan kommuner, och en institutionell mångfald som gör att kommunerna kan jämföra sig med varandra, lära sig av andras misstag och inspireras av andras framgångar.

Det finns också argument som fokuserar på mer grundläggande moraliska värden. Ett sådant argument bygger på tanken att i en situation där kommunpolitik tillåts spela roll, och en hög grad av variation mellan kommuner tillåts, kan kommunmedlemmar utöva ett mer meningsfullt demokratiskt självbestämmande. I den teoretiska litteraturen framkommer ofta ståndpunkten att det faktum att medlemmarna i en geografiskt koncentrerad grupp är överens om att de vill vara självstyrande utgör själva grunden för att de bör ha en rätt till lokalt självstyre. Härvidlag kan de svenska kommunerna, om de institutionellt laddas med en stark, konstitutionellt skyddad rätt till lokal självstyrelse, utgöra en viktig plattform för utövandet av ett meningsfullt kollektivt demokratiskt självbestämmande. Bakom resonemanget finns en demokratisyn som skänker lokala viljeyttringar en viktig status inom ramen för ett demokratiskt system. Begreppet flernivådemokrati fångar grundidén, nämligen att medborgare ska kunna uttrycka sina preferenser genom att de väljer församlingar på olika politiska nivåer, och därmed att folkviljan i förlängningen kan förverkligas parallellt inom flera territoriella enheter (se t.ex. Nergelius 2006; Petersson 2001/2002).

Sammantaget vilar alltså vårt argument för en stark, grundlagsskyddad kommunal självstyrelse huvudsakligen på två argumentationslinjer. Dels handlar det om *instrumentella skäl* som att stark självstyrelse kan bidra till ökad administrativ och ekonomisk effektivitet, dels *grundläggande*

moraliska skäl som syftar till att stärka det kollektiva demokratiska självbestämmandet lokalt. Nedan kommer vi att redogöra för några samtida exempel på potentiella inskränkningar i den kommunala självstyrelsen, där sådana värden förefaller sättas på spel.

Kommunerna ville värna sitt manöverutrymme

Frågan om den kommunala självstyrelsen och dess grundlagsskydd befann sig högt uppe på den politiska dagordningen för 10–15 år sedan. Bland annat tog den sitt uttryck i att Kommun- och Landstingsförbunden år 2006 skrev en debattartikel riktad till den nytilträdde borgerliga regeringen betitlad "Inskränk inte den kommunala självstyrelsen!". Regeringen uppmanades att "Värna självstyrelsen!", "Undvika detaljreglering!", "Respektera finansieringsprincipen!", samt låta lokala politiker – inte statliga tjänstemän – fatta de viktiga lokalpolitiska besluten (Reepalu med flera 2006).

Uppmaningarna togs på allvar. Grundlagsutredningen (SOU 2008:125) uppmärksammade frågan när en expertgrupp tillsattes med uppgift att ta fram konkreta riktlinjer för den kommunala självstyrelsens reella innebörd. Expertgruppens arbete redovisades i SOU 2007:93, vari man bland annat föreslog en tydligare markering i regeringsformen av den kommunala självstyrelsen, samt en så kallad proportionalitetsprincip som skulle innebära att "en inskränkning i den kommunala självstyrelsen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den". Den grundlagsproposition som följde göt viss olja på vågorna i stat/kommun-konflikten. Ett pressmeddelande från SKL fick rubriken "Starkare självstyrelse i grundlagsproposition"; där organisationens ordförande Anders Knappe var tämligen positiv (SKL 2009).

Fortsatt debatt om självstyrelsens innebörd och omfattning

Grundlagspropositionen innebar dock inte historiens slut ifråga om konflikter mellan stat och kommun. Snarare har kommunernas uttalade missnöje med statlig styrning och statliga ingrepp åter tilltagit. Vi kan inte göra någon uttömmande inventering av de frågor som varit i hetluften de gång-

na åren; syftet är snarare att illustrera att statsmakten på olika sätt, ur kommunernas perspektiv, fortsatt inkräkta på vad de anser vara deras domäner och därigenom i ökande grad kringskurit självstyrelseiden. Dessa upplevda inskränkningar av självstyrelsen kan delas in i fyra delar:

1. Den statliga styrningen
2. Avsteg från finansieringsprincipen
3. Borttagande (eller hot om borttagande) av verktyg och ansvarsområden
4. Implikationer av en (eventuell) sammanläggningsreform

1. Den statliga styrningen. Den kommunala självstyrelsen fick en hastigt uppblossande guldålder vid 1990-talets början. Skälet var, som Gunnar Wetterberg (2015) påpekat, att statsmakten genomförde en uppstädning av statsbidrag och bidragsförordningar som ”snärjde in självstyrelsen i ett virrvarr av paragrafer.” Men statsmakten har på senare tid återigen fått upp smaken för detta slags styrning. När SKL (2016) nyligen räknade på saken, fann de drygt 90 riktade statsbidrag¹ till primärkommunerna.

Dessa specialdestinerade och tidsbegränsade statsbidrag har beskrivits som inskränkningar i självstyrelsen. Argumentet är bland annat att riktade satsningar får en negativ inverkan på hur kommunerna prioriterar sina resurser. Tidsbegränsade satsningar sägs leda till ett slags ”projektsjuka” med följden att det blir svårt att hinna använda alla riktade medel. Ett ytterligare argument är att riktade statsbidrag hotar principen att det är kommunerna själva som i slutänden ansvarar för utformningen och prioriteringen av de verksamheter som de enligt lag har ansvar för. Vi ser således en risk i att detta slags styrning hotar undergräva det tidigare nämnda värdet av självbestämmande. Men vi ser även en risk för effektivitetsför-

1 SKL (2016) definierar riktade statsbidrag på följande sätt: ”Ett riktat statsbidrag är ett bidrag som har beslutats för ett speciellt ändamål, en speciell insats eller en speciell verksamhet i kommuner eller landsting/regioner. Det kan ha olika syften, fördelas enligt olika kriterier och är förenat med olika typer av krav när det gäller ansökan, medfinansiering, redovisning och uppföljning. Det kan också vara ensidigt beslutat av staten eller reglerat genom en överenskommelse.”

luster; givet vårt perspektiv är det nedslående att en utredning från Statskontoret (2016) funnit att kommunerna uppfattar att statens styrning har ökat i både omfattning, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste 20 åren, samt att uttryck som ”kortsiktig, ryckig och lokalt okunnig” är vanliga när kommunerna beskriver statens styrning.

2. Avsteg från finansieringsprincipen. Nära knutet till frågan om statlig styrning är frågor som rör den så kallade finansieringsprincipen. Finansieringsprincipen innebär kort sagt att staten inte ska ålägga kommuner nya uppgifter utan att de får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Avsteg från finansieringsprincipen betraktas ibland som ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

En organisation som särskilt värnat finansieringsprincipen är SmåKom, ett nationellt nätverk med knappt 70 medlemskommuner som driver mindre kommuners intressen. På rikskonferensen 2015 lyfte organisationen kopplingen mellan självstyre och finansieringsprincip när de i ett uttalande skrev att

Självstyre och finansieringsprincip borde inte behöva diskuteras överhuvudtaget. Allt oftare ser vi dock att det ruckas på de här grunderna. (SmåKom 2015).

I inlägget framhölls att förslaget om bemanningsregler i äldreomsorgen är ett exempel på när en myndighet presenterar en åtgärd som utgör en provokation mot både finansieringsprincip och självstyrelse. Ett annat ingrepp är när stora infrastrukturprojekt kräver inte bara medfinansiering, utan ofta att kostnaderna helt vältras över på kommunerna. Effekten, befarar SmåKom, blir att många kommuner saknar möjlighet att gå in med mångmiljonbelopp i satsningarna, och därmed att kommuner som redan har en negativ ekonomisk och demografisk utveckling får än svårare att bevara sin attraktivitet.

Ytterligare ett exempel utgörs av den tvingande anvisningslag som trädde i kraft 2016, och som av vissa beskrivits som ett brott mot finansieringsprincipen, och därmed en inskränkning i självstyrelsen (t.ex. Garme 2015.;

Gripenstam 2017). Många kommuner har slagit larm om att de inte för-
mår ställa om verksamheten för att resursmässigt och med bibehållen kva-
litet kunna hantera asylsökande familjers rätt till exempelvis skola och
förskola, samt hur de ser framför sig skenande kostnader för exempelvis
försörjningsstöd när statens etableringsstöd upphör. När regeringskans-
liet skickade ut lagförslaget på remiss skrev Staffanstorps kommun i sitt
svar att ”förslagets påverkan på det kommunala självstyret är inte accepta-
belt”, och Nacka ställde sig frågan ”om lagförslaget är förenligt med det
grundlagsfästa kommunala självstyret” (Garne 2015).

3. Borttagande (eller hot om borttagande) av verktyg och ansvarsområden. Möjlig-
heten att lägga in veto kan ses som ett viktigt uttryck för kommunernas
självstyre. En av de mer omdebatterade frågorna har rört lämpligheten i att
kommunerna har rätt att lägga in sitt veto mot införande av sprutbytespro-
gram. Nyligen stödde samtliga ledamöter i riksdagen, undantaget Modera-
terna, förslaget att avlägsna det kommunala vetot och låta landstingen en-
samt vara huvudman för ansökningar om sprutbyte. Den nya lagen trädde
i kraft 1 mars 2017; och det kommunala vetot mot sprutbytesprogram är
således slopat. I dag diskuteras också ett slopande av det kommunala vetot
för vindkraftsutbyggnad (Dagens Samhälle, 2017).

Man kan ha starka personliga uppfattningar om innehållet i dessa kom-
munala veton. Men det principiella faktumet kvarstår; borttagandet av
veto utgör ett exempel där statsmakten hotar att rycka ett instrument för
självstyre ur händerna på kommunerna, och därmed ytterligare urholka
värdet av det kollektiva demokratiska självbestämmandet på lokal nivå.
Ytterligare en sådan fråga rör huvudmannaskapet för skolan. Frågan fick
ordentlig fart när Leif Lewin pekade ut kommunaliseringen som det främ-
sta skälet till förfallet på skolorområdet (SOU 2014:5). Frågans plats på dag-
ordningen illustreras av att Liberalerna lagt riksdagsmotionen ”Förstatliga
skolan” (Motion 2016/17:1083), att LO sagt att ”ett förstatligande av sko-
lan bör övervägas” (Skolvärlden 2016-12-15), att Lärarnas Riksförbund
driver frågan, liksom att Per Molander (2017) driver linjen i en färsk
ESO-rapport.

4. Implikationer av en (eventuell) sammanläggningsreform När Bildtregeringen tillträdde efter valet 1991 kom ett klart trendbrott mot uppfattningen att "big is beautiful" på kommunområdet. En tydlig signal var när dåvarande civilminister Inger Davidson (KD) slog fast att "en viktig del av utvecklingen sker i små, naturliga gemenskaper" samt att "regeringen ser positivt på lokala initiativ till kommunandelning". Så sent som år 2000 stod Åsa Torstensson (C) i riksdagens talarstol och argumenterade för att Sverige behövde 100 nya kommuner.

Vindarna har dock vänt, snabbt och kraftigt. Under 2017 presenterades direktiven till utredningen Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen (FI 2017:13). En av uppgifterna är att undersöka behovet av framtida kommunsammanläggningar. För att förstå varför kommunsammanläggningar kan betraktas som inskränkningar i den kommunala självstyrelsen, krävs en historisk återblick. Under 1900-talet genomfördes två omfattande strukturreformer på kommunnivån: 1952 års Storkommunreform (då vi gick från 2500 kommuner till 1037), och Kommunblocksreformerna 1962–1974 (då vi gick från 1037 till 277 kommuner). Initiativen kom från statsmakten och de berörda småkommunerna var långtifrån entusiastiska. När Storkommunreformen genomfördes, krävde 245 av dem att få fortsätta vara egen kommun (Wångmar 2003: 166); och under Kommunblocksreformerna var det i formell mening 49 kommuner som tvångsmässigt lades samman med andra kommuner (Erlingsson med flera 2011).

Det ska sägas att det från utredningens håll understryks att frivillighet ska vara en bärande princip vid eventuella framtida sammanläggningar. Emellertid kan två saker påpekas; dels den historiska erfarenheten, där frivillighet snabbt byttes till tvång när statsmakten upplevde att takten i de frivilliga sammanläggningarna var för långsam, dels att det finns aktörer idag som önskar att frågan om tvångsinslag förs upp på agendan, till exempel fackförbundet Jusek som tycker att utredningsuppdraget är alltför försiktigt formulerat (Karriär 2017). Ur ett självstyrelseperspektiv är tvångsinslaget synnerligen problematiskt. Sammanläggningar av tvingande slag skulle utgöra uppenbara kränkningar av självbestämmandet för det lokala demokratiska kollektiv som önskar förbli en egen kommun. Det är, givet

det teoretiska argument vi presenterade tidigare, svårt att tänka sig en allvarligare kränkning av det lokala självstyret än att mot kommunmedborgares uttryckliga vilja tvinga dem att uppgå i en större politisk enhet.

Slutdiskussion

Vårt syfte har varit att empiriskt illustrera vad som beskrivits som sentida ingrepp i, eller hot mot idén om självstyrande kommuner. Innan vi summerar ska medges att framställningen kan uppfattas som ensidig. Vi har medvetet hållit oss borta från den andra sidan av självstyrelsemyntet: frågan om likvärdighet och det nationella intresset. Motsättningen mellan självstyrelsen och dessa värden är uppenbar. Idén om värdet av lokal anpassning till lokala förhållanden ger närmast per definition en förväntan om olika lösningar i olika kommuner. Samtidigt har vi i den svenska välfärdsstaten historiskt sagt att landets medborgare måste erbjudas likvärdig offentlig service oberoende av var de bor (jfr. Molander 2005).

Vi är medvetna om spänningsförhållandet. Vår poäng är emellertid att i konflikter mellan de olika värdena, tycks självstyrelseprincipen närmast regelmässigt få ge vika. Detta är möjligen inte märkligt, beaktat hur svagt skyddad självstyrelsen är i konstitutionen. Att vi har denna ordning är ett uttryck för att svenska kommuner i första hand ses som implementerande organ som är underställda staten. Vårt enkla budskap är att detta inte nödvändigtvis är den önskvärda ordningen – bland annat för att det principiellt är olyckligt när ordningen ständigt ger upphov till nya konfliktfyllda relationer mellan staten och kommunerna. Vidare, accepterar man den normativa argumentation vi presenterade kring styrkan med att ha en stark och grundlagsskyddad självstyrelse, är det oroväckande att hoten om inskränkningar i självstyrelsen verkar öka. Och det rör sig om flera områden: 1) om en riktad, statlig detaljstyrning; 2) om en bristande respekt för finansieringsprincipen där kommuner får nya uppdrag utan att ges mer resurser; 3) om att ta bort (eller om hot om att ta bort) verktyg och/eller ansvarsområden som ligger inom kommunernas befogenhetssfär; och 4) att vi själva varnar staten för att frestas att ta till tvångsverktyget för att slå samman svenska kommuner.

Referenser

- Chandler, J. A., (2008) Liberal justifications for local government in Britain: The triumph of expediency over ethics, *Political Studies* 56(2), s. 355-373.
- Dagens Samhälle* (2017). "Kommunalt veto stoppar vindkraft", nr 12, 2-3.
- Dahlkvist, M. & Strandberg, U. (1999) "Kommunal självstyrelse som maktspidningsprojekt". I SOU 1999:76 *Maktdelning*. Stockholm: Fritzes.
- Erlingsson, G. Ó. & Ödalen, J., (2008) "Kommunalt självstyre, demokrati och individuell autonomi", *Tidskrift för politisk filosofi* 2/2008.
- Erlingsson, G. Ó. & Ödalen, J., (2009) "Den politiska basorganisationens framtid: Fyra realistiska vägval", *Statsvetenskaplig tidskrift* 2/2009.
- Erlingsson, G. Ó., Wångmar, E. och Ödalen, J. (2011) "Kommunsammansläggningarna 1952-74: hur blev de politiskt möjliga?", *Offentlig förvaltning*, 14(3-4), 3-36.
- Erlingsson, G. Ó. & Ödalen, J., (2013) "How Should Local Government Be Organized? Reflections from a Swedish Perspective", *Local Government Studies* 39(1).
- Erlingsson, G. Ó. & Ödalen, J., (2017) "A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-Determination with Democracy", *Lex Localis - Journal of Local Self-Government* 15(2).
- FI 2017:13. *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen*.
- Garme, C. (u.å). "Kommunerna och den stora, stygga staten", *Tidningen Vi*. <http://www.vi-tidningen.se/kommunerna-och-stora-stygga-staten/>
- Gripenstam, L. (2017). "Flyktinglagen strider mot det kommunala självstyret", debattinlägg, *Svenska Dagbladet* 2017-01-22.
- Karlsson, D., (2004) "Borgmästardemokrati: Svenska kommuner mellan kvasiparlamentarism och kryptopresidentialism". Uppsats presenterad vid den Nordiska kommunforskarkonferensen i Oslo.
- Karriär* (2017). "Färre och större kommuner att föredra".

- Mackenzie, W. J. M., (1961) *Theories of Local Government*. London: London School of Economics and Political Science.
- Molander, P. (2017) *Dags för omprövning: en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Molander, P. (2005). "Självstyrelse, likvärdighet och effektivitet: ett spänningsfyllt förhållande", i Molander, P. & Stigmark, K. (red.) *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: Målkonflikter i den offentliga sektorn*, Hedemora: Gidlunds förlag.
- Montin, S. (2004) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Nergelius, J., (2006). *Svensk statsrätt*, Lund: Studentlitteratur.
- Petersson, O., (2001/2002) "Svensk författningsspolitik", *Juridisk Tidskrift*, häfte nr 3, s. 495–5
- Petersson, O., (2005) "Lokal självstyrelse: framtida forskningsperspektiv", i Molander, P. & Stigmark, K. (red.) *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: Målkonflikter i den offentliga sektorn*, Hedemora: Gidlunds förlag.
- Reepalu, I. med flera (2006). "Inskränk inte den lokala självstyrelsen", debattinlägg, *Dagens Nyheter* 2006-10-13.
- SKL (2009). "Starkare självstyrelse i grundlagspropositionen", pressmeddelande från Sveriges kommuner och landsting. <http://www.mynewsdesk.com/se/pressreleases/starkare-sjaelvstyrelse-i-grundlagsproposition-354361>
- SKL (2016). "Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner", skrivelse riktad till Finansdepartementet. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. <https://skl.se/download/18.6448fc93158becbb77f128da/1480951166357/F%C3%A4rre-och-mer-effektiva-riktade-statsbidrag-dnr-16-02375-2.pdf>
- SmåKom (2015). "Självstyrelse och finansieringsprincipen – grundstenar i kommunbyggen", uttalande från SmåKoms rikskonferens i Grebbestad 2015. <http://smakom.se/wp-content/uploads/2015/04/Uttalande-utskick-25-april.pdf>
- Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*. Stockholm: Statskontoret.

- SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*. Stockholm: Fritzes.
- Strandberg, U. (1998). *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds.
- Wetterberg, G. (2015). "Klåfingriga politiker är ett demokratihot", krönika, *Expressen* 2015-10-12.
- Wångmar, E. (2003) *Från sockenkommun till storkommun: en analys av storkommunreformens genomförande 1939–1952 i en nationell och lokal kontext*. Växjö: Växjö University Press.

Hög tröskel för att slå ihop kommuner

DET FINNS NÄSTAN inga färskas opinionsundersökningar om vad svenska folket och deras valda företrädare anser om kommunsammanslagningar. Det är en anmärkningsvärd iakttagelse i ett land där SOM-institutet varje år frågar folk hur de ställer sig till att avskaffa monarkin, trots att frågan knappast kommer att väckas i riksdagen. I motsats till avskaffandet av monarkin utgör kommunsammanslagningar trots allt ett realistiskt inslag i den samhällspolitiska verktygslådan. Att ingen brytt sig om att fråga beror förmodligen på att saken upplevts som avgjord och därmed politiskt ointressant.

Kommunstruktur har inte varit en fråga på regeringsnivå i Sverige sedan de stora kommunsammanslaggningsreformerna avslutades på 1970-talet och efter att de sista delningarna av kommuner verkställdes i början av 1990-talet. På den här punkten avviker Sverige från det övriga Norden. I synnerhet i Finland och Norge har inställningen till kommunsammanslagningar varit ett stående inslag i regeringsförklaringarna under de två senaste årtiondena, oberoende av om den aktuella regeringen haft för avsikt att förhålla sig aktivt eller passivt till kommunindelningen.

I den mån kommunindelningsfrågan alls diskuterats i Sverige under senare år har debatten förts i utkanten av offentligheten: i bilagor till utredningar, av intresseorganisationer som Jusek och i något enstaka fall av kommuner som själva övervägt för- och nackdelar med kommunsammanslagningar. Den senaste folkomröstningen om en eventuell kommunsammanslaggning hölls 2014 i Bengtsfors kommun, där man ville mäta stödet

för en gemensam kommun i Dalsland. Symptomatiskt nog genomfördes folkomröstningen ensidigt i Bengtsfors. Nej-sidan vann med 46 procent av de avgivna rösterna.

Frågan väcks till liv igen

Vintern 2017 dök kommunindelningsfrågan för första gången på länge upp på den rikspolitiska dagordningen. I regeringens kommittédirektiv om kommuners kapacitet att möta samhällsutvecklingen omnämns frivilliga kommunsammanläggningar som en av flera tänkbara metoder som kan stärka kommuners förmåga att hantera sina skyldigheter och utmaningar. Utgångspunkten för direktivet är att det inte finns en enda lösning på kommunernas kapacitetsproblem och att sammanläggningar kan komma på fråga i enskilda fall, inte som en universallösning för hela Sverige.

De som skrivit kommittédirektivet har fingertoppskänsla för var balanspunkten ligger. En av de få nyare enkätundersökningar som alls uppmärksammat kommunstrukturfrågorna, den svenska upplagan av den europeiska borgmästarundersökningen från 2015, visar att en stor majoritet av de svenska kommunstyrelseordförandena har större tilltro till samverkanslösningar än till sammanläggningar när det gäller att öka servicekvalitet, att professionalisera administrationen och uppnå besparingar. Den högsta relativa tilltron till sammanläggningars positiva effekter finns när det gäller ekonomiska besparingar. Här anser 52 procent av respondenterna att mellankommunal samverkan är mest effektivt, 36 procent att kommunsammanläggningar är mest effektivt och 12 procent att ingendera åtgärden gör det lättare att uppnå ekonomiska besparingar. När det gäller att öka politiskt deltagande upplever kommunalråden att varken sammanläggningar eller samverkan är till någon nytta.

Varken statsmakterna eller kommunernas företrädare uppfattar alltså att Sverige är i behov av en radikal kommunreform. Däremot ökar förståelsen för kommunsammanläggningar som åtgärder i enskilda fall.

Vad kännetecknar kommunsammanläggningar som inte genomförs som ett led i ett stort nationellt projekt, utan är redskap som tillgrips i enskilda fall? Den svenska erfarenheten ger liten vägledning. De kom-

munsammanläggningar Sverige känner från 1950- till 1970-talen genomfördes samtidigt som välfärdsstaten och den kommunala servicen byggdes ut och kommunernas politik och förvaltning professionaliserades. Utgångsläget år 2017 är ett annat.

Därför är det relevant att rikta blicken mot Norge och Finland, där frivilliga kommunsammanläggningar länge varit en del av en bredare samhällspolitisk åtgärdsrepertoar. Både Finland och Norge är eller har varit inne i stora nationellt styrda kommunindelningsreformer under 2000-talet, men har också erfarenhet av att kalibrera villkoren för frivilliga kommunsammanläggningar så att de ska bli mer attraktiva för kommunerna. Finland har dessutom tagit i bruk ett särskilt kommunindelningsförfarande för kommuner i långvarig ekonomisk kris. Erfarenheterna kan vara intressanta om Sverige väljer att öka förutsättningarna för frivilliga kommunsammanläggningar genom statliga styrmedel, till exempel ekonomiska incitament, eller särskilda förfaranden för kommuner i ekonomisk kris (jfr Häggroth 2016).

Höga kostnader och diffusa effekter

Varken i Sverige eller i något annat av de nordiska länderna finns det några principiella hinder för att genomföra frivilliga kommunsammanläggningar. De kommuner som vill gå samman kan och har kunnat göra det. Ändå sker det ytterst sällan. Det beror på att de omedelbara politiska kostnaderna för att föreslå en kommunsammanläggning vanligtvis är höga, samtidigt som nyttoeffekterna av en sammanläggning är diffusa och infrias först på sikt.

När idén om en frivillig kommunsammanläggning gått från ord till handling sker det med utgångspunkt i en förändrad lägesbedömning. Antingen har det skett förändringar i objektiva omständigheter, eller så gör beslutsfattarna en ny bedömning av de objektiva omständigheterna. Utifrån de finländska erfarenheterna av frivilliga sammanläggningar från tidsperioden 1995–2005, innan regeringen lanserade en sammanhållen nationell reformstrategi, finns det tre typer av omständigheter som i större utsträckning än andra leder till att frivilliga sammanläggningar genomförs:

• **Ekonomi.** Den ekonomiska situationen i en eller flera kommuner är svag, antingen till följd av den långsiktiga utvecklingen eller på grund av en enskild händelse som rubbat den kommunala ekonomin.

• **Geografi.** Kommuners områden och folks vardag är inflettade i varandra till den grad att de existerande kommungränserna inte uppfattas som ändamålsenliga. I Finland handlade det om att förenhetliga kommunindelningen i stadsregioner, till exempel Borgå, Rovaniemi och Jyväskylä, som av tradition bestod av en stadskärna som utgjorde en egen kommun och en omgivande landskommun. Liknande fall finns också i Norge, till exempel runt Fredrikstad. Trots att geografin utgjort en pådrivande faktor i frivilliga kommunsammanläggningar är det också viktigt att konstatera att det inte är lätt att göra nationell politik av att förenhetliga kommunindelningen i de tätt sammankopplade stadsregionerna. Frågan har varit politiskt prioriterad både i Finland och Norge, men motståndet mot kommunindelningsändringar har varit stort i kranskommuner och små kommuner nära en större stad.

• **Samarbetsbelastning.** Kommunerna är involverade i så många inbördes samarbetsrelationer att beslutsfattarna konstaterar att en kommunsammanläggning är mer rationell. I början av 2000-talet genomfördes ett nationellt experiment i Finland med syftet att öka samverkan och samordning mellan kommuner utan regelrätta kommunsammanläggningar, i synnerhet i frågor som rör markplanering, byggande, trafik och näringslivsutveckling. I flera av experimentregionerna ledde projektet till frivilliga kommunsammanläggningar, eftersom omfattande samverkan gjorde beslutsfattandet trögörsligt och medförde höga transaktionskostnader. Erfarenheten från projektet var en viktig bakgrundsorsak till att den finländska regeringen år 2005 satte igång med en riksomfattande kommunindelningsreform.

Alla kommunsammanläggningar är likadana

Det finns få kommunsammanläggningar som inte är förknippade med politisk dramatik i något skede av processen. I den meningen är alla kommunsammanläggningar likadana. Vissa omständigheter verkar upprepas

oberoende av i vilket land och under vilka omständigheter kommunsammanläggningarna genomförs. Till exempel är det lätt att konstruera en stor/liten-motsättning, oberoende om de berörda kommunerna har 100 000 och 50 000 invånare eller 10 000 och 7 000 invånare vardera.

Kommunens kalkylerade status efter en kommunsammanläggning påverkar politikernas inställning till reformen, konstaterade redan Lennart Brantgärde (1974) i sin studie av den svenska kommunblocksreformen. Tanken på en kommunsammanläggning är oftast svårast att smälta för den näst största kommunen i området, medan centralorter sällan ser problem i att kommunens område utvidgas. För politiska beslutsfattare är förlusten av förtroendeposter en fråga som påverkar hur man ställer sig till reformen. Alla de mönster Brantgärde lade märke till i Sverige på 1960- och 1970-talet har återkommit vid senare kommunsammanläggningar i andra länder. De kommer sannolikt att upprepas ifall kommunsammanläggningar åter blir aktuella i Sverige.

Gemensamt för alla kommunsammanläggningar, oberoende av tid och land, är att de automatiska effekterna av en sammanläggning är mycket få. Positiva effekter av att slå samman två eller flera kommuner till en måste åstadkommas genom medvetna politiska och praktiska beslut och genom att aktivt styra sammanläggningsprocessen. Sammanläggningen skapar alltså en utvecklingspotential som måste hanteras aktivt.

Alla kommunsammanläggningar är olika

Utvecklingspotentialen är däremot inte identisk i alla sammanläggningar. En av de viktigaste insikterna från studierna av frivilliga kommunsammanläggningar i Finland under 2000-talet är att utfallet av sammanläggningen är beroende av från vilken position kommunsammanläggningen startat och hur man lyckas hantera sammanläggningsprocessen.

I en meta-analys av kommunsammanläggningsprocesser identifierade Arto Koski med flera fem olika typer av sammanläggningar. Variationen är kopplad till hur stort det yttre trycket på en sammanläggning är. I en *strategisk sammanläggning* är det yttre trycket på att lägga samman kommuner obefintligt, men kommunerna går själva in för åtgärden för att sätta

kommunen på kartan i ett nationellt sammanhang och i konkurrensen om företagsetableringar. I en *effektiverande sammanläggning* är syftet en optimering av resursanvändningen. Det här är fallet till exempel när kommuner uppfattar transaktionskostnaderna vid samverkan som för höga och går in för att samla resurserna i en enda organisation. I en *anpassande sammanläggning* genomförs kommunsammanläggningen för att balansera kommunernas ekonomi. Syftet med en *räddande sammanläggning* är att hantera svåra ekonomiska problem hos en av de inblandade kommunerna. I en *tvångssammanläggning* enligt finsk lag är en eller flera kommuners resurser körda i botten och sammanläggningen genomförs för att säkra servicen till kommuninvånarna.

Sund realism behövs när man bygger ny kommun

I grund och botten handlar det om kommunernas förhandlingsposition. Om kommunsammanläggningen genomförs i ett läge där det inte finns något nämnvärt yttre tryck på en sammanläggning, finns det ett större utrymme för att bygga något nytt. De inblandade kommunerna kan i stor utsträckning utforma en lösning som kan accepteras av befolkningen i hela den nya kommunen.

Risken med strategiska sammanläggningar är att den ambitionsnivå man valt i sammanläggningar som syftar till att sätta kommunen på kartan inte håller för förändrade ekonomiska villkor. Det visar erfarenheterna från till exempel sammanläggningarna runt Uleåborg, Kouvola och Salo i Finland. Sund realism, eller till och med pessimism, förefaller nödvändig också när man planerar sammanläggning under gynnsamma villkor.

Om kommunsammanläggningen blir aktuell först när en eller flera kommuners resurser är körda i botten minskar utrymmet för nyskapande och förverkligande av sammanläggningsparternas önskemål. En studie från Tammerfors universitet visar att en påtvingad kommunsammanslagning i själva verket skapar en relativt enkel beslutssituation, eftersom rörelseutrymmet är begränsat och tidtabellen knapp. Med tanke på befolkningen och beslutsfattarna i de berörda kommunerna är utfallet däremot sällan optimalt. I sammanläggningar som berör kommuner i ekonomisk

kris är sammanläggningskonstellationen särskilt viktigt. Den mottagande kommunen behöver ha tillräcklig ekonomisk kapacitet för att sammanläggningen ska leva upp till sitt syfte att säkra servicen till invånarna. Om en kommun med svag ekonomi slås samman med en jämnstor kommun med bara aningen bättre ekonomisk kapacitet blir resultatet ofta att också den sammanlagda kommunen kommer att dras med ekonomiska problem under överskådlig framtid.

Frivilliga kommunsammanläggningar är ett verktyg som ska hanteras med stor medvetenhet. Helt spontana kommunsammanläggningar är ovanliga. Erfarenheterna från Finland och Norge visar att existensen av regelverk och ekonomiska incitament som underlättar frivilliga kommunsammanläggningar har en katalyserande effekt på lokala sammanläggningsinitiativ. Ifall styrmedlen begränsas endast till situationer där en eller flera kommuner befinner sig i ekonomisk kris är det viktigt att beakta helhetsbilden. Det blir inte bättre av att lägga två lik i samma kista, som en norsk kommunalpolitiker uttryckte saken en gång.

Referenser

- Antila A., Asikainen J. & Koski A. (2015) *Kriisikuntien kuntaliitokset ja ehdotuksen niiden kehittämiseksi*. Kuntaliitto. ("Sammanläggningar av kriskommuner och förslag till utveckling av förfarandet").
- Baldersheim H. & Rose L. (eds.) (2010): *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave McMillan.
- Brantgärde L. (1974): *Kommunerna och kommunblocksbildningen*. Göteborg Studies in Politics 4.
- Dir 2017:13. *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen*. Kommittédirektiv 9 februari 2017.
- Häggroth S. (2016): *En bärkraftig kommunstruktur*. Kommuninvest.
- Klausen J. E., Askim J. & Vabo S. (reds.) (2016): *Kommunereform i perspektiv*. Fagbokforlaget.
- Koski A., Kyösti A. & Halonen J. (2013): *Opittavaa kuntaliitosprosesseista. Meta-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista* ("Vad kan vi lära oss av kommunsammanslagningsprocesserna? En meta-analys av kommunsammanslagningsdokument från 2000-talet"). Kuntaliitto, Helsinki.
- Tapiola J. (2015): *Pakotetun muutoksen johtaminen. Tapaustutkimus valtiolähtöisen kuntafusion toteuttamisesta Porin kaupungin ja Lavian kunnan välillä*. Tammerfors universitet. ("Att leda en påtvingad förändring. En fallstudie av tvångssammanslagningen mellan Björneborgs stad och Lavia kommun").

LOKAL
DEMOKRATI
OCH
POLITIK



Begär vi för mycket av våra lokala ledare?

POLITISKT LEDARSKAP KOMMER med en hög prislapp. En studie omfattande 17 länder visade att man kan räkna med att tappa ungefär *tre* år i förväntad livslängd om man blir regeringschef (Olenski m.fl. 2015; jfr. Pederson & Williams 2001); och andra studier har visat att åtminstone rikspolitiker upplever högre stressnivåer än individer med jämförbara uppdrag i ett ”vanligt” yrkesarbetande liv (Every-Palmer, Barry-Walsh & Pathé 2015; Weinberg 2015; 2012; Weinberg & Cooper 2003; 1999).

Emellertid är kunskapen om lokala toppolitiker bristfällig. Med tanke på hur viktigt det är att attrahera individer med rätt kompetens till den här typen av uppdrag, liksom hur avgörande det är att toppolitiker har förmågan att hålla huvudet kallt för att fatta förnuftiga beslut, stämmer de internationella resultaten till eftertanke. Hur mår våra lokala politiska ledare? Vilken arbetsmiljö erbjuds de? Syftet med föreliggande kapitel är att, utifrån dessa frågor, kritiskt resonera om svenska hel- och deltidsengagerade politikers arbetsförhållanden.

Hög arbetsbelastning och mentalt påfrestande

Samtidigt som dessa politiker är den kommunala demokratis ryggrad, möts den kommunala nivån och dess institutioner i särskilt hög utsträckning av misstro från allmänheten (jfr. Erlingsson 2017; Möller 2000: 38f). En ytterligare indikation på att uppdraget är tufft är att det finns en viss omsättning på dem: siffror från Statistiska centralbyrån visar att 77 hel- och deltidsarvoderade lämnade sitt uppdrag i förtid 2007–2010, och att

96 gjorde det 2011–2014. Saken är begränsat utforskad, och därför är kunskapen om varför toppolitiker hoppar av i förtid låg.

Lite vet vi dock. I journalistisk rapportering har vi sett hur vissa antytt hur mentalt påfrestande det är att ha ett uppdrag där man på heltid lever i konflikt; att man får allt svårare att lita på såväl meningsmotståndare som partikamrater. Ett avhoppat kommunalråd uttryckte det som att: ”När man får tillräckligt många knivar i ryggen börjar man värdera, var är det värt att hålla på?” (Dagens Samhälle 2017a). Mycket riktigt antyder forskning att uppdraget som till exempel kommunstyrelseordförande gör att man med tiden blir litet socialt isolerad. I en närstudie av 20 kommunalråd drar Nilsson (2001: 186) slutsatsen att kommunalråd kan känna sig som ”den ensammaste varelsen i hela universum”, att de ”uttrycker starka ensamhetskänslor” och ”aktar sig för att lita på andra”. I sin detaljerade fallstudie, då han intensivt ”skuggade” ett kommunalråd under en händelserik och skandalpräglad tvåveckorsperiod, tecknar Wrenne (1997) en liknande bild.

Tilltagande social isolering är en sak, dålig arbetsmiljö en annan. I sentida journalistisk rapportering har vi sett att några toppolitiker som hoppat av sitt uppdrag i förtid angett ”en fruktansvärd arbetsmiljö” som orsak till avhoppet (Dagens Samhälle 2014). Andra har vittnat om hur uppdraget bidragit till att de drabbats av panikångest och alkoholproblem, samt hävdat att politiken utgör en högriskmiljö för ohälsa av alla slag (Dagens Samhälle 2015).

Till social isolering och oreglerad arbetsmiljö kommer också tung arbetsbelastning. I linje med Wrennes iakttagelse (1998) om hur gränserna mellan privatliv och yrkesliv tycks lösas upp för kommunstyrelseordförande, har vissa sagt att ”man egentligen aldrig är ledig” (Sydsvenskan 2016). Den tunga arbetsbelastningen bekräftas av en enkätundersökning av svenska kommunstyrelseordförande, där de uppger att de i snitt arbetar cirka 57 timmar i veckan. Som ett kommunalråd uttryckte det när han avgick efter mindre än två år på posten: ”Du måste lägga ner mer än hundra procent, du ska vara här hela dagarna och det är alltid någon som vill träffa dig på kvällar och helger också” (Göteborgsposten 2013).

Knappast överraskande finns en föreställning om att uppdraget skapar ett närmast hopplöst ”livspussel”, och mycket riktigt har en undersökning visat att skilsmässor är särskilt överrepresenterade bland kvinnliga toppolitiker (Folke & Rickne 2016).

Hot och våld mot person och familj

Intimt förbunden med arbetsmiljö är frågan om hot och våld. Vid upprepade tillfällen har Brottsförebyggande rådet genomfört *Politikernas trygghetsundersökning* (t.ex. BRÅ 2015b). I den senaste mätningen uppgav ungefär tre av tio förtroendevalda att de utsatts för hot och våld i samband med sitt politiska förtroendeuppdrag.

Tydligt är att kommunstyrelseordförande blir utsatta betydligt oftare än framför allt fritidspolitiker. Här uppges 62 procent att de utsatts för hot och våld (jfr. BRÅ 2015a); och hoten tycks särskilt riktas mot kvinnliga toppolitiker (Dagens Samhälle 2017b). Detta kan få olika effekt på olika individer. Ett par exempel är på sin plats.

I ett blogginlägg daterat 22 december 2015, gjorde Nyköpings kommunalråd iakttagelsen att det han är allra mest rädd för i sitt uppdrag, är att familjen ska komma i kläm, och att: ”det gör de redan på det sättet att jag inte alltid är hemma så mycket som jag vill eller borde vara” (Granström, 2015). Därefter, att den lokala revyn plockat in hans fru i en sketch och att familjen därmed dragits in i offentligheten som följd av hans uppdrag. Därvid kom han fram till han slutsatsen:

Om mig kan man skämta eller skriva vad som helst, det får jag tåla. Men när min familj som inte finns i offentligheten, som lever sina egna liv, dras in på grund av mig då börjar jag fundera på om det är värt att hålla på med det jag gör.

Vi har nyligen också sett hur regelrätta hot mot politiker lett till avhopp. För att bara ta två exempel: I december 2016 lämnade en kommunstyrelseordförande i en skånsk kommun sitt uppdrag efter en längre tid av förföljelse, som bland annat kulminerade i att hans bild eldades upp (Skånska Dagbladet 2016), och i januari 2015 lämnade en ordförande i barn- och

utbildningsnämnden i en östgötsk kommun sitt uppdrag efter hot från inte mindre än två olika personer.

Ett av bekymren: det är ett uppdrag – inte ett yrke

Att vara kommunstyrelseordförande är förstås inte det enda eller sannolikt ens det allvarligaste riskyrket man kan inneha. Men, det som skiljer uppdraget som kommunstyrelseordförande från andra utsatta positioner i samhället, är att det är ett *förtroendeuppdrag*. Det är faktiskt inte ett yrke. Till skillnad från exempelvis lärare, poliser, brandmän och allmänläkare saknar de en formell utbildning för sitt uppdrag, och en utbildning för uppdraget kan man egentligen inte heller ha. Vad en kommunstyrelseordförande har för uppgifter kan nämligen variera från kommun till kommun, och avgörs inte sällan av informella överenskommelser dels med kommunchef, dels med oppositionsråd, dels med kommunfullmäktiges ordförande; men också i varierande grad med ordförandena för facknämnderna.

Att uppdraget som kommunstyrelseordförande inte är ett yrke gör också att det saknas en viss grundtrygghet i anställningen. Reglerna varierar från kommun till kommun och är heller inte helt uppenbara avseende vad som gäller vid sjukdom, när man blir förälder och hur rätten till semester ser ut, och vem man vänder sig till om man behöver stöd vid arbetsskada. Som uppmärksammades i rapporten *Villkor för förtroendevalda* (2015: 10f), är skillnaderna stora vad dessa saker beträffar kommuner emellan:

Nära hälften av kommunerna/landstingen/regionerna erbjuder helt och deltid sarvoderade förtroendevalda som förhindras att fullgöra sitt uppdrag med anledning av föräldraledighet, sjukskrivning eller annat skäl, möjligheten att vara ledig och en vikarie utses i dess ställe. En tredjedel av respondenterna uppger att ledighet med anledning av föräldraledighet, sjukskrivning eller andra skäl inte är reglerat och 20 procent uppger att det löses på annat sätt.

Ett liknande problem uppmärksammas i SKL-rapporten *Hot och våld mot förtroendevalda* (SKL 2014). Där påpekas självklarheten att förtroende-

valda måste kunna lita på att de får stöd och hjälp om de utsätts för hot och våld. Men, samtidigt är det mycket oklart vem som äger en hel- eller deltidspolitikers arbetsmiljöansvar. En tydlig indikation på problemets aktualitet är att cirka sex av tio kommunstyrelseordförande har fått motta hot om våld; men att samtidigt bara var tredje kommun har en plan för att förebygga detta problem. Det är uppenbart att arbetsmiljöansvaret är otydligt, vem som bär det och vad det inkluderar, och detta i sig skapar en otrygg situation för våra lokala politiska ledare. Det är inte lyckat. För, inte bara skulle en tydligare och bättre ordning ha potential att minska riskerna för förtida avhopp samt potentiellt stärka den allmänna psykosociala hälsan hos ledande lokalpolitiker; den skulle också göra uppdraget mer attraktivt.

Slutdiskussion

Det finns mycket som talar för att frågan om ledande politikers arbetsmiljö inte tas på det allvar som den förtjänar. Så, frågan är vad vi ska ta med oss från framställningen. Först och främst insikten: att vara kommunstyrelseordförande är en samhällsbärande funktion. I princip samtliga mätningar som gjorts pekar ut kommunstyrelseordföranden som den som har mest "makt" och "inflytande" i svenska kommuner (t.ex. Erlingsson & Öhrvall 2017). Det får anses vara en tämligen inflytelserik och maktfull position givet kommunernas roll i det svenska politiska systemet. Bland annat utverkas ungefär 20–25 procent av svensk BNP på kommunal nivå, man har betydande ansvar för verksamheter som vård, skola och omsorg, och vidare har kommunerna arbetsgivaransvar för över 750 000 individer.

Att det är en samhällsbärande funktion gör det angeläget att lämpliga och kompetenta personer attraheras dit av så att säga "rätt" skäl. Redan i dag finns indikationer på att utbudet av uppdragsvilliga är skralt (se t.ex. Erlingsson med flera 2015). Möjligen har det att göra med att uppdraget, åtminstone på papperet, ser ut att kosta mer än det smakar. Kommunstyrelsens ordförande är ansiktet utåt för en stor och viktig arbetsgivare: kommunen. Vederbörande är dessutom ytterst politiskt ansvarig för verk-

samheter som invånarna är starkt engagerade i, till exempel skolan och äldreomsorgen. Exponeringen är dessutom hög och krav finns på ständig tillgänglighet. Till detta kommer förväntningar, krav och önskemål från egna partimedlemmar, men också från såväl eventuella samarbetspartier liksom oppositionspartier. Kommunstyrelseordförande uppger att de jobbar uppemot 60 timmar i veckan samtidigt som deras medianinkomst ligger på runt 55 000 kronor, vilket kan jämföras med kommunchefers löner som ligger cirka 20 000 över den summan. Med andra ord, ett omfattande ansvar med stor exponering, hög arbetsbelastning, dålig arbetsmiljö och relativt sett inte allt för hög ersättning. Till detta kommer en situation där misstro från omgivningen i många fall är vanligt, och trakasserier, hot och våld en del av vardagen för många.

Mot den här bakgrunden har vi ett ansvar att skapa drägligare villkor, arbetsmiljö och enhetlig och förutsägbar struktur runt kommunstyrelseuppdraget. Antagandet är att om arbetsvillkoren och arbetsmiljön, och förutsättningarna i övrigt, är så pass tuffa, kommer vi långsiktigt få svårt att rekrytera individer till dessa uppdrag, (alternativt, att olämpliga individer med oönskade incitament hittar dit) liksom tappa dem som i dag sitter där men upplever att uppdraget är allt för påfrestande.

Svagare skydd i brottsbalken

Vad kan och bör göras? Efter attentatet mot den skånska kommunstyrelseordföranden påpekade företrädare för Kommunförbundet Skåne (2016) att lagstiftningen faktiskt *försvagat* skyddet för förtroendevalda då en ändring gjordes i brottsbalken sommaren 2016. Enligt ändringen i brottsbalken, skriver de, ska brottet nu rikta sig mot "en tjänsteman" för att betraktas som extra allvarligt, istället för som den tidigare formuleringen: "en tjänsteman eller förtroendevald". Företrädarna för Kommunförbundet Skåne konstaterar att detta är olyckligt och bör ändras tillbaka:

Det är ett steg åt fel håll jämfört med den utvecklingen vi ser i vissa delar av samhället. Det är olyckligt att det ens ska behövas, men det är en självklarhet att vi som förtroendevalda ska ha samma skydd

i lagen som övriga myndighetsutövare, annars riskerar samhället att stå utan företrädare.

Lena Micko (2016) upprepade budskapet, att lagstiftaren genom den språkliga ändringen tagit bort det enda förstärkta rättsliga skydd som kommunpolitiker har haft, och vädjade till regeringen: ”Urholka inte skyddet för de förtroendevalda när det snarare behöver förstärkas.”

Så, en sådan lagändring är en sak som skulle kunna vara en åtgärd för att stärka skyddet för förtroendevalda. Men kommunerna själva har också ett ansvar, som till exempel SKL (2014) uppmärksammar. Kommunerna behöver bli bättre på att systematiskt arbeta med att förebygga, liksom hantera trakasserier, hot och våld mot förtroendevalda. En viktig del av arbetet, som inte tycks ingå i dag, är att varje kommun upprättar handlingsplaner och arbetar aktivt med utbildningar i frågan. En annan del är att tydliggöra arbetsmiljöansvaret, varvid man skriver att

förtroendevalda måste kunna lita på att de får stöd och hjälp om de utsätts för hot och våld. Därför krävs det en mer systematisk samverkan mellan kommuner/landsting, partierna och polisen för att klara ut vad varje part gör för att både förebygga och hantera hot och våld när det uppstår.

Så finns andra, mer vardagliga och jordnära frågor i hel- och deltidssarvoderade politikers arbetsmiljö, till exempel vad som gäller vid sjukskrivning eller föräldraledighet. Den senaste demokratiutredningen (SOU 2016:5) för här ett resonemang om behovet av åtgärder på området. Utgångspunkten här är att vi, för att kunna attrahera kompetenta människor till tunga förtroendeuppdrag, måste erbjuda vettiga villkor till hel- och deltidssengagerade kommunpolitiker. Utredarna konstaterar att det måste finnas en ordning som möjliggör för hel- eller deltidssengagerade att vara föräldralediga och sjukskrivna och att man efter ledighet och sjukskrivning ska kunna återgå till sitt uppdrag, samt att man ”anser att bristen på reglering i detta avseende inte är rimlig”.

Referenser

- BRÅ (2015a). *Hot och våld: Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- BRÅ (2015b). *Politikernas trygghetsundersökning*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Dagens Samhälle (2014). "60 kommuntoppar har hoppat av i förtid: Frukansvärd arbetsmiljö och maktskiften viktiga skäl".
- Dagens Samhälle (2015). "Ensamheten drev dem mot missbruk".
- Dagens Samhälle (2017a). "Knivar i ryggen bakom M-avhopp".
- Dagens Samhälle (2017b). "Två av tre kvinnliga toppolitiker hotas".
- Erlingsson, G. Ó. och Öhrvall, R. (2017) *Fullmäktigeledamoten och mandatperioden*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Erlingsson, G. Ó. (2017) Svenskens sviktande kärlek till kommunnivån, i Andersson, U. med flera [red.] *Larmar och gör sig till*. Göteborg: SOM-institutet.
- Erlingsson, G. Ó., Fogelgren, M. och Öhrvall, R. (2015). *Att ta plats i politiken*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Every-Palmer, S., Barry-Walsh, J. och Pathé, M. (2015) Harassment, stalking, threats and attacks targeting New Zealand politicians: A mental health issue, *Australian & New Zealand Journal of Psychiatry* 49(7), 634-641.
- Folkbladet (2015) "Politiker avgår efter hot", 2015-01-28.
- Granström, U. (2015). "Om uppdraget, familjen och revyn", <http://urban-granstrom.se/?p=836>
- Göteborgsposten (2013). "Därför avgår Sylvan som kommunalråd", 2013-01-17.
- Kommunförbundet Skåne (2016). "Skåne står enat för demokratin", uttalande 2016-12-15, <http://kfsk.se/blog/nyheter/skane-star-enat-for-demokratin/>
- Lundqvist, D. (2013) *Psychosocial Work Conditions, Health, and Leadership of Managers*. Linköping: Linköping University.
- Micko, L. (2016) Hot mot förtroendevalda är ett hot mot demokratin, de-

- battinlägg, *Svenska Dagbladet* 2016-12-05.
- Möller, T. (2000) *Politikens meningslöshet*. Malmö: Liber.
- Nilsson, T. (2001) *Den lokalpolitiska karriären. En socialpsykologisk studie av tjugo kommunalråd*. Växjö: Växjö University Press.
- Olenksi, A. R., Abola, M. & Jena, A. (2015) Do heads of government age more quickly? Observational study comparing mortality between elected leaders and runners-up in national elections of 17 countries, *The BMJ*.
- Pederson, W. D. & Williams, F.J. (2001) America's presidential triumvirate: Quantitative measures of character, I Fishman, E., Pederson, W.D. & Rozell, M.J. (reds.) *George Washington: Foundation of presidential leadership and character*. Westport: CT.
- Rickne, J. & Folke, O. (2016) *Vertikal ojämlikhet i kommunpolitiken*. Underlagsrapport till 2014 års Demokratiutredning. <https://demokratiutredningen.files.wordpress.com/2015/04/folke-rickne-vertikal-ojce3a4mlikhet-i-kommunpolitiken.pdf>
- SCB 2015. *Folkvaldas villkor i kommunpolitiken*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- SKL (2014). *Hot och våld mot förtroendevalda*. SKL: Sveriges kommuner och landsting.
- Skånska Dagbladet* (2016). "Politikern avgår efter attentat och nazisthot", 2016-12-13.
- SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden*. 2014 års Demokratiutrednings slutbetänkande. Stockholm: Kulturdepartementet.
- Sydsvenskan* (2016). Man är egentligen aldrig ledig.
- Villkor för förtroendevalda: ersättnings- och arbetsvillkor för förtroendevalda i kommuner, landsting och regioner* (2015). Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Weinberg, A. (2015). "A longitudinal study of the impact of changes in the job and the expenses scandal on UK national politicians' experiences of work, stress and the home-work interface", *Parliamentary Affairs* 68, 248–271.
- Weinberg, A., (ed) (2012) *The psychology of politicians*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Weinberg, A. & Cooper, C.L. (2003) "Stress among national politicians elected to Parliament for the first time", *Stress and Health* 19, 111-117.
- Weinberg, A. & Cooper, C.L. (1999) "Workload, stress and family life in British Members of Parliament and the psychological impact of reforms to their working hours", *Stress Medicine* 15, 79-87.
- Wrenne, P. (1998) *Kontakter och förankring: En studie av kommunstyrelsens ordförande*. Göteborg: CEFOS, Göteborgs universitet.

Bortom starke man

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET kan på ett eller annat sätt kompensera för många resursrelaterade kommunala framtidsutmaningar, men det kan knappast kompensera för bristen på demokratiskt valda beslutsfattare. Det är svårt att se hur en kommun kan fortsätta att existera om det inte finns någon som vill ta på sig den ofta otacksamma rollen att besluta om hur en begränsad mängd resurser ska möta de i det närmaste oändliga förväntningarna på vad den kommunala organisationen ska leverera. (Frågan om kommunernas finanser och behoven av prioriteringar behandlas bland annat i Annika Wallenskogs bidrag.)

Det är heller ingen brist på nidsbilder av den kommunala politikern, bilder som knappast underlättar rekryteringen av nya lokala politiska ledare. I ett inlägg i SVT:s Aktuellt (2016-08-19) hänvisade till exempel samhällsdebattören Po Tidholm till följande citat från en engelsk samhällsdebattör:

Ordna ett politiskt möte utan en journalist närvarande är som att ta ut en lärare ur klassrummet. I bästa fall får Britney tuggummi i håret, men i värsta fall har man ingen skola kvar.

Tidholm utgick således ifrån att kommunpolitiker innerst inne vill fatta dåliga beslut men att det finns andra krafter (till exempel lokaljournalister) som hindrade dem från att göra det.

Det är säkerligen inte omöjligt att hitta enskilda exempel på kommunala politiker som gömmer sig i kommunhusens korridorer utan någon stör-

re interaktion med de medborgare som de formellt företräder. Det är heller inte omöjligt att en eller annan av dem dessutom skulle kunna karakteriseras som ”starke man” som pekar med hela handen långt innan planerings- och beslutsprocesserna ens har startat och som därigenom driver igenom ett och annat verklighetsfrämmande beslut helt utan medborgerlig förankring. Under de sju år som jag har forskat om kommunal politik och demokrati har jag emellertid träffat få politiker som passar in i den beskrivningen. Framförallt kan man ifrågasätta om vi ska utgå ifrån ovanstående beskrivning av en kommunal politiker när vi sätter upp spelreglerna för den kommunala demokratin?

Ambitioner att reformera demokratin

Under de senaste trettio åren har det förts en debatt om hur vi ska utveckla demokratin i Sverige. Många nationella statliga utredningar har presenterat en ofta dyster bild av den svenska demokratin. Där har man inte sällan hänvisat till att medlemstalen i de politiska partierna har minskat, förtroendet för politikerna likaså och att avhoppet från fullmäktigeförsamlingarna har ökat. Det finns anledning att inta en kritisk hållning till en del av de domedagsprofetiorna – sett över tid pekar inte alla kurvor åt fel håll för den representativa demokratin (Erlingsson & Öhrvall 2017). De demokratiska problem som utredningarna och debatten uppehållit sig vid har generellt sett relaterat till hela det politiska systemet. De reformer som föreslagits och som i vissa fall har genomförts har emellertid till största delen riktats specifikt mot den kommunala demokratin.

I en representativ demokrati finns det två huvudsakliga parter: väljarna och de politiska representanter som utses av väljarna. Exakt hur den relationen ska se ut har varit föremål för otaliga studier och diskussioner. Hannah Pitkin (1967) presenterade en i det sammanhanget ofta citerad teori – hon hävdar att den folkvalda politikern har rätt att gå emot sina väljares uttryckta vilja i ett enskilt beslut men att hen har fram till nästa val på sig att övertyga samma väljare om att det var rätt beslut att fatta. Det svenska demokratiska systemet har historiskt sett i stort fungerat i enlighet med det antagandet.

I de senaste 30 årens debatt kring hur vi ska vitalisera den svenska demokratin och då framförallt den kommunala demokratin har det uttryckts ambitioner och förslag som lite övergripande kan delas upp i två kategorier. Några av ambitionerna och förslagen framhäver vad Jürgen Habermas (1996) kallar *kommunikativa handlingar* medan andra ambitioner och förslag kan liknas vid vad Habermas kallar *strategiska handlingar*. De förslag och ambitioner som relaterat till demokratins kommunikativa aspekter går ofta att på ett eller annat sätt förena med Pitkins teori – de strategiska står emellertid ofta i konflikt med den.

Utgångspunkten för Habermas teorier om kommunikativa handlingar är att alla individer har sina egna bilder av världen runt omkring sig, vilka i sin tur ligger till grund för de behov som varje enskild individ upplever att de har. Demokratin handlar därför om att vidga förståelsen för olika individers perspektiv och behov – att skapa förutsättningar för att enskilda subjektiva perspektiv omvandlas till intersubjektiva perspektiv som således delas av många. Legitimiteten i det demokratiska beslutsfattandet grundar sig i försöken att uppnå en sådan bred förståelse. De strategiska handlingarna relaterar å andra sidan till möjligheterna att övertyga andra och/eller att vinna en debatt för att på så sätt få genomslag för sin egen världsbild och de behov som följer med den. I den kommunikativa ansatsen utgör således dialogen och förståelsen centrala komponenter av demokratin – den strategiska ansatsen sätter å andra sidan argumentationen och inte minst det politiska spelet i centrum.

Medborgarna kan lättare hindra politiska beslut

Det är inte svårt att hitta visioner som anknyter till de kommunikativa värdena i de statliga demokratiutredningarna. Kommundemokratikommittén relaterade till exempel till de kommunikativa aspekterna när man framhävde vikten av att det skapas utrymme för "eftertanke, diskussion, debatt, samråd och förankring innan besluten fattas." (SOU 2001:89, sid. 32) De konkreta reformer som har genomförts för att förstärka den lokala demokratin och som fått störst praktiskt genomslag har dock till stora delar präglats av ett strategiskt förhållningssätt där medborgarnas förmåga

att hindra ett specifikt beslut har stått i centrum.

I praktiken har det således lagts mycket energi och fokus på att förstärka medborgarnas möjligheter att på olika sätt strategiskt försvåra fattandet och genomförandet av lokala politiska beslut. De utökade möjligheterna för en grupp medborgare att tvinga fram en rådgivande folkomröstning i en specifik fråga är ett exempel på det – de utökade möjligheterna att överklaga eller på annat sätt juridiskt förhindra eller förhala implementering av ett politiskt beslut är ett annat.

Den här obalansen mellan konkreta reformer som syftar till att stärka de strategiska snarare än de kommunikativa aspekterna av demokratin kan vara ett resultat av att det är just de strategiska aspekterna som är enklast att förändra med nationell lagstiftning. Det är svårt att lagstifta fram ett kommunikativt förståelseinriktat förhållningssätt hos ledande politiker – för det krävs det snarare kontinuerliga diskussioner och reflektioner kring den kommunala politikerrollen. Däremot går det att lagstifta fram möjligheter för en grupp medborgare att tvinga fram en rådgivande kommunal folkomröstning mot de styrande politikernas vilja – det vill säga reformer som ökar de engagerade medborgarnas strategiska möjligheter att försvåra för de folkvalda politikerna att utföra sitt representativa demokratiska uppdrag.

De nya instrument som har introducerats för att förstärka den lokala demokratin, såsom folkomröstningar och olika former av samrådsmöten, har ofta utvecklats till en kraftmätning mellan kommunala politiker och en grupp engagerade medborgare. Alltför ofta har den kampen saknat en tydlig ”segrare.” Under de första tre åren med den nya lagen om förstärkt folkinitiativ hölls det åtta rådgivande kommunala folkomröstningar om förändringar i kommunernas skolorganisationer, som till exempel skolenläggningsplaner. I alla åtta fallen förlorade de styrande politikernas förslag i själva folkomröstningen. I samtliga åtta fall valde emellertid samma styrande politiker att ändå verkställa hela eller delar av de beslut som behandlades i folkomröstningen, bland annat med hänvisning till ett lågt valdeltagande. På vilket sätt förstärktes den kommunala demokratin långsiktigt av de folkomröstningarna? I lokaltidningarna uttalade sig flera en-

gagerade medborgare som upplevde sig lurade av det politiska systemet. Samtidigt påtalade några av de ledande politikerna i studien att det var för svårt och otacksamt att fatta vad de upplevde var svåra men nödvändiga politiska beslut, och att man därför valde att avsluta sitt politiska engagemang. (Wänström 2015)

Ett modernt kommunikativt politiskt ledarskap

Det här väcker frågan om vad som utgör det grundläggande problemet. Är det att den enskilda medborgaren har för få möjligheter att påverka och i praktiken även försvåra för det kommunala politiska beslutsfattandet mellan valen? Eller är det grundläggande problemet att några eller många kommunala beslutsfattare är i behov av mer eller bättre information om de olika perspektiv och behov som är relevanta för att kunna fatta bra beslut? Är det inte dags att lämna bilden av en starke man som medborgarna måste kunna kontrollera och balansera med hjälp av till exempel folkomröstningar och i stället ta sikte mot en handlingskraftig lokal demokrati underbyggd av ett modernt kommunikativt politiskt ledarskap?

Borde vi inte utgå ifrån och då naturligtvis även uppmuntra lokala politiska ledare att vara lika bra på att lyssna som att tala – att lägga minst lika stor vikt vid att initialt förstå olika individers perspektiv och behov som att manövrera ett specifikt beslutsförslag genom de politiska beslutsstrukturerna? Borde vi inte utgå ifrån att politiker vill delta i möten i den lokala fotbollsöreningen, vid lunchen på äldreboendet eller vid föräldramötet i årskurs 2 i den lilla byskolan? Inte i första hand för att informera om sina och kommunens olika planer, utan för att genuint, ödmjukt och inte minst nyfiskt lyssna in och skaffa sig en förståelse för de olika verklighetsbilder som framkommer där.

Det är naturligtvis naivt att utgå ifrån att alla dagens politiker passar in på hela den beskrivningen. Politiker är dessutom ofta skolade att agera utifrån ett strategiskt handlingsmönster där någon specifik person ansvarar för att leda en process från start till mål och i det arbetet också identifiera tydliga beslutsförslag. Att inte göra det – att inte utöva ett stort mått av kontroll över hela processen – kan till och med upplevas som att man

inte tar ansvar för processen och därmed inte fullföljer sitt demokratiska uppdrag. Det är därför ingen enkel väg att gå att styra förväntningarna bort från den kontrollerande ledaren som pekar med hela handen innan planeringsprocessen ens har börjat, till en ledare som upplever att lyssnandet och förståelsen utgör grunden för det politiska ledarskapet.

Ett modernt kommunikativt ledarskap där förståelse för olika perspektiv och behov står i centrum kommer heller inte nödvändigtvis att resultera i färre omtvistade politiska beslut. Med en förståelse för en grupp individers behov följer inte nödvändigtvis ett fullständigt beaktande av samma behov. Ingen politisk beslutsfattare kan trola bort motstridiga medborgersliga behov – avvägningar och prioriteringar mellan olika behov kommer även fortsättningsvis vara en av politikens huvuduppgifter och stora utmaningar. Med mer kommunikativt snarare än strategiskt kommunalt ledarskap skapas det istället förutsättningar för bättre underbyggda avvägningar och prioriteringar där de politiska beslutsfattarna inte lika ofta upplevs vara ovetande och ointresserade av de medborgare som de företräder.

Demokratin behöver politiska prioriteringar och beslutsfattare

För att kunna hantera många av de stora kommunala framtidsutmaningarna där behoven av service, utbildning och omsorg nästan alltid kommer att vara större än de tillgängliga resurserna kommer vi att behöva kommunala politiska beslutsfattare som kan och vill fatta beslut som långsiktigt säkerställer en väl fungerande verksamhet. Få saker blir långsiktigt bättre av att de politiska beslutsfattarna undviker att besluta om svåra prioriteringar.

Oförmågan att fatta politiska beslut utgör snarare långsiktigt det största hotet mot finansieringen av den kommunala verksamheten, vilket i sin tur kan utvecklas till ett reellt hot mot den kommunala demokratin. Reformen som syftar till att stärka den kommunala demokratin men som i praktiken avskräcker individer att engagera sig politiskt och fatta svåra beslut utgör således ett långsiktigt hot mot just den kommunala demokratin. Det är när bristen på prioriteringar och hushållning av resurser resulterar i en

handlingsförlamad kommunal verksamhet, som vi riskerar att möta de stora hoten mot den kommunala demokratin i form av populistiska politiska rörelser som presenterar enkla lösningar på svåra komplexa problem.

Referenser

- Erlingsson, G. & Öhrvall, R. (2017) *Fullmäktigeledamoten och mandatperioden*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Habermas, J. (1996) *Kommunikativt handlande: texter om språk, rationalitet och samhälle*. Göteborg: Daidalos.
- Pitkin, H. (1967) *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- SOU 2001:89. *Att tänka efter före. Samråd i kommuner och landsting*. Kommundemokratikommittén.
- Wänström, J. (2015) *Åtta skolexempel på lokal demokrati? Folkomröstningar och politiskt ledarskap i arbetet med att reformera kommunala skolorganisationer*. Göteborg: Det nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 26.

LOKAL
STYRNING
OCH
DEMOKRATI



Dialog öppnar vägen för visare styrning

”VÄRDCHEFER FÅR HUNDRATALS styrsignaler och ska snabbt ställa om verksamheter efter politiska beslut till stora – ibland oförstående – personalgrupper” (Dagens Medicin nr 22, 2017).

Ovanstående citat är hämtat från en artikel i Dagens Medicin som diskuterar att styrning av landstingens verksamhet är komplext. Liknande citat har de senaste åren varit vanligt förekommande i media och detta kunde lika gärna varit hämtat från primärkommunal verksamhet. Onekligen har chefer i kommunal verksamhet många styrsignaler att förhålla sig till och denna komplexitet medför också att det ibland fattas okloka beslut i vardagen.

Reformarbetet under etiketten New Public Management (NPM) målas ofta fram som en central syndabock avseende både mängden styrsignaler och den en allt mer fragmenterade styrsituationen. NPM som etikett har onekligen nått ut till praktikens bekännelseläppar och från en majoritet av dessa läppar har den under de senaste åren fått klä skott för många och omfattande styrhaverier.

Det är nästan som att forskarna som studerat fenomenet blivit tagna på sängen av denna storm av bekännelser som sveper över det offentliga Sveriges praktik. En del forskare, jag själv inräknad, kan till och med uppleva NPM som gammalt och förlegat. NPM var ju något som forskarvärlden huvudsakligen arbetade med under 1990-talet och början av 2000-talets första decennium. Då, när denna forskargärning stod på sin topp, var sannolikt delar av forskarvärlden lika förvånad över att praktiken inte förstod

konsekvenserna av vad de hade initierat som den nu är av att praktiken långt senare börjat prata om och protestera mot förhärskande styridéer.

För visst kan det tyckas märkligt att styrverktyg som är utvecklade för att maximera vinst och överleva på en konkurrensutsatt global marknad provas i kommunal verksamhet, där både territoriet och konkurrensen är begränsad, existensen skyddad i lag och där tillgängliga resurser är till för att bedriva verksamhet, inte för att generera vinst. En lösning anpassad till ett visst sammanhang provas i ett annat och mycket annorlunda sammanhang. Snarare karakteriseras kommunal verksamhet av en helt annan, nästintill omvänd, logik där värden som demokrati, ansvar, kommunalt uppdrag, lokalt medborgarinflytande, jämställdhet och likvärdighet, för att nämna några, är lika väsentliga.

Att det krävdes undersökande journalistik i DN för att NPM-debatten först 2013 på allvar skulle nå en bredare publik bör emellertid inte tolkas som ett underbetyg åt de många gånger framgångsrika svenska studierna av offentlig styrempiri som tidigare publicerats i internationella vetenskapliga tidskrifter. Det handlar snarare mer om forskarvärldens (o)förmåga och prioritering att översätta, sprida och diskutera sina resultat med praktiken och på så sätt påverka praktikens problem med att styra. Hade detta varit i forskarvärldens förarsäte i början av 2000-talet hade kanske inte Herr B, en patient som omnämndes i DN:s undersökande journalistik, dött 2008.

Vad är New, vad är Public, och vad är Management?

När forskarvärlden började intressera sig för NPM var fenomenet relativt väl inramat av de tankar som professor Christopher Hood presenterade i några artiklar och föreläsningar i slutet av 1980- och början av 1990-talet. Artikeln från 1991 har nästintill blivit en standardreferens inom området, även om professorn själv menar att den kunde ha skrivits bättre.

Det kan emellertid konstateras att ju fler infallsvinklar som forskarvärlden tog på NPM-fenomenet parat med praktikens allt flitigare experimenterade, desto mer spretigt och varierat innehåll fick också fenomenet. I dagens debatt har NPM blivit allt och samtidigt ingenting. Frågan vad

folk menar när de pratar om NPM är inte en helt obefogad fråga, och har varit så ganska länge. Likaså om NPM egentligen är något nytt överhuvudtaget i svensk offentlig förvaltningskontext (se t.ex. Lapsley och Knutsson, eds., 2017).

Om NPM inte är något nytt, eller ens något i sig själv, vad är det då?

Tar vi bort ordet *New* blir orden *Public* och *Management* kvar, men även dessa ord är i dagens debatt tvetydiga och svårfångade. Vad är egentligen *Public* när gränserna mellan vad som är offentligt och vad som är privat på många sätt är suddiga, givet den mångfald alternativ av välfärdstjänster och blandade ägarformer som återfinns i dagens samhälle. Vidare diskuteras vinster i offentligt finansierade välfärdstjänster och överskott i offentligt drivna välfärdstjänster många gånger helt frikopplade från varandra. Även identitetsskapande värden såsom demokrati, transparens, jämlikhet, rättvisa med mera, som tidigare starkt förknippades med offentlig verksamhet, är något som det privata näringslivet allt mer anammar som viktiga värden. Under tidigt 1990-tal var det relativt enkelt att peka på tydliga skillnader mellan privata och offentliga verksamheter, något som sedan dessa onekligen blivit allt svårare.

Ordet *Management* är om möjligt ännu mer svårfångat. Några hävdar att Sir Thomas Mores nedskrivna erfarenheter i olika alster som anställd i London stad under början av 1500-talet lade grunden till ett mer modernt managementtänkande. Andra kanske skulle argumentera för Max Weber, ingenjörerna Henri Fayol och Frederick Taylor eller den mer sentida Peter Drucker, för att nämna några kandidater på en lista som snabbt kan bli lång. Enas vi om More är det lite kittlande att management som vi till stora delar upplever det i dag, de facto härstammar från en medborgare och anställd i London stad som för 500 år sedan hade runt 50 000 invånare.

Vi lämnar denna tänkbara managementhärstamning och konstaterar att management företrädesvis definieras som en process, det vill säga något som utövas för att påverka ett beteende i en önskvärd riktning. Tar vi målstyrning och nyckeltal, som två vanligt förekommande styrverktyg inom den kommunala sektorn, blir dessa två styrverktyg en del av management först när de används. Formulerade mål är beskrivningar av fram-

tida önskvärda verksamhetstillstånd, medan beskrivningar i termer av nyckeltal i bästa fall är beskrivningar i speciellt viktiga dimensioner av verksamheters utfall, faktiskt eller önskat. Uttryckt annorlunda baseras både målbilder och nyckeltal på olika aspekter av berörd verksamhets empiriska datamängd.

Givet den mängd av nya verktyg och styridéer som implementerats de senaste decennierna är det rimligt att anta att möjligheten att utöva management också har ökat. Verksamhetsbeskrivningar och verksamhetsdata som tidigare inte fanns finns nu tillgängliga och kräver chefers uppmärksamhet. Tar vi dessutom den informationsteknologiska utvecklingen i beaktande, med allt mer avancerade beslutsstöd, affärs- och analysystem, finns det oerhört mycket empirisk data att ta hänsyn till när management utövas i den kommunala sektorn. Jämfört med för 20 till 30 år sedan är skillnaden nästintill himmelsvid. Det kan med fog hävdas att såväl politiker som ansvariga chefer (och många andra anställda) har god kunskap om den kommunala verksamhetens förmåga att ge välfärd och i vilken mån verksamheten möter upp de mål och prestationskrav som ställs. Som Peter Drucker uttryckte det: "If you want it, measure it. If you can't measure it, forget it".

Strävan att operationalisera och kvantifiera, som ligger inneboende i många av de nya styrverktygen, har med andra ord skapat en betydande volym av empiriskt grundad verksamhetsinformation, transparent och tillgängligt för många, som givet att den systematiserats också skapat en förhöjd kunskapsnivå. Det var inte så många år sedan som kommunerna inte hade ett språk för att till exempel beskriva kvalitet i äldreomsorgen, eller för den delen hur mycket grönska som kommunens parker består av.

Skapar kunskap bättre förutsättningar för vishet?

En central fråga framöver är vad kommunal management gör med all denna kunskap. En spontan reaktion på mer kunskap är ju att det rimligtvis borde resultera i bättre beslutsunderlag och därmed bättre beslut. Nonaka et al. (2014) menar emellertid att historien är fylld av managementhaverier där man inte kan "skylla" på bristande kunskap när beslut blivit toki-

ga. Att skylla på oklokskap ligger närmare till hands. Som Nonaka et al. påpekar, stod vishet högt i kurs bland antikens tänkare men har sedan dess fått stå tillbaka till förmån för en beslutslogik som sätter tekniska och rationella övervägande i förarsätet, med mål, kontroll, förutsägbarhet och effekter som viktiga ledord. Intresset för vishet har emellertid ökat allt eftersom bristerna i rådande beslutslogik blivit allt mer uppenbara.

Vishet är emellertid också något som är svårfångat. Vanligtvis använder man sig av Aristoteles begrepp *fronesis* som utgångspunkt när man ger vishet, eller klokskap, ett innehåll. De som praktiserar vishet är enligt denna tankebanan individer som har internaliserat en förmåga att i den givna situationen besluta och handla på ett sätt som skapar ”gott” både för dem själva och för ett bredare kollektiv. Det är emellertid inte alltid så att dessa insikter kommer från de formella kunskapskällorna, såsom utfallet från föregående månad. Att vara vis formulerar Nonaka et al (2014:367) som att

acknowledge the limits and limitations of formal knowledge and its sometimes undesired effects, how it twists and turns the world, folding it into shadows as much as it opens up novel possibilities for consideration.

Vishet förutsätter med andra ord reflektion, fantasi och improvisationsförmåga samt att man är väl insatt i det man vet och det man inte vet, eller ignorerar. För att kunna göra kloka bedömningar handlar det också om att vara väl insatt, sensitiv och trygg för det situationsspecifika (Nonaka et al, 2014). Lärande om det situationsspecifika antas den vise ha byggt upp över tid.

Ett beslutfattande som är väl grundat i kunskaper om det situationsspecifika får också anses vara väl lämpat i den offentliga sektorn. Många av den offentliga sektorns verksamheter har dokumenterat besvärliga styrförutsättningar såsom bristande kunskap om aktivitetens orsak/verkan-samband i verksamheten, graden av entydiga mål, graden av repetitiva processer, svårighet att mäta effekter med mera. Att tona ner de tekniska styransatserna och bejaka förutsättningar för ett mer vist agerande ställer också krav på ett nytt lärande i de kommunala styrsystemen.

Dialog och feedback för ett formativt lärande

Lärandet som stimuleras av de styrverktyg som vanligtvis tillämpas i såväl offentligt som privat verksamhet kan karakteriseras som ett *summativt lärande*: ”Det första kvartalet var utfallet -25 miljoner, medan andra kvartalets utfall var +10 miljoner”. Eller ”2015 var den upplevda kvalitén i äldreomsorgen 73 procent och 2016 var den 81 procent.” Taget ur sitt sammanhang har denna typ av summerande periodvisa beskrivningar från kommunal verksamhet ett lågt informationsvärde, men de är ack så lätta att kommunicera och blir lätt en ihågkommen sanning.

I dagens offentliga förvaltning kan vi emellertid sedan några år tillbaka se flera exempel på en mer dialogbaserad styrning som skapar förutsättningar för ett mer *formativt lärande* där löpande feedback är en central ingrediens. Politiker och tjänstemän åker runt och träffar verksamhetsansvariga, diskuterar mål och utfall, ställer frågor till varandra, berättar historier från verksamheten med mera, och får på så sätt sammantaget en betydligt mer nyanserad, bredare och mer kvalitetsmättad bild av vad som försiggår i verksamheten än vid summativa avstämningar. Fungerande styrdialoger fångar mycket av det frågeinnehåll som Hattie (2011) föreslår att lärare skall använda sig av när de ger formativ feedback till elever: Vart är du (som elev) på väg? Hur går det? Vad är nästa steg? Liknande frågor lyfter också Flyvbjerg (2001:130-134) fram som centrala forskningsfrågor om man som forskare vill följa en mer fronesis-inspirerad forskningsansats. Enligt Nonaka et al (2014:369) är det endast med vishet man kan binda ihop de väsentliga managementfrågorna; varför, hur och vad. Det är denna syntes som skapar förutsättningar för att realisera det kollektiva goda.

En mer dialogbaserad ansats innebär inte att det summativa lärandet som dagens styrsystem domineras av är överspelat. Tvärtom är detta lärande viktig input i kvalificerade formativa styrdialoger. Det handlar snarare om att knyta dessa två ansatser närmare varandra och kanske också ställa sig frågan om vilken summativ information som är nödvändig framöver för att bejaka formativt lärande.

Kommunerna har redan börjat styra om

Rörelsen mot en mer fronesisbejakande, formativ och dialogbaserad styransats förefaller redan ha startat i den kommunala verksamheten. Vägs ände tycks har nåtts med den tekniska och rationella styransatsen och en brytpunkt för alternativa kommunala styransatser börjar anas. Som forskare undrar man naturligtvis om det kan vara vist att följa denna brytpunkt med fronesiskt inspirerade forskningsansatser.

Klart är emellertid att en av de mer grundläggande frågorna för kommunal styrning fortfarande är densamma: Vad skall vara styrande, tillgängliga resurser eller medborgarnas behov?

Enligt befintliga prognoser finns det inte så mycket som pekar på att denna fråga har en lätt lösning på hur man ska hantera kommuners framtida utmaningar. Summativt baserade styrsystem lär emellertid stå sig slätt och det kan knappast betraktas som vist att fortsätta klamra sig fast inkom vid dessa. Under de gångna decennierna har vi lärt oss att de, åtminstone inte i alla led, lett fram till något som är bra och gott för ett större kollektiv. Mer styrningsvishet behövs!

Referenser

- Flyvbjerg, B. (2001) *Making Social Science Matter*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hood, C. C. (1990b) *Beyond the public bureaucracy state? Public administration in the 1990s*, inaugural lecture, London School of Economics, 16 january 1990.
- Hattie, J. och Timperley, H. (2007) The Power of Feedback. *Review of Educational Research*, Vol. 77 (1), 81-112.
- Lapsley, I. and Knutsson, H. (eds.) (2017) *Modernizing the Public Sector: Scandinavian Perspectives*. London: Routledge.
- Nonaka, I., Chia, R., Holt, R. and Peltokorpi, V. (2014). Wisdom, management and organization. *Management Learning*, Vol 45 (4), 365-376.

Praktik och resultat måste få plats i offentlig sektor

STORA DELAR AV den offentliga sektorn fungerar inte bra. Pisaskolan har misslyckats (även om senaste mätningen visade lite bättre resultat än tidigare jämförelser), Pisahögskolan har införts – allt sämre förberedda studenter skall erbjudas plats, och kraven på genomströmning är höga. Polisen löser få brott, delar av socialtjänsten upplever massflykt, integrationen är misslyckad. Diverse krav ställs på jämställdhet, miljöarbete, mångfald, arbetsmiljöfrågor, olika gruppers ökade rättigheter med mera. ”Lösningen” när misslyckanden uppmärksammas är ofta skärpt lagstiftning. Sådant lugnar kanske väljargrupper och ger massmedia något att rapportera om.

Resultatet blir att hela den offentliga sektorn ska följa allt fler lagar och regler. En mängd tillsynsmyndigheter undersöker att allt görs enligt regelboken. Offentliga verksamheter prioriterar att uppvisa en verksamhet som undgår kritik och påföljd.

Logiken verkar bestickande. Till synes god lagstiftning och flitig kontroll och regelefterlevnad är tänkt att skapa det goda samhället. Så fungerar offentlig sektor och allt borde vara frid och fröjd. Men det är det uppenbart inte, trots alla dessa lösningsförsök. Eller rentav på grund av dem.

Funktionell dumhet genomsyrar tänkandet

Mycket energi går åt till att göra allt formellt rätt och uppvisa korrekta planer, rutiner och dokumentation som gör att allt ser bra ut. Men en bocka av-logik för verksamhetsledning borgar för en dåligt fungerande verksam-

het. Man behöver inte ta något större ansvar för en bra praktik eller ett bra resultat. Självständigt tänkande utanför de tre sfärerna – lagstiftning, regel-följande samt granskning av hur reglerna följs – lyser ofta med sin frånvaro. Här dominerar vad vi betecknar som funktionell dumhet. Man gör allt rätt, rör sig inom en avgränsad ”det ska se bra ut-sfär” och undgår frågor kring vad som är meningsfullt och förnuftigt. Frågar man rektorer om de har ställts inför valet att anställa en behörig eller en bra lärare svarar alla att det har man gjort – och man anställer då behöriga, även i de fall dessa inte är så duktiga eller lämpliga. Hellre göra formellt än sakligt rätt, är en viktig princip. Den funktionellt dumme avviker inte från vad andra gör eller säger, följer moden och insisterar inte på att tänka självständigt eller utanför boxen.

Rädslan att göra fel tränger undan kreativitet och variation

I en hel del offentlig verksamhet ger auktoritet, professionalitet, kreativitet och ansvarstagande vika för formalism, anpasslighet, försiktighet och felminimering. Så här säger en person med lång erfarenhet som ansvarig kommunpolitiker och högre chef för äldreomsorg:

Det görs tappra försök att lyfta ”goda exempel” och på annat sätt fokusera på det positiva, men som de formella kraven med tillhörande tillsyn är utformade blir det ändå så att ”felsökande” och rädsla blir det förhärskande. Det vi lägger mest tid på nu är att försöka finna kloka sätt att möta alla de förvånansvärt detaljerade krav som ställs – och vi inser att detta försvårar/gör det omöjligt att finna nya sätt att utföra äldreomsorg på. (Personlig korrespondens.)

Här är ett exempel från skolans värld, präglad av allt lydigare och försiktigare personer, där friskolor blir allt mindre benägna att försöka med kreativitet och variation – för att undgå kritik för att göra fel. En vd för en skolkoncern beskriver följande:

Jag har cirka 150 anställda och mitt arbete går i huvudsak ut på att försöka ingjuta mod i dessa modlösa själar. Skräcken att göra fel är så utbredd att allt tänkande upphört. Jag har sagt till dem att ta ut

svängarna maximalt, jag kommer att ta smällarna. Men mina sex rektorer och lärarna invänder oavbrutet och med en mun att skollagen säger så och läroplanen säger så. Och om vi gör några fel så kommer Skolinspektionen att slå oss på fingrarna. Inte en ny tanke gör sig påmind. Vi har skapat ett monster med endast ett medel för att lösa problem – ”Vi behöver mer resurser” Aldrig någonsin ”smartare lösningar, lateralt tänkande och mod”.

(Personlig korrespondens.)

En tanke med friskolor var att stödja variation och kreativitet. Men friskolerektorer jag talat med framhåller att man blir allt räddare för att avvika, då man är kritiskt granskad i massmedia och rädd för att bli prickad vid tillsyn. Försiktighet och konformism råder.

Vad göra? Ofta framhålls ”tillit”. Man måste lita på de professionella, är ett vanligt slagord. Det kan man inte utan vidare. Skråtänk och egenintresse präglar professioner. Utan yttre krav väljer man ibland det som är bekvämast. Givetvis kan ökad autonomi vara bra – det kan medföra mer engagemang, bättre lokala beslut och prioriteringar och mer flexibilitet. Men det kan också medföra slapphet och att folk med mindre bra omdöme och motivation gör ännu sämre jobb. Det är således ingen enkel standardlösning att omfamna professionskramande.

Kvantitativa mått kan sikta mot fel mål

I anslutning till New Public Management har det också varit vanligt med mätande och vad som kanske skulle kallas pseudo-målstyrning. Det innebär att olika mer eller mindre relevanta och informativa kvantitativa mått används. Ofta mäts vad som är lätt att mäta. Ibland ersätter medel mål. Snedstyrningseffekter och manipulationer eller oavsiktliga förvrängningar är vanliga. Det finns till exempel inom polisen många exempel på hur man på papperet ger intryck av bättre resultat genom kreativ redovisning (se till exempel Stefan Holgerssons *Polisen bakom kulisserna*).

Inom skolan är glädjebetyg och betygsinflation vanligt. Man kamouflerar problem och svagt fungerande verksamheter. Dysfunktionaliteten i det

hela borde vara uppenbar. Men denna döljs av enkla kvantitativa indikatorer. Politiker och tjänstemän med utvecklat sinne för funktionell dumhet kan därmed checka ut från reellt ansvar. Konsekvenserna av svag verksamhet kan sällan spåras tillbaka till de som egentligen har bidragit till att den fungerar dåligt.

Mot bättre styrning

Finns det då inget alternativ till regelföljande, professionskramande och mätglädje? Jo. Man kan på allvar undersöka verksamheter utifrån reella resultat och praktik. Det kräver utvärdering baserat på ordentligt kunskapsunderlag och användande av kvalificerat omdöme.

Lösningen är kvalificerad och jämförande peer review, det vill säga bedömningar av yrkesfolk som kan verksamheten. Dessa bedömningar bör vara skarpa och åtföljas av konsekvenser.

Man utser grupper av duktiga granskare som gör kvalificerade, ambitiösa utvärderingar. Dessa bör i endast mindre utsträckning förlita sig på dokument, planer och ytliga resultatindikatorer. I stället bör faktisk praktik och faktiska resultat så långt som möjligt fokuseras. Detta kan vara krävande, både tidsmässigt och intellektuellt och jobbigt för de bedömda som inte vet exakt hur de värderas. Men att utvärdera endast sådant som är lätt utvärderingsbart är kontraproduktivt. Förekomst av strategier, värdegrunder, planer och rutiner behöver inte betyda något som helst substantiellt. Givetvis kan man ha bra papper och bra praktik. Vissa planer, rutiner med mera kan vara förnuftiga. Men ofta tar dokumentation mycket tid och sker på bekostnad av bra praktik.

Kvalificerade bedömningar bör inkludera tre områden: praktik, resultat och manipulationer. De kan beaktas i olika utsträckning beroende på verksamhetens karaktär.

Praktik handlar om vardagligt handlande. Hur är det med aktivitetsgrad, kompetens och kvalitet i utförande av specifika arbetsuppgifter? Hur agerar individer? Hur väl fungerar en genomsnittlig arbetsdag i en organisation? Detta är ibland svårt att bedöma för en utomstående. Komplexitet och krav på närmare insikt om vad folk gör kan medföra stor osäkerhet.

Men ofta kan några slumpmässiga besök säga åtskilligt om många verksamheter och om kvaliteten på praktiken.

Man kan till exempel göra oanmälda besök på äldreboenden eller skolor. Kvalificerade bedömare, folk som kan verksamheten ifråga, gör observationer av praktiken, intervjuar slumpmässigt anställda eller avnämare. Man kan också intervjuar ex-anställda, det vill säga människor som nyligen slutat. På en skola kan bedömare sitta med i klasser och gå runt på olika lektioner, vistas på skolgården, hänga runt i lärarrummet och kanske vara med på några möten. Man kan sedan bedöma hur det fungerar. Hur är det till exempel med struktur och linje i undervisningen, arbetsro, lärarens skicklighet i att entusiasmera, variera sig, och med elevernas engagemang? Hur är stämningen i korridorerna och på skolgården? Vad säger elever som intervjuas slumpmässigt och spontant om hur det är i skolan? På motsvarande sätt kan en förskola bedömas. Ett äldreboende kan bedömas genom observationer av personalens aktivitetsgrad, hanterande av svåra situationer, hur rent och snyggt det är, genom att prata med anhöriga med mera. På en socialtjänst kan bedömare sitta med på möten mellan socialsekreterare och klient, i handledningssituationer och andra möten. Även intervjuer kan genomföras med berörda.

Det här behöver inte vara fråga om detaljgranskningar, utan kan handla om lite grövre bedömningar kring hur bra eller dåligt i centrala hänseenden en verksamhet fungerar. Några minus kan mer än väl uppvägas av ett antal klara plus och ett positivt helhetsintryck. Om det fungerar bra i stort finns ingen anledning att uppehålla sig vid om alla regelverk följs. Krav på dokumentation kan kraftigt minskas. En bra verksamhet är ofta inte alltför ängslig ifråga om att följa föreskrifter eller moden, utan ledning och personal söker tänka självständigt och prioriterar vad som fungerar utifrån lokala omständigheter.

Resultat handlar om vad man uppnår. Och här är inte ”pinn-räkningsresultat” av intresse utan vad man reellt åstadkommer utifrån förutsättningarna. Hur många brott av en viss kategori uppklarar en polisenhet? Hur mycket lär sig eleverna i en skola i några centrala ämnen? Hur hög är kvaliteten på de examensarbeten som typiskt är sista steget i en högskole-

examen? Hur hög är återfallsfrekvensen av ungdomsförbrytare som varit i slutet ungdomsvård?

Resultat är naturligtvis långtifrån alltid möjliga att avgöra i offentlig, komplicerad verksamhet. Men inte sällan kan man med lite eftertanke och ansträngning få fram rimligt rättvisande resultat-indikatorer. Ibland är dessa självmarkerande men ofta krävs mera än enkla sammanställningar. I skolans värld vore till exempel nationella prov eller betyg satta av andra än skolans egna lärare önskvärt. I högskolan bör externa personer avgöra kvaliteten på examensarbeten. Ofta kan slumpmässiga urval göras.

Även med fokus på praktik och ”reella” resultat, som utstått en oberoende granskning, finns alltid ett behov av att uppmärksamma försök till **manipulationer** eller oförmåga att visa rättvisande resultat. En peer review kan avslöja skillnader mellan verkligheten och den bild av verkligheten som en organisation vill visa upp. Viktigt är således att granska tecken på manipulationer (glädjebetyg, friserade siffror rörande brottsupplärning, diagnoser satta med blick på ersättningsnivån, låga krav för ökad genomströmning i högskolan, överbefordran av kvinnor till chefsjobb och professorstitlar för putsad jämställdhetsstatistik och liknande) och tydligt påtala dessa. Kritisk granskning av skyltfönsteraktiviteter – det vill säga sådant som ser bra ut men förskönar, till exempel en orealistisk vision, en floskel-tung värdegrund eller en mängd överdrivna planer och dokument – kan också ingå.

I en optimal utvärderings- och styrningsvärld får man därmed bra bestämningar av nivån på praktik, resultat och förmedlad bild av verksamheten. En bra verksamhet (myndighet, enhet) har en bra praktik, goda resultat och en rimligt rättvisande (manipulations-/skyltfönster-minimerad) bild av vad man står för, gör och åstadkommer.

För att kunna bedöma praktik och resultat måste förutsättningarna klargöras och vad som är bra och dåligt bedömas i relation till dessa. En skola med barn till välutbildade föräldrar har nästan alltid mycket bättre resultat och har enklare att åstadkomma en bra praktik än en skola med många invandrabarn eller med föräldrar med i genomsnitt låg utbildning. Ett polisdistrikt i övre Norrland har helt andra förutsättningar än ett

i Stockholms innerstad. Man måste jämföra organisationer med något sånär likartade förutsättningar. Man kan gruppera verksamheter eller jobba med handikapp- eller kompensationsviktningar, typ salsa-värden i skolvärlden. Inom högskolesektorn kan man jämföra universiteten med varandra och högskolorna sinsemellan, då universiteten har lite bättre förutsättningar att åstadkomma bra utbildningsresultat.

Därefter jämför man och konstaterar vilka som, utifrån förutsättningarna, har bra och dålig kvalitet i praktik och resultat. Utöver kvalitativa omdömen – som ger central input till förbättring – bör särskilt nivån på verksamheten betonas. Det kan vara en ranking eller ett betyg, typ nummer 16 av 20 skolor i samma kategori eller betyg 3,5 (på en 5-gradig skala) enligt lite olika bedömare av ett antal förskolor eller äldreboenden. Både de bra och de dåliga kan särskilt lyftas fram och fokuseras på.

Vikten av att känna sin verksamhets kvalitet

Vad är poängen med allt detta? Jo, att det är viktigt med klar feedback. Ofta svävar huvudmän, ledningar och personal i tvivel om hur bra eller dålig man är i väsentliga hänseenden. Jag pratade en gång med ett kommunalråd som berättade att på kommunstyrelsens sammanträden avhandlades framförallt två frågor om skolan: budgeten och skolmaten. Han hade svårt att förstå Pisaundersökningarnas resultat då betygen gick uppåt. Ibland tycks folk tro att en skola är bra för att det är bra resultat i meningen höga betyg. Men det handlar oftast mer om att skolbarnen presterar bra än att skolan gör det. För att förbättra måste man veta hur duktig eller svag man är. Det är annars lätt att tro att man är bättre än vad man är. Många har en dålig uppfattning om kvaliteten i den egna organisationen.

Viktigt är också att åstadkomma en positiv drivkraft. Konkurrens och önskan om att ligga högt och vara en bra verksamhet kan få svaga att skärpa till sig och även duktiga att vilja fortsätta vara bra. Så är särskilt fallet om huvudman och massmedia vet om detta. Huvudmannen kan ta sig samman och aktivt bidra samt sätta tryck på ledning och personal: ni måste skärpa er. Den låt gå-anda och regelföljarmentalitet som annars så lätt råder i offentlig sektor kan motverkas.

En annan sak som kan motverkas är den destruktiva sidan av konkurrensutsättning och privatisering som leder till att reell kvalitet kan åsidosättas för andra prioriteringar. Marknaden kan vara korrumperande. Sjukvårdskliniker och skolor som är ”kund-orienterade” med hjälp av generös sjukskrivning, diagnostik eller recept respektive glädjebetyg och populärt innehåll kan få marknadsandelar trots eller till och med tack vare svag praktik. En styrning baserad på professionellt bedömda kvaliteter ger en stark motvikt. Även populära enheter som bedöms negativt borde kunna varnas och, undantagsvis, läggas ned.

Genom att starkt fokusera praktik och resultat kan man stimulera ett intresse för substans och minska den destruktiva inverkan som följer av att följa förordningar, moden, få det hela att se bra ut, imitera andra organisationer, manipulera resultat och annat som nu styr.

Ett tryck på bra resultat borde vara en starkare drivkraft än rädsla för att göra formella fel. Risken att bli uppmärksammas för dålig praktik och svaga resultat kan vara en god drivkraft för att fokusera på reella förbättringar. Samtidigt är förstås glädje och stolthet och vilja att göra ett bra jobb minst lika viktigt som (positiv) rädsla för att göra ett dåligt jobb och att detta upptäcks. Men detta kräver kunskapsunderlag och fokusering.

Det kräver i sin tur att ledningar och professionella får handlingsutrymme. Ett fokus på praktik och resultat kunde minska krav på regel-följande och dokumentation. Mycket tid och resurser kunde sparas. Ledningar kunde anställa efter visad förmåga, snarare än formell behörighet inom många områden. Och söka pröva mera innovativa metoder.

Man kan med fördel ha förtroende för ledning och anställda som kan visa bra resultat – men då måste resultaten kunna fastställas. I gengäld måste det utkrävas ansvar vid dåliga resultat och svag praktik. En ledning som har återkommande svaga prestationer bör kanske bytas ut. Enheter som fortsätter visa dåliga resultat bör kanske läggas ned. Det är lättare vid icke-offentliga verksamheter, men i princip kan man tänka sig att man lägger ned dåliga offentliga enheter, säger upp eller omflyttar personal och utlyser nya tjänster på nya eller omstartade enheter.

Slutord

Vi har en offentlig sektor i tydlig nedgång. Inte minst den stora invandringen medför ökade påfrestningar på skola, socialtjänst, sjukvård, polis och kriminalvård. Vi lever i ett samhälle som präglas starkt av konsumtion och hedonistiska ideal, vilket går utöver arbetsmoral. Stort fokus på allas rättigheter och tryck på att vara försiktig i relation till alla former av identitetspolitik och krav på politisk korrekthet bidrar inte till att det blir lättare att få offentliga organisationer att fungera väl. Även risken för att råka illa ut i sociala medier och massmedia ökar benägenheten för undvikande av allt som någon enkelt kan kritisera.

Vi får allt mer räddhågsna ledningar och anställda, avarter av New Public Management, och fokus på att göra allt formellt rätt. Utrymmet för att göra ett bra jobb är ofta litet och belöningen för goda insatser liten.

Detaljstyrning och minimering av formella fel bör ges en mindre roll. Funktionell dumhet måste bekämpas, inte som nu närmast systematiskt gynnas. Detta kräver en kraftfull omorientering mot fokus på vad som görs och vad som åstadkoms. Därigenom kan man motverka den kräftgång som stora delar av offentlig sektor nu är inne i. Och som stärks snarare än motverkas av alla "lösningar", typ skärpt lagstiftning, regelföljande, professionskramande tillit, marknaden som framtvångare av förbättring och enkla mätningar i NPM-anda.

Mer allsidiga och genomtänkta oberoende bedömningar med feedback och klara besked om kvaliteten på vad man gör och åstadkommer är inte lätt. Det kräver tid, förmåga och gott omdöme från den som bedömer. Det kan vara ångestladdat för ledningar och anställda som är ovana att utvärderas på nära håll. Det är också möjligt att det får konsekvenser, och kräver radikalt omtänkande ifråga om styrning av offentlig sektor. Men förbättringspotentialen är stor.

Fotnot: Texten bygger delvis på en artikel i Dagens Samhälle 13 oktober 2016.

Referenser

Alvesson, M. & Spicer, A.: *The Stupidity Paradox. The Power and Pitfall of Functional Stupidity at Work*. Profile, London 2016.

Lär av upphandlingen och ta marknaden i handen

DETTA KAPITEL HANDLAR om marknadskrafter och hur dessa kan användas av offentliga myndigheter, medvetet och effektivt, till gagn för medborgarna och skattebetalarna. Ämnet har i många avseenden blivit politiskt. Marknaden har för en del blivit en frälsning, för andra en förbannelse. Det saknas entydiga empiriska belägg för att en fri marknad genererar ökat välbstånd, en avsaknad som effektivt håller liv i debatten om marknadens brister och förtjänster. Inom offentlig sektor tenderar debatten att handla mera om politiska övertygelser än om en fungerande marknads faktiska villkor och effekter. Demokratiska val avgör hur vi väljer att använda marknaden, inte vetenskapen.

Texten här gör inga anspråk på att ta det vetenskapliga samtalet till nya nivåer. Anledningen till att vi skriver det här kapitlet är att vi i Sverige har vant oss vid förekomsten av privata leverantörer av skattefinansierad välfärd, en välfärd som för trettio år sedan i stor utsträckning var offentligt producerad. Marknadsivrare tycks dock tro på en "osynlig hand", denna hand som Adam Smith en gång uppfann, en hand som på en fri marknad ska skydda oss från ineffektiv resursallokering och låg produktivitet. Vår tes, på intet sätt ny eller unik, är att den osynliga handen är lat och att kunskap är en angelägen tumme i ögat på marknadens aktörer. Först redovisar vi vår syn på begreppen marknad, konkurrensutsättning och offentlig upphandling. Därefter presenterar vi resultaten av tre empiriska studier av offentlig upphandling vi genomfört, i syfte att illustrera olika sätt att lära sig dra nytta av marknadskrafterna. Sist diskuterar vi vad vi

själva hoppas och tror kan ske i frågan om en konkurrensutsatt offentlig välfärd.

Den osynliga handen är lat – och kommer undan med det

Den fria – den perfekta – marknaden är mycket sällsynt i den ”verkliga verkligheten”. De marknader som finns, inte minst de för välfärdstjänster, har alla mer eller mindre allvarliga brister. En vanlig brist och hämsko för meningsfull konkurrensutsättning är ekonomiska skalfördelar, en situation där en större organisation kan minska sin fasta kostnad per såld enhet och därmed erhålla ett högre täckningsbidrag än vad mindre konkurrenter kan. I varje givet ögonblick kan skalfördelar te sig attraktiva även ur en köparens perspektiv, det blir ju billigare att köpa. Sett över tid leder dock skalfördelar som regel till att ett stort företag blir ännu större genom att slå ut mindre konkurrenter i kraft av sina lägre produktionskostnader. Med bara en eller ett fåtal leverantörer på en förment konkurrensutsatt marknad blir det naturligt för dessa privata företag att försöka nå så hög avkastning som möjligt på satsat kapital genom att strypa investeringar i utveckling och förnyelse.

Den osynliga handen är därför inte bara osynlig, den är också lat. När vi blint litar på att avreglering ger oss hög produktivitet och effektiv resursallokering glömmar vi att handen inte gör mer än vad den absolut måste. Den enkla frågan vi uppehåller oss vid här är om våra svenska kommuner kan förmå sina leverantörer att lära sig, utvecklas och förnya sig genom lagen om offentlig upphandling. Offentlig upphandling som företeelse associeras ofta till juridik och kostnadspress. Med EU:s lagstiftning som bas har Sverige anpassat LOU, Lagen om offentlig upphandling, till att reglera hur svenska myndigheter ska organisera sina upphandlingar och inköp. Ursprunget till lagstiftningen ligger i att alla leverantörer ska behandlas lika, öppet och rättvist, allt för att motverka nepotism och vårdslös och slösaktig hantering av medborgarnas skattepengar. I den publicerade forskningen är det magert med studier av lärande i offentlig upphandling. Det kan säkert finnas olika anledningar till att så är fallet, men kanske klassiska ekonomiska frågor om marknadsmisslyckanden, kartellbildning

och transaktionskostnader framstår som mer relevanta perspektiv när hela branscher snabbt domineras av enskilda företag. Under några år var dock begrepp som ”innovationsupphandling”, ”konkurrenspräglad dialog” och ”funktionsupphandling” ofta förekommande i den akademiska litteraturen, men då vanligen studerade ur ett juridiskt perspektiv.

Lärande ger kunskap och kunskap är makt

Vi ska snart visa tre olika exempel på hur kommuner har gjort för att lära sig att göra bättre offentliga upphandlingar genom att utveckla bättre kunskap. Bättre kunskap har förmått kommunerna att ställa nya krav på leverantörer och därigenom positivt påverka utvecklingen för berörda offentliga välfärdstjänster. Att kommunerna håller på att lära sig är mycket intressant. Att lära sig bygger på att en handling utförs med en viss avsikt av en viss aktör. Resultatet av handlingen jämförs med den avsikt som aktören i fråga hade med handlingen. Jämförelsen ligger sedan till grund för ett befäst eller förändrat beteende hos aktören.

Det finns dock en rad problem förknippade med lärande. För det första tenderar människor att skämmas för ”misslyckanden” och döljer därför dåliga resultat. Konsekvensen blir då att det inte finns någon observerbar skillnad mellan avsikt och resultat, mellan orsak och verkan, och därför inget att lära sig av. För det andra är det ibland svårt att avgöra exakt vilken handling som orsakade vilket resultat. Vi pratar ibland om komplexa samband när kopplingen mellan orsak och verkan är svår att bestämma. För det tredje pågår det alltid parallella lärandeprocesser i ett socialt system som till exempel en kommersiell marknad. När andra lär sig samtidigt som du lär dig, då förändras den spelplan du nyss lärt dig känna igen. Icke desto mindre har en del svenska kommuner lärt sig att driva på leverantörernas utveckling genom att successivt, via systematisk kunskapsuppbyggnad, förbättra sitt sätt att handla upp varor och tjänster.

Upphandling är starkt kopplat till konkurrensutsättning och effektivisering. Målet är effektivisering, medlet är konkurrensutsättning. Effektivisering handlar om att bättre nå uppsatta mål. Konkurrensutsättning är en del av New Public Management, samhällets reaktion på slöseri och in-

effektivitet i offentliga förvaltningar. Under mer än trettio år har svensk offentlig förvaltning varit föremål för uttalade resultatkrav, prestationsmätningar och jämförelser (Karlsson, 2017). Det offentliga uppdraget har delats upp i mindre avgränsade delar: för varje del har ett ansvar tydligt utpekats, med ett givet uppdrag och med en given budget. Genom att dela upp det offentliga uppdraget i mindre delar, att specificera det tydligt och att ställa anställda till svars för hur uppdraget uppfylls kan en myndighet därmed också be andra – privatägda – aktörer utföra uppdraget. Myndigheter har därmed av riksdag och regering fått möjlighet att formulera ”målfunktioner” som är direkt jämförbara med de som finns i privata, vinstdrivande företag.

Tre exempel på kunskapsbaserat marknadssamarbete

Målfunktionen tar i en offentlig upphandling formen av en kravspecifikation. För att olika anbud ska kunna jämföras måste kraven konkretiseras, kraven måste gå att mäta och att jämföra med utfallet. Lärande och kunskapsutveckling kan ses som det smörjande fett mellan målet (effektivisering) och medlet (konkurrensutsättning). Hur det kan ta sig uttryck skiljer sig åt beroende på hur marknaden ser ut, men att det går att göra på flera olika sätt har vi belagt i tre empiriska studier (Knutsson & Thomasson, 2013, 2015, 2017). Resultaten indikerar att kommuner kan betvinga en besvärlig leverantörsmarknad genom medveten kunskapsutveckling. Tydliga mål, ingående marknadskunskap, systematiskt data- och informationsarbete samt, sist men inte minst, en mentalitetsförändring förbättrar kommunernas upphandlingsarbete och förmåga att mana på marknadens osynliga lata hand.

- **Livsmedel.** 2010 gjorde en liten skånsk kommun uppror mot synen på svenska kommuner som dödens lammunge i fråga om livsmedelsupphandlingar. Marknaden präglades då av ett litet antal stora grossister och producenter, men ett växande lokalt utbud av ekologiska närproducerade varor. Livsmedelsprodukter ska enligt livsmedelslagen innehållsdeklarerar, vilket innebär att producenter och leverantörer tydligt kan påvisa när man uppfyller ett visst krav på till exempel andel kött, fett eller socker i ett

livsmedel. De stora grossisterna erbjöd inte bara ett komplett sortiment av livsmedel utan också leverans till kundens kök, men grossisterna utnyttjade sin marknadsdominans.

Ryggmärgsreflexen hos många kommuner var att samverka i livsmedelsupphandlingar. Den lilla skånska kommunen gjorde tvärtom och valde istället att under ett års tid på egen hand samla marknadsdata i form av till exempel innehållsdeklarationer, förpackningsstorlekar, varans beskaffenhet (färsk, torr eller fryst) samt vilka priser som gällde. Med marknads-kunskap i ryggen delade sedan kommunen upp upphandlingen i flera små delar, vilket möjliggjorde även för små leverantörer att lämna anbud. Resultatet förbluffade en hel bransch och utgör numera modell för kommunal livsmedelsupphandling. Ökad kunskap detroniserade grossistjättarna och stimulerade småskaliga matproducenter. Metoden ger i dag bättre mat för skattepengarna i många kommuner.

● **Äldreboenden.** I en annan bransch, särskilda boenden för äldre, gjorde en större skånsk kommun en liknande förändring i sitt sätt att arbeta med offentlig upphandling. På denna tjänstemarknad råder ett oligopol, med några få stora nationella omsorgsföretag som dominerar marknaden. Tjänsten är inte lika väldefinierad som ett livsmedel, men olika vårdbehov tillgodoses framför allt med hjälp av olika mängd personal, något som översätts till begreppet "vårdtyngd". Socialtjänstlagen definierar vad omsorgen ska innehålla och traditionella upphandlingar av äldreomsorg lägger störst vikt vid priset som betalas, vilket på sikt riskerar att krympa tjänstens innehåll. Kommunen gjorde tvärtom och började med att göra en noggrann genomgång av vårdtyngder för olika individer på kommunens olika boenden. Man inrättade en särskild uppföljningsenhet, som gjorde vårdtyngds-mätningar och uppföljningar av omsorgsarbetet. Med denna kunskap kunde kommunen vända på upphandlingslogiken. Istället för att be om en specificerad tjänst och välja den billigaste offerten specificerades priset per vårdtyngdsenhet först, varefter anbudet med den bästa tjänsten vann. Ökad kunskap ger nu medborgarna successivt bättre äldreomsorg eftersom "förlorande" anbudsgivare tvingas anamma den vinnande offertens lösningar om de ska ha en chans att vinna vid nästa upphandling.

• **HVB-placeringar.** Från det väldefinierade livsmedlet och via den något mer svårdefinierade äldreomsorgen har vi rört oss hela vägen till upphandling av HVB-placeringar, hem för vård och boende åt vuxna, unga och barn. Det är en marknad med en stor mängd svårdefinierbara tjänster och många leverantörer. Tjänsten utförs av mer eller mindre utbildad personal och innehållet i tjänsten definieras av Socialtjänstlagen. Det är emellertid en vård som utgår från individens behov, vilket gör upphandlings-specifikationerna mycket varierande och administrativt betungande.

Till skillnad från exemplen med livsmedel och äldreomsorg, som båda utser vinnande anbudsgivare som får teckna kontrakt med kommunen, sker upphandling av HVB-platser i form av ramavtal. Upphandlande myndighet tecknar ramavtal med de anbudsgivare som uppfyller uppställda kriterier, varefter enskilda HVB-platser avropas och betalas av kommunen i takt med att behov uppstår. Behoven som dessa hem ska tillgodose är ofta mycket stora och sammansatta och det är väldigt svårt att avgöra vilka effekter en viss metod generellt kan sägas ha. "Evidensbaserade" metoder är sällsynta, istället är det personaltäthet och formell kompetens som är de gängse kvalitetsindikatorerna som används i förfrågningsunderlagen.

Den vildvuxna floran av individbaserade behov och krav gjorde länge att makten låg hos leverantörerna, som ofta var ensamma eller en av få leverantörer, att tillhandahålla en viss typ av plats.

Som en följd av de här snåriga förutsättningarna startade Kommunförbundet Skåne gemensam upphandling av HVB-platser i syfte att höja kvaliteten på platserna. Genom att organisera HVB-upphandlingar för 46 kommuner från tre olika län kan Kommunförbundet Skåne idag påvisa en tydlig inlärningskurva och höjd kvalitet i HVB-placeringarna. Det finns numera en publicerad lista med godkända leverantörer, ett system där leverantörer måste avisera lediga platser och en databas där erfarenheter av olika behandlingar redovisas systematiskt. Gradvis förbättrar upphandlingssamarbetet möjligheterna för många kommuner att samla många erfarenheter för att dra generella lärdomar om leverantörer och behandlingsmetoder. Kommunförbundet Skåne kan som en "kunskapsförmedlare" stödja många kommuners utveckling mot allt bättre HVB-placeringar och

därmed höja sannolikheten att fler människor blir en aktiv och fungerande del av samhället.

Den viktigaste konkurrensen är mellan köpare och säljare

Vi ser här att ju mer komplicerad en tjänst är, desto svårare blir det för en enskild upphandlande kommun att lära sig av upphandlingen. Konkurrensutsättning är ingen sinekur, det är inte lätt. När strikt monetära styrprinciper och -metoder anammas av en myndighet är det att tillägna sig samma målfunktion som privata kapitalägare har: vilket alternativ ger mest för pengarna? För att avgöra det ställs stora krav på upphandlande myndighet att samla in marknads- och utfallsdata. Som upphandlande myndighet behöver du specificera exakt vad du vill ha och mäta värdet av anbudet i kronor och ören. Det som upphandlingen inte specificerar kommer affärsuppgörelsen inte heller att omfatta.

I detta ligger två problem: för det första diskuteras konkurrensen främst som den mellan alternativa säljare till den offentliga sektorn. Den viktigaste konkurrensen är emellertid den mellan köpare och säljare, som konkurrerar om olika värden. Det är också där kommunerna aktivt kan påverka sitt eget lärande. För det andra är den offentliga sektorns målfunktion långt mer omfattande och komplex än den som ett vinstdrivande företag ställs inför (Knutsson, Mattisson, Ramberg, & Johnsen, 2017). Hur kan vi handla upp det som finns mellan alla enskilda aktörer, det som får delarna att bli en helhet? Samhällets styrka och uthållighet behöver underhållas och utvecklas genom att vi lär oss göra bättre. Styrkan går inte att utläsa i kommunernas räkenskapssammandrag eller i statens konvergensrapporter till EU, utan syns kanske bäst när vi betraktar hur vi lever och arbetar tillsammans. Det gäller inte minst lokalt i kommunen.

Avslutande framåtblick

I det här kapitlet har vi hävdad att den osynliga handen är lat och inte frivilligt hjälper till att bygga ett starkt samhälle. Det behövs en fullt synlig hand som bjuder in, driver på, säger stopp eller visar vägen för att människors individuella val inte ska leda oss in i ett gemensamt moras. Tummen

på en sådan hand ska sitta i ögat på den fria marknaden. Tummen kan vara en offentlig upphandling som ställer allt högre krav på företagen att förbättra människors långsiktiga levnadsvillkor – välfärden – och inte bara sänka kostnaden för ett allt mer kringskuret liv.

Efter trettio år med alternativ och valfrihet förefaller det föga troligt att vi i Sverige kommer att se en stark majoritet för ett förbud mot privata vinstdrivna välfärdsleverantörer. Vad som är mer sannolikt är att våra politiskt valda företrädare kommer att ta fatt i alla dessa osynliga, lata händer som inte av sig själva levererar så bra de kan på den offentliga sektorns olika marknader. Vi ser en offentlig hand som håller vänligt men bestämt i marknadsens hand. Ett stadigt synligt handslag mellan företag och offentlig sektor behövs för att hålla ihop ett samhälle som vill värna solidaritet och frihet, trygghet och tolerans.

Referenser

- Karlsson, T. S. (2017) Shaping NPM: Social Democratic Values at Work. In Lapsley, I. & Knutsson, H. (eds.), *Modernizing the Public Sector: Scandinavian Perspectives*. London: Routledge.
- Knutsson, H. & Thomasson, A. (2013) Innovation in the public procurement process. A study of the creation of innovation-friendly public procurement. *Public Management Review* (Innovation Special Issue): 1-14.
- Knutsson, H. & Thomasson, A. (2015) Lär sig kommunerna av konkurrenterna? Rapport 28. *Natkoms skriftserie*.
- Knutsson, H., Mattisson, O., Ramberg, U., & Johnsen, Å. (2017) Modernizing the Public Sector: The Scandinavian Way. In Lapsley, I. & Knutsson, H. (eds.), *Modernizing the public sector. Scandinavian perspectives*. London: Routledge.
- Knutsson, H. & Thomasson, A. (2017) Utveckling genom lärande upphandling – intermediärens roll i upphandling av komplexa välfärdstjänster. *NATKOM skriftserie*.

Helheten kräver lösningar på tvären

DE SVENSKA KOMMUNERNA har ett omfattande inflytande över många nyttigheter som utgör grunden i medborgarnas välfärd. En fungerande välfärd är således beroende av att kommunerna har effektiva och väl anpassade system för den service de tillhandahåller. Medborgarna ska kunna lita på att kommunal service är anpassad efter behov och demokratiskt fördelad utifrån de resurser som finns att tillgå.

Strukturen för detta är emellertid inte entydig utan föremål för dynamik och förändring. Det krävs justering och utveckling i takt med att de kommunala tjänsterna anpassas till behoven från det omgivande samhället.

Sedan dagens kommuner etablerats har de utvecklat kapaciteter och kompetenser för att klara förändringar och möta dem genom förnyelse och anpassning. I detta kapitel kommer det emellertid att argumenteras för att de utmaningar kommunerna står inför idag är av en annan beskaffenhet än tidigare. Och därmed kommer det också att krävas andra förhållningssätt för att hantera dem.

Detta kapitel handlar om karaktären på dessa utmaningar och kommunernas möjligheter att hantera dem. Framställningen fokuserar på tre frågor:

- Vad driver behovet av utveckling och förnyelse?
- Nya utmaningar – vad kommer att krävas?
- Vilken kapacitet har kommuner att driva denna utveckling?

Vad driver behovet av utveckling och förnyelse?

Kommunernas situation idag innebär omfattande utmaningar. Dock skiljer sig dessa från de man mött tidigare i historien. Under lång tid har kommunala beslutsfattare och verksamheter inriktats på att identifiera behov och utveckla kommunala tjänster. När den ekonomiska utvecklingen tog fart under 1960- och 1970-talen gällde det att prioritera bland behoven i samhället och bygga ut kommunal service där det fanns behov. Det handlade både om att utveckla tjänsterna i sig och de fysiska faciliteter i form av rör, anläggningar och fastigheter som krävdes. Den fysiska struktur som fanns sedan tidigare var outvecklad, ofullständig och var inte utbyggd för alla. Utvecklingen handlade om att få kommunala försörjningar på plats och göra dem tillgängliga för flertalet.

Idag är situationen en annan. Vi har successivt utvecklat och byggt ut fungerande kommunala system som är generellt tillgängliga. Den stora svårigheten i dag, i Sverige och internationellt, är att finansieringen anses otillräcklig och därför letas det efter mer kostnadseffektiva lösningar genom införande av konkurrens, ny teknik eller nya regler (Lapsley, 2017). Samtidigt har det visat sig att de tillgångar som behövs inom infrastruktur och fastigheter har nått slutet på sin livslängd, det vill säga det finns ett omfattande behov av investeringar i nya fysiska system. Således är vi i en situation där medel för drift såväl som för investeringar anses otillräckliga. Enligt många bedömare är det ingalunda självklart att kommunerna kommer att ha tillräckligt med kompetens eller finansiella resurser att klara dessa omställningar.

Till detta kommer ett antal andra utmaningar till följd av fundamentala förändringar i samhället. Digitalisering och annan teknikutveckling kommer att innebära förändringar för hur vi arbetar och hur vi lever. Det kommer att ge upphov till andra former för vårt sätt att organisera vårt arbete samtidigt som det skapar andra strukturer för hur vi bor och lever. Sammantaget kommer detta att innebära genomgripande förändringar för de kommunala verksamheterna. Dels kommer de att leda till andra och reviderade behov för kommunerna att möta, dels kommer förutsättningarna och villkoren för att tillhandahålla kommunal service att vara väsent-

ligt annorlunda. Detta skapar utmaningar för de kommunala organisationerna att fokusera, dimensionera och anpassa sitt utbud så att det passar. Andra exempel på sådana drivkrafter handlar till exempel om uthållighet och socialt ansvar. Samtliga ställer nya krav men erbjuder samtidigt nya möjligheter.

Mycket talar således för att kommunerna i dag befinner sig i en situation där befintliga tjänster kritiserats och där det kommer att krävas förbättringar. Samtidigt kommer utvecklingen i samhället att medföra en mängd nya krav, både kring utbudet och hur det tillhandahålls. Den stora utmaningen handlar om att klara verksamheten inom ramarna och samtidigt möta alla nya krav.

Nya utmaningar - vad kommer att krävas?

Den befintliga kommunala strukturen är utvecklad och anpassad för att möta de behov vi ser i dag. Och även om mycket kan göras bättre får dagens struktur anses fungera väl och leverera enligt sitt uppdrag. Efter hand som vi identifierat nya behov i samhället har vi successivt lagt till fler tjänster och skaffat produktionskapacitet för att klara detta. Den bärande idén har varit att skapa specialiserade funktioner för respektive kategori av behov och detta visar sig på åtminstone två olika sätt. Dels handlar det om hur vi genom lagstiftning och regler definierar behoven i samhället och vilka kommunala tjänster som behövs. Dels handlar det om hur vi organiserat produktionen i separata strukturer (organisatoriska delar) utifrån specialiserad professionell kompetens. Sociala behov för sig, fritid för sig och miljöfrågor för sig och så vidare. Frågan är bara hur väl principer om specialisering och specialiserade strukturer står sig framöver när kommunerna har att leverera mot andra behov från medborgare och omgivning. Och hur väl passar det med behoven att bygga sin verksamhet utifrån andra förutsättningar som till exempel ny teknik eller andra krav (exempelvis kring transparens, uthållighet, ansvar).

Allt pekar på att förändringar i behov och förutsättningar inte längre innebär anpassningar inom en försörjning eller ett kompetensområde utan i mycket högre grad kräver kombinationer mellan områden. När

drivkrafter som ansvar, uthållighet och digitalisering definierar nya behov och ger andra produktionsförutsättningar sker detta på tvären i de kommunala professionerna. Utvecklingen har implikationer för alla, men inte för någon i synnerhet. Problemen går inte att lösa genom att lägga till en enhet eller en funktion med huvudsansvar för just detta. Att lösa uppgifterna kräver specialiserade kompetenser, i många fall helt nya, men innebär också kombinationer av specialiteter, och större beroenden mellan specialister. Arenan för en enskild specialitet blir mindre och framgång mer avhängig förmågan att samspela med andra.

Detta skapar en mer komplicerad situation att agera inom vilket gör det svårare att genomföra. Dessutom kommer dessa förändringar att påverka befogenheter och maktstrukturer i de kommunala organisationerna vilket skapar ytterligare komplikationer för genomförandet. Förmågan att kunna utveckla och definiera nya tjänster "på tvären" blir en nyckelfråga tillsammans med kapaciteten att säkerställa produktionsresurser som är tillräckligt koordinerade för att kunna leverera integrerade tjänster.

Vilken kapacitet har kommuner att driva denna utveckling?

Svenska kommuner kan betraktas som resursrika sett utifrån kriterier som lång historia, etablerade organisatoriska strukturer, hög utbildningsnivå och tjänster med högt kunskapsinnehåll. Därmed förefaller förutsättningarna vara goda för att klara utvecklingsuppdraget. Vad som tidigare har varit framgångsfaktorer riskerar emellertid nu att utgöra hinder mot utveckling. Specialisering och professionalisering har gett upphov till åtminstone två olika effekter som kan försvåra för kommunerna att hantera de nya utmaningarna.

En sådan effekt är att varje försörjning blir allt mer självständig med speciell lagstiftning och egna professionella normer. Det blir en egen "bransch" med egna måttstockar för vad som är önskvärt och prioriterat. Framgång blir något som definieras av aktörerna själva och mäts inom det egna delsystemet. Därmed finns en risk att kraften för utveckling riktas inom den egna verksamheten, och inte på tvären i kombination med andra verksamheter.

Att de enskilda verksamheterna stärkt sin roll har också inneburit att allt mer utvecklingskapacitet och kraft har decentraliserats ner till respektive del. Det kan naturligtvis ge en mängd olika positiva effekter inom den enskilda försörjningen. Dock har det visat sig att dessa förstärkningar av kapacitet och kompetens för utveckling har inneburit motsvarande minskning centralt (Hellström och Ramberg, 2016). Kommunernas huvudsakliga resurser för utveckling finns inom varje enskild verksamhet, ofta kopplade till sektorns/de professionellas uppfattning om prioriteringar och behov (inom den enskilda verksamheten). Studier visar att kommunernas generella resurser och kapaciteter för att arbeta med utvecklingsfrågor kan vara mycket begränsade (Hellström och Ramberg, 2017). Vanligen finns det viss generell kapacitet för att arbeta med företagsfrågor och näringsliv (utåt) i syfte att skapa tillväxt, befolkningsökning med mera. Kommunernas generella kapacitet att arbeta inåt förefaller emellertid vara mer begränsad.

Otillräcklig kapacitet på den centrala kommunala nivån kan göra att det saknas kraft att utveckla kommunens sätt att möta medborgarna. Naturligtvis behöver utveckling alltid ske i verksamheten men det kommer att krävas allt mer av avvägningar på den kommunala nivån av hur olika komponenter samverkar och stödjer varandra. Kommunens ledning behöver ta ställning till hur olika försörjningar kan definieras för att möta nya och mer integrerade behov. Det gäller att definiera vilken kommunal service som ska erbjudas och under vilka former detta kan ske. Om utbudet förändras behöver också kommunens resurser för produktion anpassas och struktureras på ett sätt som blir ändamålsenligt.

Tittar vi tillbaka kan konstateras att betoningen på att prioritera resurser i verksamheterna har inneburit att kommunernas centrala utvecklingskapacitet har urholkats. Så länge utmaningarna kan lösas i enskilda organisatoriska delar, av enskilda kommunala verksamheter, fungerar det. Den bild som målats upp här anger emellertid en annan utveckling där utmaningarna förändras och det i högre grad kommer att krävas nya kombinationer av servicekomponenter och produktionsresurser. Utmaningen för kommunala beslutsfattare blir då att argumentera för mer

kraftfulla resurser som kan driva utveckling på central nivå i kommunerna.

Den enskilda kommunen måste samspela med andra

Historiskt har det varit självklart för svenska kommuner att utföra aktiviteter med egen personal och egna resurser. Under de senaste 25 åren har detta emellertid kommit att omprövas. Att hålla alla resurser själv är onödigt kostsamt då det inte finns behov av dem hela tiden. Dessutom har externa aktörer och konkurrenslösningar använts för att effektivisera och få ut mer av pengarna. På senare år har även svårigheter att rekrytera och hitta kompetens framhållits som en avgörande svårighet. Förutom att köpa mer från externa aktörer har detta också inneburit att kommuner samverkar med varandra för att dela på de resurser som finns. Totalt sett innebär denna utveckling att en enskild kommun är mer beroende av att samspela med andra än någonsin tidigare. Samtidigt indikerar erfarenheterna hittills att ett alltför uttalat fokus på enskilda delar riskerar att försvåra en fungerande och effektiv helhet, när det gäller såväl marknadslösningar (Knutsson et al, 2017) som samverkanslösningar (Mattisson & Knutsson, 2015).

Det finns inget som talat för att behovet av integration och att arbeta på tvären kommer att avta, snarare tvärtom i takt med att omgivningens krav ökar. Hur väl det kommunala serviceutbudet fungerar är därmed i tilltagande grad avhängigt förmågan att hålla ihop, integrera och kombinera servicekomponenter från olika tjänster och från olika aktörer, kommun-interna såväl som externa.

Att utveckla de kommunala försörjningarna fortsättningsvis kommer då att handla om att tänka i termer av integration och nyskapande. För kommunerna gäller det då att utveckla förmågor att agera utifrån en mental bild av vad som ger effektivitet. Därmed förefaller det angeläget att stärka och bygga upp kapacitet för att aktivt kunna analysera och utveckla den sammantagna effekten av det kommunen gör och erbjuder. Det blir avgörande att hitta sätt att problematisera och definiera om kommunens strukturer och hur gränser satts i olika sammanhang, som i kontakten

med medborgarna, mellan olika kommunala enheter och verksamheter, samt mellan kommunala och andra aktörer. Utmaningen blir att klara detta inom givna resursramar med krav på kortsiktig kostnadsreduktion och samtidigt genomföra ett långsiktigt strukturellt utvecklingsarbete. Att finna balans mellan att vara effektiv och trimmad i det man gör just nu, och samtidigt vara nyfiken, flexibel och experimentera för framtiden.

Framtiden kräver nya kombinationer

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kommunernas framtidsutmaning ligger i att skapa kombinationer och nya integrerade helheter i utbudet. Det handlar om att bli duktig på att finna faktorer som kompletterar och stödjer varandra så att summan sammantaget blir större än de enskilda delarna. Andersson, Ek och Mcshane (2016) beskriver ekonomisk utveckling som ett samspel mellan de tre faktorerna innovation, marknadsutveckling och ekonomiska strukturer. Ska ekonomisk utveckling ske krävs att dessa tre faktorer förändras i en takt där de stödjer och stimulerar varandra.

I ett kommunalt sammanhang kan motsvarande resonemang föras. Tittar vi framåt ser vi en mängd drivkrafter som påverkar medborgarnas behov och skärper förväntningar på de kommunala organisationerna (marknadsutveckling). Samtidigt förutspås en tilltagande digitalisering skapa förutsättningar för innovationer och genomgripande förändringar både för medborgare och för producenter. Men ska detta kunna få genomslag krävs att det finns ekonomiska strukturer och institutionella förutsättningar som underlättar och stödjer att nya innovationer implementeras och tas i bruk i den mån de är viktiga för medborgarna. Strukturer och institutioner behöver anpassas för att kunna möta framtida behov och kunna dra nytta av den kraft innovationerna ger.

I en framtida situation med ny teknologi, nya behov och väsentligt fler aktörer involverade i den kommunala försörjningen kommer det att krävas omställningar. När behov och innovationer kommer på tvären fungerar inte de kommunala specialiseringarna utan det krävs att kommunens institutioner och strukturer anpassas efter detta. Framtidens utvecklings-

uppdrag i svenska kommuner kommer att handla om detta, att göra institutioner och struktur redo för att arbeta på tvären.

Referenser

- Andersson, F.N.G., Ek, C. och Mcshane, K. (2016) Hållbar ekonomi för omställning. I Hall, M., Lund, E. & Rummukainen, M. (red) *Klimatsäkrat Skåne*. CEC Rapport Nr 02. Centrum för miljö- och klimatforskning, Lunds universitet.
- Hellström M. och Ramberg, U. (2016) När befolkningen ökar och förändras. Stora städers kapacitetsutmaningar och styrning för att möta dem. *Nationella kommunforskningsprogrammet*. Göteborgs universitet: Kfi-Väst.
- Hellström M. och Ramberg, U. (2017) Är ni beredda? Kommunal omvärldsbevakning och förmågan att göra något av den. *Nationella kommunforskningsprogrammet*. Göteborgs universitet: Kfi-Väst.
- Knutsson, et al. (2017). Modernizing the public sector: the scandinavian way. In Lapsley, I. & Knutsson, H. (eds.), *Modernizing the Public Sector: Scandinavian Perspectives*. London: Routledge.
- Lapsley, I. (2017) Making sense of public sector reforms: Scandinavian perspectives. In Lapsley, I. & Knutsson, H. (eds.), *Modernizing the Public Sector: Scandinavian Perspectives*. London: Routledge.
- Mattisson, O. och Knutsson, H. (2015) Samverkan för en fungerande samhällsstruktur. I SKL, Urbanisering, ett forskarunderlag till SKL:s kongress 2015.

Tilliten är avgörande för framtidens förvaltningar

DEN KOMMUNALA FÖRVALTNINGEN är den nivå i samhällsorganisationen som möter medborgarna i vardagen. Här finns den service som vi behöver för att livet ska fungera. Det är i kommunen abstrakta begrepp som demokrati, demografi, integration, digitalisering och transparens materialiseras. Den statliga förvaltningen är regeringens och riksdagens tillämpande verksamhet. Här ska styrningen bli verklighet och politiska beslut genomföras.

Förutsättningarna för en god förvaltning har sina utmaningar. Verksamheterna är komplexa. De styrande regelsystemen förändras i stor omfattning. Medborgarnas förväntningar på vad samhället ska erbjuda är krävande. Konkurrensregler och upphandlingsregler utmanar gamla vanor. Service och bemötande ska vara individuellt. Digitaliseringen erbjuder kunskap till alla som vill ta del av den. Men leder också till utanförskap för dem som inte gör det. Insikten och vetskapen om rättigheter gör att medborgare möter förvaltningen som beställare, inte som tacksamma invånare. Det senare ställer krav på ett kvalificerat ledarskap i demokratiska institutioner och förvaltningar. Samhällskontraktet är under prövning.

Medborgarnas tillit till varandra och landets institutioner är grunden för att vårt välfärdssystem ska fungera. Vi har värden att vårda och värna. De demokratiska grunderna som opartiskhet, saklighet och öppenhet i all handläggning är omistliga. Värden som tagit århundraden att utveckla i rollerna som förtroendevald och tjänsteman tas nu för givna, men uppen-

barligen är de ifrågasatta. Den slutsatsen kan man dra eftersom regeringen anser det nödvändigt att tillsätta en "tillitsdelegation". Syftet är att ta fram förslag som ska stärka tilliten till de statliga (rimligen också de kommunala) besluten i förhållande till medborgarna. Receptet heter mer gedigen kunskap i besluten.

Vilka värden är förlorade när tilliten brister?

Det är en intressant fråga att ställa sig – varför brister tilliten till våra samhällssystem? Är det verkligen så? Oavsett vilket, så har uttryck som "alternativa fakta", ryktesspridning på näten, falska nyheter med flera fenomen fört med sig att medborgaren kan tvivla på allt och alla. Förmågan och möjligheten till källgranskning är både bättre och sämre i det ofattbara informationsflöde som vi har tillgång till i dag.

Vad betyder detta för framtidens förvaltningar? De behöver öka kunskapen om hur värdena är skapade, och öka medvetenheten om värdenas betydelse för det förtroende verksamheten har hos allmänheten och uppdragsgivare. De är inte gudagivna. De är förtjänade.

Det finns i dag gott om välutbildade personer som vill arbeta i offentlig sektor. Många har fantastiska meritförteckningar. När de formella meriterna slår i taket kan den etiska kompassen bli avgörande för vem som får jobbet, den moraliska och etiska värdegrunden. Om de kan skilja på lagligt och olagligt och lämpligt och olämpligt. Om de i ett pressat läge kan stå upp för egna uppfattningar.

Anseende kan bli viktigt igen. Rasistiska utfall från en ledare eller förtroendevald kan vara förödande för tilliten och anseendet för hela myndigheten. Girighet och att sko sig på skattebetalarnas bekostnad är ett svek. Det har varken dagens eller morgondagens förvaltningar råd med. I en öppen värld där nya former av brottslighet dyker upp blir det ännu viktigare att försvara den tillitsfulla förvaltningen i medborgarens tjänst.

Vi lär oss snabbt våra rättigheter och vi har under lång tid haft en samhällsutveckling som har givit oss ett antal så kallade rättighetslagstiftningar. Flera av våra välfärdssystem är hårt belastade och systemen är skapade i en tid då varken globaliseringen eller digitaliseringen hade slagit igenom.

Få vill inskränka givna förmåner, men kampen om pengarna kan aktualisera frågan.

Morgondagens förvaltningar kan få se en utveckling där nya prioriteringar kan gå ut över vår individuella bekvämlighet. Redan nu finns exempel på där domstolars utslag enligt gällande lagstiftning upprör både allmänhet och förtroendevalda. Är det så att vi har haft en generösare tillämpning av olika förmåner som nu av kostnadsskäl måste följa lagstiftningens bokstav? Går vi mot en mer formell och striktare myndighetsutövning? Om det är så, förstår man också bättre varför behovet av att stärka tilliten lyfts fram. I dag hörs ofta en borde-diskussion, det vill säga hur reglerna "borde" vara utifrån ett antal behov eller utgångspunkter – inte hur de faktiskt är. Behov skapar sympatier och ställningstaganden för olika parter där myndigheter blir en naturlig motpart som får stå för den otacksamma begränsande rollen.

Den utövande demokratin har många svåra beslut att fatta i framtiden. Framtidens förvaltningar får vänja sig vid fler medborgarprotester även om det finns demokratiska majoritetsbeslut fattade i en fråga. Man kan till exempel följa "brexit" i Storbritannien. Många accepterar inte beslutet. Eller presidentvalet i USA. Hos oss kan man se på skolnedläggelser i glesbygd, indragningar i vårdutbud på sjukhus i landsorten och förändrad tillämpning av individuell samhällsservice.

Likvärdighet grund för tillit

Framtidens förvaltningar måste hitta tillitsfulla processer i svåra frågor. En del kommunala förvaltningar är "selfmade". Det duger inte för framtiden. Ärendehantering och myndighetsutövning som garanterar rättssäkerhet, opartiskhet och saklighet är en självklarhet. Skola, vård och omsorg får löpande fler lagregleringar som kräver en mer strikt handläggning. All offentlig service som grundar sig på lagstiftning ska vara likvärdig i hela landet. Det kan man nog säga att den inte är dag. Resursbrist och kompetensbrist gör tillämpningen olika. Staten har ett tillsynsansvar inom olika områden som sätter ljuset på tillkortakommanden runt om i landet. Problemet är att "likvärdighet" inte är ett precist begrepp i sig själv. I en

kommun finns en stark önskan om och ett behov av att kunna utforma olika verksamheter efter lokala behov och möjligheter. Problemet blir att då kan också likvärdigheten ifrågasättas. De lokala förtroendevalda vill inom självstyrelsens ram forma och påverka kommunens utveckling och verksamhet. Det är därför man har blivit politiker. Stora ansträngningar görs nationellt för att jämföra och följa upp olika verksamheter. De ska kunna bidra till en framgångsrik verksamhetsutveckling och ökad likvärdighet. Här kan ibland uppstå motsättningar mellan olika synsätt och vilken nivå som ska avgöra standarden.

I en professionell förvaltning finns kompetent personal med integritet, men också personal som kan inordna sig och inte omprövar de politiska beslut som fattats. Det här är ett dilemma. Inte blint lyda order men ändå genomföra uppdraget. En god tillämpning av politisk förståelse, logisk tanke och etiskt förhållningssätt ger den professionella förvaltningen ryggrad.

Medborgarnas förväntningar på individuellt bemötande, rimliga motiveringar till avslagsbeslut och digitala färdigheter driver på nya arbetssätt för myndigheter och förvaltningar. Vad händer om medborgarna inte längre accepterar besluten? Tillämpar myten om att det är lättare att få förlåtelse än tillåtelse? Tröttnar på all detaljreglering som krockar vilt med den individuella livsstilen och talet om valfrihet? Å andra sidan, vad händer om vi lättar på begränsningarna i till exempel byggreglerna? Med säkerheten? Arbetsmiljön? Miljöfrågorna? Kan vi ha kontroll över den utvecklingen?

Den framtida förvaltningen ska fatta kunskapsbaserade beslut. "Land ska med lag byggas" – det stod redan i landskapslagarna. Det betyder att ny kunskap som ska vara styrande, ska in i lagstiftning för att bli gällande. Alla förstår att det här tar tid. Kanske hinner kunskapen förändras under tiden. Det är tidskrävande processer som medan de pågår behöver hantearas av kloka tjänstemän som förstår vidden av sitt uppdrag. Byråkrati, det vill säga rättssäkerhet, likabehandling och kostnadseffektivitet är förhållanden som varje medborgare har rätt att förvänta sig av det offentliga. Vi får stå ut med att komplexa och svåra frågor tar tid att lösa och kräver

kunskap. Vi kan inte bara hänga på ropen om förenkling. Politiker som själva har varit med och stiftat lagarna måste stå upp för dem när de tillämpas. En förvaltning "light", där vi omtolkar regler, ger den som skriker högst först, använder sunt förnuft i stället för landets lagar, vad blir det? Jo, det leder till att rättssäkerheten åsidosätts, kanske uppstår till och med korruption. Korruption kan ta sig många uttryck. Den utövas av människor och ska förhindras av människor.

Utmaningar för ledarskapet

Det är redan i dag ett svårt och sammansatt uppdrag att vara chef i offentlig förvaltning. Särskilt i kommunal förvaltning, nära medborgarna. Det dubbla ledarskapet i en politiskt styrd organisation gör att styrning och ledning hela tiden är ett gemensamt ansvar men med skilda roller. Det förstärks också av att många beslut fattas med majoritetsbeslut. Det kan ge sken av att det finns ett utrymme för omprövning när beslutet ska genomföras, eftersom inte alla är med på det. Det är en otroligt viktig del i det professionella ledarskapet att hålla sina egna uppfattningar i sakfrågan på avstånd. Ibland lättare sagt än gjort. Den politiska viljan utmanar gränserna för vad som är legalt tillåtet och ekonomiskt bärkraftigt med hänvisning till att det är vad medborgarna kräver. Den svåra uppgiften att välja och välja bort är det politiska uppdraget i ett nötskal. Utmaningen för ledarskapet är naturligtvis att både vara budbärare av önskad besked till politiken och samtidigt ha en serviceinriktad och kompetent förvaltning som kan visa på alternativa lösningar.

Ledaren ska också leda en personal som blir allt mer välutbildad, professionell och erfaren. Den kräver ett bemötande som en expert förtjänar. Det är minst sagt utmanande att kombinera expertrollen, lagstiftningen och den lokala politiska viljan i frågor där många aspekter möts. Det kan gälla etableringar som krockar med miljöhänsyn, det kan vara frågor som inte ligger inom kommunens kompetens (vad en kommun får ägna sig åt). Rollen som ledare kan bli mäklare, medlare och beslutsfattare i samma fråga.

Kraven på en ledare som är oförvitlig ökar. Vilka lik i garderoben kan

du ha och ändå bli ledare i en offentlig förvaltning? Det varierar. Inga är glömda, för de kan väckas upp när som helst om sammanhanget passar. Men de kan förklaras och förlåtas och därmed få vila i frid. Nya är en annan sak. Om de blir en belastning beror på misstagets storlek, dess konsekvenser för uppdragsgivaren, mediadrevets kraft, vad man har sedan tidigare i bagaget, vem som kritiserar och om det man gjort uppfattas som förtroendeskadligt.

Det har alltid varit viktigt med tjänstemän med god etisk kompass, men det blir ännu viktigare framöver. Det innebär att man behöver se särskilt på de etiska frågorna i rekryteringsprocessen. Kulturen i förvaltningen och i kommunen ska vara stödjande så att byte av ledare kan ske utan stora svallvågor.

En ledares förmåga att kunna parera och bedöma hastigt uppkomna situationer och hur de ska hanteras, blir en allt viktigare förmåga. Här är gedigen kunskap och erfarenhet tillsammans med personliga egenskaper avgörande. Ledarskapet ska vara omtänksamt och kunna ta kommandot över svåra situationer. Ledaren bör vara en medveten kulturbyggare med en säker grund i våra demokratiska grundvärden. Ett gott ledarskap är föränderligt med utvecklingen utan att vara vingligt, det är kommunikativt. Och att ledaren är en god förebild – det blir aldrig omodernt.

DET
KOMMUNALA
VÄLFÄRDS-
UPPDRAGET



Välfärdens kostnader kräver stora förändringar

ATT SIA ÄR SVÅRT, särskilt om framtiden. Det som med lite säkerhet går att förutsäga är hur befolkningens antal och ålder kan tänkas förändras i framtiden, i övrigt baseras många prognoser om ekonomin på att framtiden bygger på en fortsättning på dagens trender.

Det som är tydligast i alla beräkningar är att vi nu går in i en period med en långsam ökning av personer i arbetsför ålder samtidigt som antalet barn och unga kommer att öka snabbt fram till 2020. Därefter kommer antalet äldre personer att öka snabbt.

Detta innebär att de åldersgrupper som kostar mest i välfärden ökar snabbt under lång tid framöver. Då dessa personer inte är i arbetsför ålder bidrar de heller inte med skatteintäkter till kommunsektorn, förutom skatt på pensioner. Dessutom räknar vi med att den urbanisering som pågått länge kommer att fortsätta, både inom kommunerna och mellan kommunerna. Det innebär att stora delar av landet kommer att bli allt mer glest befolkat.

Stora demografiska förändringar

Framtidskommissionen (2013) visade att jämfört med i dag kommer demografin att ställa mycket höga krav på många kommuner. I rapporten anges att nästan hälften av landets kommuner hade en befolkningsmässig försörjningskvot (andelen personer i yrkesverksam ålder relativt gamla och unga) som låg under 80 procent år 2010 och att bara 1 procent av kommunerna hade en kvot på 100 procent eller mer (vilket innebär lika

många eller fler gamla och unga som personer i arbetsför ålder). Förändringarna är stora. Enligt rapportens beräkningar, som utgår från dagens kommunstruktur, kommer 41 procent av kommunerna att ha en försörjningskvot på 100 procent eller mer år 2050 och endast 6 procent av kommunerna kommer att ha en befolkningsmässig försörjningskvot under 80 procent. Det innebär att det i nästan hälften av kommunerna är lika många gamla och unga som personer i arbetsför ålder. Detta ställer naturligtvis höga krav på dessa kommuner, dels vad gäller finansiering, men även kompetensförsörjning.

Färre kommuner behöver försörja fler med mer

På SKL har vi gjort beräkningar som visar hur dagens utjämningsystem kommer att påverkas av urbaniseringen på 20 till 30 års sikt. Det mest markanta är att väsentligt färre kommuner skulle behöva försörja betydligt fler kommuner med allt högre belopp. Dessutom skulle staten behöva fylla på de generella statsbidragen med stora belopp, i annat fall måste kommunerna själva finansiera underskotten i utjämningsystemets regleringspost via sina egna skattesatser. Risken med ett sådant scenario är både höga kommunalskatter och en allt högre grad av polarisering mellan kommunerna.

Ett dilemma när små kommuners utmaningar diskuteras är dels att det ofta görs av andra än de som jobbar i dessa små kommuner och dels att det ofta blir politiskt känsligt att diskutera de riktigt stora förändringarna, såsom nya skattebaser, kommunsammanslagningar eller förändringar i huvudmannaskap. På lång sikt räcker det dock inte att göra mindre förändringar om vi på ett hållbart sätt ska klara välfärdsuppgiften i hela landet. Diskussionen måste vidgas. De förändringar som måste till bör gälla allt från de kommunala uppgifterna till finansieringen av kommunernas verksamheter och kommunstrukturen.

De stora problemen är främst tre, som jag ser det. För det första är det svårt att upprätthålla kompetens inom alla verksamhetsområden i de små kommunerna. För det andra är det svårt att finansiera ett ökat välfärdsåtagande i den takt som vi haft hittills. Slutligen finns en risk för ökad

polarisering mellan olika grupper av kommuner i landet om finansieringen ska ske via utjämningssystemen. Nedan belysas olika scenarier som kan stärka välfärden i hela landet.

Finansiering via skatter

Finansieringen av välfärden är ett problem, skattetrycket påverkas självklart beroende på vilken finansieringsform man väljer. En metod som diskuterats är att begränsa hur mycket av välfärdsåtagandet som ska finansieras via skatter. Det innebär att det som inte finansieras gemensamt måste finansieras privat, via försäkringar eller på annat sätt. Delvis finns redan sådana begränsningar i välfärdsåtagandet, exempelvis för synkorrektion (glasögon) och tandvård. Att införa ytterligare begränsningar i välfärdsåtagandet för välfärdstjänster som hittills varit skattefinansierade skulle dock vara nästintill omöjligt. Snarare har detta åtagande successivt utökats över åren.

Ett alternativ skulle kunna vara att inte låta kostnaderna för välfärden öka snabbare än vad antalet invånare och invånarnas sammansättningsförändring kräver. Ett sådant scenario innebär dock att kostnaderna måste öka långsammare framöver än de gjort historiskt. Det skulle kräva att man måste arbeta på ett helt nytt sätt.

Ett sådant på sikt oförändrat välfärdsuppdrag med avseende på den åldrande befolkningen, skulle endast innebära en lägre ökning av skattekvoten. Förutsättningarna är då en förbättrad hälsa, att näringslivets produktivitet ökar enligt en långsiktig trend och att vi successivt arbetar fler år i takt med att vi blir äldre.

Ansvaret för den successivt ökade finansieringen, förutsatt nuvarande skattesystem, bör dock ligga på staten för att inte de kommunala inkomstskatterna ska behöva höjas till nivåer som kan få konsekvenser, både avseende risken för minskat utbud av arbetskraft och fördelningspolitiska effekter.

Den senaste skattereformen gjordes i början av 90-talet. Förändringarna som gjordes då har fungerat bra hittills. Till och från har dock olika utredningar tittat på vilka skatter som är effektiva och många har kommit

fram till att kommunalskatten måste höjas betydligt om kommunerna ska klara framtidens demografiska utmaningar. På senaste tiden har både LO och Svenskt Näringsliv kritiserat kommunalskatterna för att vara för höga redan idag. Alternativet är ökade statsbidrag, men det gör kommunerna ännu mer beroende av statens politik och inskränker det kommunala självstyret. Dessutom har staten en tendens att fylla på med riktade statsbidrag, vilket främst skapar ökad administration. I dag är kommunernas största inkomstkälla kommunal inkomstskatt, näst störst är statsbidragen. Frågan är hur hållbart dagens system är på sikt.

Ny skattebas skulle kunna gynna vissa kommuner

Något som skulle kunna göra kommunerna mindre beroende av statsbidrag är om de skulle få en ny skattebas. Detta har till och från diskuterats, bland annat i 2003 års långtidsutredning, sedan den kommunala skattesatsen på bara några år hade höjts med över en krona. Ett exempel som diskuterats är att låta fastighetsavgiften i stället bli en fastighetsskatt, där taket i avgiften tas bort och kommunerna själva skulle få avgöra på vilken nivå fastighetsskatten skulle vara. Ett dilemma med en sådan skatt är att de dyraste fastigheterna ligger i kommuner som har den högsta skattekraften. Det innebär att förslaget skulle kunna skapa ännu större skillnader mellan kommunerna. I Danmark finns ett system där kommunerna endast får behålla delar av den skattehöjning man genomfört. Motsvarande system skulle då vara att den kommun som höjer nivån på fastighets-skatten bara skulle få behålla hälften och att den andra hälften går in i utjämningssystemet. Om taket för fastighetsavgiften drastiskt höjdes skulle dock den ökade inkomsten från fastighetsavgiften kunna gå in i de kommunalekonomiska utjämningssystemen.

I vissa länder finns särskilda skatter på naturresurser, bolag och bolagsfastigheter som går till kommunerna. I exempelvis Norge har denna typ av skatter gjort att många kommuner med vattenkraft kunnat få höga skatteintäkter. Dilemmat är att kraftkommunerna fått en mycket stark ekonomi, medan intilliggande kommuner samtidigt kan ha stora ekonomiska problem. Naturresursskatter skulle troligen göra mer nytta om de kunde tas

ut regionalt, så att intäkterna fördelades till de kommuner som har de största behoven i regionen. Alternativet är att staten skulle ta ut naturresursskatter och att intäkterna skulle fördelas i utjämningssystemet.

Ett förslag som utretts tidigare gick ut på att kommunerna bara skulle ha rätt att ta ut skatt upp till en viss brytpunkt och att all inkomstskatt över denna brytpunkt skulle tas ut av staten. Förslaget gick ut på att staten skulle få större möjligheter att fördela statsbidragen i utjämningssystemet efter kommunernas behov utan att behöva "beskatta" andra kommuner i inkomstutjämningssystemet. Fördelen med en sådan modell ansågs vara att den inte skulle skapa lika stor polarisering mellan kommunerna, som dagens system riskerar att göra, när färre kommuner successivt ska betala mer i utjämning till allt fler kommuner.

I dag skiljer det nästan sex kronor i total kommunalskatt mellan Doro-tea, som har den högsta kommunalskatten, och Vellinge som har lägst skatt. En tendens de senaste åren är att små kommuner som tappar invånare har behövt höja skatten, medan de kommuner som växer på marginalen har lyckats sänka skatten. De senaste tio åren har gapet mellan den kommun som har högst och den som har lägst kommunalskatt ökat från 5,35 till 5,96 kronor per intjänad hundralapp. Det finns också ett visst samband mellan kommunernas skattesats och förändringen av antalet invånare de senaste tio åren¹, där de kommuner som tappat flest invånare har en tendens till högre skattesats. Samtidigt är skillnaden i total kommunalskatt mellan kommunerna mindre i dag än den var för 20 år sedan, då den var nästan åtta kronor. Anledningen till att skillnaderna i skattesats minskade under en period är med största sannolikhet förändringar som gjorts i utjämningssystemen.

De kommunala utjämningssystemen

Utgjämningssystemen avser att ge kommunerna mer likvärdiga förutsättningar. Lite förenklat kan man säga att inkomstutjämningen fördelar inkomster så att alla kommuner i stort sett garanteras en skattekraft på 115

1 R2 = 0,44

procent av rikets skattekraft. Det är främst staten som fyller på mellan-skillnaden, men även de kommuner som har en skattekraft på över 115 procent betalar till systemet.

Kostnadsutjämningen syftar till att ge kommunerna likvärdiga förutsättningar utifrån de uppdrag de har. De kommuner som har gynnsam struktur (exempelvis få barn i grundskoleåldern) betalar till kommuner som har ogynnsam struktur (exempelvis många barn i grundskoleåldern). Detta sker i tio olika delmodeller för olika kommunala verksamheter. En bärande tanke med utjämningssystemet är att det ska vara opåverkligt, så att de faktiska kostnaderna inte ska ha någon betydelse, utan endast förutsättningarna.

Ett skäl till att kommunernas skattesats skiljer sig åt kan vara att kommunerna gör olika prioriteringar och är olika effektiva. Det kan också bero på att utjämningssystemet inte helt och hållet fångar upp de skillnader som finns mellan kommunerna. Vissa variabler och vissa ersättningar i utjämningssystemet uppdateras sällan, dessutom utgår detta system bara från obligatorisk verksamhet och tar inte hänsyn till skillnader i att bedriva exempelvis kultur- och fritidsverksamhet. Utjämningssystemet tar heller inte hänsyn till att förutsättningarna för att den affärsdrivande verksamheten ser olika ut.

Det är svårare att få VA-verksamhet och allmännyttan att gå med vinst när strukturen bygger på en befolkning som successivt minskar. Å andra sidan finns ersättning i systemet för befolkningsminskning både totalt sett de senaste tio åren och om antalet 7–18-åringar minskat kraftigt.

Oavsett ovanstående kan en av orsakerna till att många kommuner som tappar invånare har höjt skatten vara att det är svårt att avveckla verksamheter i takt med att befolkningen minskar. Det ställer högre krav på de förtroendevalda och det är politiskt svårare att fatta beslut om att stänga en skola än att bygga en ny.

Utejämningssystemet är relativt robust och fungerar på det hela taget hyfsat bra. Både variabler och ersättningsnivåer behöver dock uppdateras och analyseras löpande. Staten måste också ansvara för att öka statsbidragen i takt med demografin. På sikt är risken med utjämningssyste-

met annars att det blir en ohållbar polarisering mellan kommunerna när vissa, allt färre kommuner, måste betala in allt högre belopp till fler kommuner.

Dela på uppgifter för att få rätt kompetens

Kompetensförsörjningen både när det gäller anställda och förtroendevalda är en stor utmaning, som växer i takt med urbaniseringen. Problemet är att många kommuner som minskar också har få invånare, är glesa och stora ytmässigt. Dessutom riskerar det i många kommuner att bli en övervikt av äldre invånare kvar. Den ekonomiska kompensationen löses i dag genom att det finns en variabel i utjämnningssystemet som hanterar gleshet. Men problemet med gleshet är växande. Hur ska en kommun kunna täcka in så stora geografiska områden med verksamhet? Ska man kunna kräva kommunal service oavsett var man bosätter sig? Det finns belagt inom forskningen att politiken lägger ett större ansvar på landsbygdsbon än stadsbon att fixa verksamhet själva. Kan digitaliseringens möjligheter vara en del av lösningen på gleshetens problematik? Väldigt många tjänster kan lösas med hjälp av digitalisering, medan andra kräver fysisk närvaro.

Det finns många tjänster inom de kommunala verksamheterna som kräver specialistkompetens. I många mindre kommuner tvingas tjänstepersoner att vara mångsysslare, samtidigt ökar specialiseringen av välfärdstjänsterna.

Ett förslag för att underlätta detta kan vara att kommunerna får färre uppdrag och att landstingen, regionerna eller någon annan kommun tar över verksamhetsområden. Asymmetrisk uppgiftsfördelning är förslag där kommuner med få invånare kan välja eller måste lägga över vissa uppdrag på landstinget, regionen eller ett kommunförbund eller på en annan kommun. Redan idag köper många kommuner gymnasieplatser hos andra kommuner. Ett förslag kan vara att kommuner under en viss storlek ansvarar för färre verksamhetsområden, alternativt att de på frivillig basis kan välja vilka områden de ska ansvara för eller lägga över på någon annan.

Något som många kommuner själva anför är att de vill att det ska bli lättare att köpa tjänster av varandra, via enkla avtal. En sådan lösning skulle väsentligt kunna underlätta för kommunerna att utföra sina uppdrag. Det är då viktigt med flexibilitet och att kommunerna snabbt och på frivillig basis kan komma överens om lösningar tillsammans med andra kommuner i samband med exempelvis personalförändringar. De argument som funnits mot avtalssamverkan har varit att kommunerna i stället borde tvingas att upphandla dessa tjänster av externa anordnare och att det inte är den kommun som väljarna röstar i som sköter verksamheten, så att det strider mot den demokratiska tanken. Å andra sidan finns idag många externa anordnare som sköter stora delar av kommunernas verksamheter.

Ett annat sätt att arbeta med frågan är att stärka kommunernas bärkraft genom att tillföra dem verksamheter. Ett sådant exempel skulle kunna vara att kommunerna får sköta arbetsmarknadsområdet.

I februari 2017 tillsattes en utredning (Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen, dir 2017:13) som ska titta på många av dessa frågor. Även kostnadsutjämningsystemet utreds. Det är viktigt att det finns möjlighet i båda dessa utredningar att öppna upp för nya lösningar och att tänka nytt, för att öka beredskapen för de utmaningar som kommer under den närmaste 20-årsperioden; betydligt större utmaningar än under den mycket gynnsamma period vi haft hittills. I direktiven till utredningen sägs inte att utredaren ska titta på obligatoriska kommunammanslagningar, men det kanske blir så om ett antal år när demografin och urbaniseringen gjort att kommunernas utmaningar ökat.

Referenser

- Framtidskommissionen (2013) *Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen*, Mårten Blix, DS 2013:8
- Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen, dir 2017:13.

Socialtjänsten utvecklas med stöd i forskningen

DEN SVENSKA VÄLFÄRDSSTATEN har utsatts för såväl sociala påfrestningar som för systemkritik – på både statlig och kommunal nivå. Inom socialt arbete och inom den kommunala socialtjänsten talas i en del sammanhang om en verksamhet i kris. Över tid har dock staten, forskare och den lokala praktiken sökt studera och hitta lösningar för en förbättrad socialtjänst. Den senaste trenden i detta arbete handlar om statens försök att kunskapsutveckla socialtjänsten. I forskningspropositionen (2016/17:50) konstaterar nu regeringen att kunskapen behöver öka om hur arbetssätt, processer, styrning, driftsform och organisation kan främja en kunskapsbaserad och innovativ socialtjänst utifrån ett nationellt, regionalt och lokalt perspektiv.

Socialt arbete och kommunernas socialtjänst

Socialt arbete har en lång historia men det var först under senare delen av 1900-talet som socialt arbete – som verksamhetsfält och kunskapsområde – kom att bli en central del av den svenska välfärdspolitiken. Den första professuren i socialt arbete inrättades 1977 (Harald Swedner vid Göteborgs universitet) och 40 år senare har ämnet vuxit rejält. Vid årsskiftet 2012/2013 fanns 16 socionomutbildningar (professionsutbildningen inom socialt arbete). Antalet professorer uppgick till 64, och 319 avhandlingar samt 50 licentiatavhandlingar i socialt arbete hade skrivits (Brunnberg 2013).

Parallellt med kunskapsområdet har verksamhetsfältet – till exempel

i form av kommunernas socialtjänst – vuxit och blivit allt mer komplext. Detta har skett successivt men en tydlig milstolpe var socialtjänstreformen med dess ramlagskonstruktion från 1982. Denna utmärktes av en statlig tilltro till kommunernas förmåga att driva och utveckla socialtjänsten.

Socialtjänstens uppgifter anges i socialtjänstlagen och handlar om att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten består av vård, äldreomsorg, stöd till missbrukare, stöd och service till personer med funktionsnedsättning, försörjningsstöd och individ- och familjeomsorg. Det kommunala självstyret innebär att varje kommun har relativt stor frihet att organisera hur socialtjänstens uppdrag utförs. Den kommunala politiska styrningen av socialtjänsten är starkare än landstingens styrning av hälso- och sjukvården (Börjeson, 2014). I bägge fallen ansvarar politiskt valda församlingar för beslut om budget, verksamhetsinriktning med mera. Inom socialtjänsten har professionen i vissa fall inte mandat att fatta beslut om insatser för enskilda individer utan beslutet fattas av socialnämnden (eller annan ansvarig nämnd). Det innebär att det i vissa fall är nämndens ordförande – snarare än förvaltningschefen – som står till svars när beslut granskas. Å andra sidan kan beslut inom socialtjänsten (inte minst i mindre kommuner) få stora ekonomiska konsekvenser för kommunens samlade verksamhet, och är därav i behov av politisk beredning och politiska beslut. Sammantaget visar detta att det i kommunerna finns två organisatoriska logiker att ta hänsyn till, den politiska å ena sidan, och tjänstemannalogiken å andra sidan.

Ett verksamhetsområde i ständig rörelse

Socialtjänsten har under lång tid beforskats, utsatts för granskning, kritik, ifrågasättande och interventioner såväl externt som internt inom praktikfältet. Under 1990-talet med dess ekonomiska kris ifrågasattes socialtjänstens effektivitet, organisation och organisering, liksom andra delar av den kommunala verksamheten. Denna situation gjorde att man sökte vägar att förändra och effektivisera socialtjänsten, därmed fanns en grund för idéströmningar utifrån New Public Management vilka haft stort

inflytande sedan dess. New Public Management brukar användas som ett samlande begrepp för styrnings- och ledningsmetoder som gradvis introducerats i offentlig sektor. Ett av svaren på ifrågasättandet av socialtjänsten har varit att utveckla ett mer *kunskapsbaserat socialt arbete* och i denna utveckling har införandet av en *evidensbaserad praktik* i socialtjänsten dominerat den svenska forskningen, debatten och olika interventioner de senaste tio åren.

En i raden av satsningar och utredningar för att utveckla socialtjänsten var SOU 2008:18, *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten – till nytta för brukaren*. Denna utredning låg till grund för en nu formellt avslutad intervention (Denvall & Johansson 2012). Denna intervention har byggt på att via ett plattformsavtal mellan Sveriges kommuner och landsting och socialdepartementet samt årliga konkreta överenskommelser (2010-2016) skapa regionala stödstrukturer där kompetenser samlas och olika insatser genomförs till stöd för den lokala kunskapsutvecklingen. Dessa stödstrukturer var sedan tänkta att implementeras och övertas av de lokala socialtjänsterna. Denna intervention beskrivs av vissa som en genomgripande förändring och utveckling av socialtjänsten, andra ser det som en till stor del misslyckad "top- down"-satsning och det finns flera erfarenheter man bör ta vara på i den fortsatta utvecklingen. Erfarenheterna handlar exempelvis om att brukarperspektivet inte tagits tillvara, att professionen inte varit tillräckligt delaktig och att forskarsamhället till stor del lämnats utanför (Denvall & Johansson 2012; Johansson, Denvall & Vedung 2015, Johansson & Fogelgren 2016). Sammantaget och övergripande kan man säga att det breda kunskapsbaserade anslaget från den statliga utredningen (SOU 2008:18) gradvis utvecklats mot en ökande och mer direkt statlig styrning (Johansson 2013). Denna utveckling tillsammans med ökande påfrestningar på praktiken, organisationsförändringar och professionsfrågor utgör dagens förutsättningar för socialtjänstens fortsatta utveckling.

Den ökande styrningen manifesteras nu dels genom översynen av socialtjänstlagen (kommittédirektiv 2017:39), dels i statens skrivningar i propositionen 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft* och efterföljande uppdrag till Forskningsrådet för

hälsa, arbetsliv och välfärd (FORTE) *Välfärdens kvalitet, organisation och processer*. I proposition 2016/17:50 pekar man på att

Den demokratiska styrningen av hälso- och sjukvård och socialtjänst sker både på lokal, regional och nationell nivå. Att styra verksamheterna är en balansgång mellan central styrning för att uppnå likvärdig vård och omsorg av hög kvalitet i hela landet och att ge utrymme för den kommunala självstyrelsen. En minskad detaljstyrning ger större utrymme för strategisk styrning och kan bidra till innovationer (s. 99-100).

En liknande inriktning återfinns i kommittédirektiv 2017:39, *Översyn av socialtjänstlagen* där regeringen anser att ”en stark statlig styrning med kunskap som stöder en utveckling mot en allt mer kunskapsbaserad verksamhet är önskvärd” (s. 12). Vidare vill regeringen åstadkomma

bättre förutsättningar för en hållbar socialtjänst som dels ger möjlighet till långsiktiga, tidiga, förebyggande insatser och trygghetsskapande arbete, dels stärker socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen (s. 8).

Statens initiativ tycks mig i stort goda men en utmaning blir att dessa initiativ skall beforskas, nå ut och omsättas i en kommunal praktik. Hur kan detta konkret göras?

Framtidens socialtjänst - statlig styrning och kommunal praktik

Fortsatt skall nu några centrala aspekter pekas ut vilka, menar jag, bildar förutsättningar för hur den kommunala socialtjänsten kan komma att utvecklas. De centrala aspekterna jag pekar ut handlar om 1) kommunala förutsättningar och 2) praktiken och teoridriven forskning och innovation.

Först behöver vi ringa in och tydliggöra på vilken nivå i den kommunala socialtjänsten kunskapen om hur arbetssätt, processer, styrning, driftsform och organisation behöver öka. Jag menar att fokus i denna utveckling inte skall läggas på, vilket var fallet i evidenssatsningen, den enskilde yr-

kesutövaren. Fokus skall inte heller ligga på metoder i bemärkelsen behandlingsmetoder avseende till exempel missbruksvård eller barn- och ungdomsvård. I stället bör fokus riktas mot socialtjänstens organisation. Och då avser jag hela kedjan från statens roll till kommunernas politiska styrning, socialchefens roll och den lednings-, chefs- och övriga organisation som finns. Vidare bör den kommunala socialtjänstens budgetarbete uppmärksammas. Det behövs ett genomgående "investeringstänk" inom ramen för socialtjänstens driftsbudget. Det skulle kunna handla om att man på nämnd/förvaltningsnivå (eller central kommunnivå) beslutar att destinera delar av budgeten till just kunskapshöjande åtgärder inom socialtjänsten. Ett sådant investeringstänk skulle kunna innehålla långsiktiga satsningar för lärande och kunskapsutveckling med identifierade strategiska utvecklingsområden.

För att kunna bidra med kunskap om hur kommunerna kan utveckla arbete med att leda, styra och organisera sitt arbete strategiskt och hållbart på olika nivåer och inom olika verksamhetsområden krävs studier av den kommunala organisationen ur flera perspektiv och på flera nivåer.

Kommunala förutsättningar

En grundläggande planeringsförutsättning i kommuner är befolkningens storlek och sammansättning. Även om socialtjänstens verksamhet i alla Sveriges 290 primärkommuner utgår från bland annat socialtjänstlagen, så har kommunerna, trots det kommunala utjämningssystemet, olika förutsättningar att driva verksamheten. Skillnaderna är stora mellan växande kommuner med stora barn- och ungdomskullar, kommuner med hög grad av invandrad befolkning och krympande kommuner med åldrande befolkning. Dessa förhållanden är grundläggande för vilka behov socialtjänsten ska tillgodose, och utgör därmed helt avgörande förutsättningar för socialtjänstens utveckling. Hur kan mindre och krympande kommuner skapa en hållbar organisation och hur styr man en verksamhet där behov och krav tycks öka samtidigt som förutsättningarna är så olika? Detta är ett särskilt område där forskningen och kunskapsutvecklingen bör öka, och där såväl forskning som insatser bör planeras och genomföras i sam-

verkan med dessa kommuner och vara såväl praktikhäna som metodologiskt och teoretiskt väl vetenskapligt förankrade.

Praktikhäna och teoridrivna forskning och innovation

Socialt arbete bör fortsatt präglas av så kallad grundforskning men i allt högre grad även av så kallad tillämpad forskning. Det krävs en genomtänkt och kritisk, interaktiv, teoretiskt relevant och samhällsrelevant forskningsansats för den fortsatta utvecklingen av kommunernas socialtjänst. Ett relevant och möjligt förhållningssätt i denna forskning är Practice Research, PR (Johansson 2014). PR kan beskrivas som ett synsätt som styr tillvägagångssätt och metodval inom forskningen. PR handlar om att bidra med ny kunskap för tillämpning i praktiken och med ny vetenskaplig kunskap till forskarsamhället. Det sociala arbetet innebär interaktion mellan olika åsikter, intressen och behov. Komplexitet och dilemman är inneboende och utgör en utmaning för både praktik och forskning. Dessa utmaningar kan endast lösas i samarbeten mellan praktik och forskning. Därför är praktikforskning och specifikt PR särskilt användbart inom människobehandlande organisationer som socialtjänsten. Forskning med hjälp av PR är en möjlig väg att synliggöra, analysera och bidra med kunskap för att utveckla kommunernas förmåga att leda, styra och organisera socialtjänsten.

Den kritiskt reflekterande och praktikhäna forskning jag menar behövs, bör självklart vila på olika teoretiska grunder, men kopplat till den bild som framträder framstår "governanceforskning" – även kallad forskning om interaktiv samhällsstyrning – som central (Hedlund & Montin 2009). Till detta forskningsperspektiv måste kunskapen och forskningen om socialtjänsten som en människobehandlande organisation läggas och kontrasteras mot New Public Management-grundade förståelser av organisationer och hur man utvecklar dessa (Linde m.fl. 2013; Johansson, Dellgran & Höjer 2015). Människobehandlande organisationer skiljer sig från vanliga byråkratiska organisationer främst genom att de består av människor, professionella "gräsrotsbyråkrater", som arbetar med människor. Det är klienternas välfärd som är huvudsaken. Kärnverksamheten i människobe-

handlande organisationer beskrivs som relationer mellan personal och klienter där professionens handlingsutrymme blir centralt. I människo- behandlande organisationer som socialtjänsten sker inte organisations- och verksamhetsutveckling (förändringsprocesser) rationellt i bemärkel- sen en enkel orsak/verkan-process. Dessa organisationer är också mer handlingsinriktade än strategiskt långsiktiga. Socialtjänsten måste själv- klart vara handlingsinriktad men dess strategiskt långsiktiga organisering och styrning behöver utvecklas.

I detta sammanhang finns en distinktion mellan en *misstrobaserad* och en *tilltrobaserad* styrning av den offentliga förvaltningen där den misstro- baserade styrningen förknippas med New Public Management och dess kontrollmekanismer, medan den tilltrobaserade styrningen ligger närma- re New Public Governance som involverar en större autonomi för profes- sionella nätverk (Montin 2015). Den senaste tiden har förespråkare för den yrkesbaserade professionalismen alltmer övergått till att prata om en tilltrobaserad styrning.

Ett mer kritiskt perspektiv för att analysera och diskutera den ökande styrningen är *governmentality* (Johansson, 2007). Bakgrunden till be- greppet *governmentality* finns att hämta i Michel Foucaults synsätt på och forskning om makt och kunskap, en relationell makt som har en nära rela- tion till kunskap och vars effekter under historiens gång har förändrats. Forskning som fokuserar på formen för styrningen snarare än dess inne- håll blir viktig inom forskning om människobehandlande organisationer och den aktuella utvecklingen inom socialtjänsten. Implementeringen av idén om en evidensbaserad praktik (eller kunskapsutveckling) inom socialtjänstens praktik är ett exempel på både "governance" och "govern- mentality". I denna forskning är det som Thomas Brante påpekat (2015) viktigt att inte se "teoretiska" respektive "praktiska" verksamheter som vä- sensskilda aktiviteter, utan som verksamheter som följer skilda rationali- teter.

Avslutningsvis vill jag peka på några ytterligare aspekter att fänga upp i det fortsatta arbetet med att utveckla socialtjänsten för framtiden.

Socionomer är en svag profession jämfört med andra motsvarande pro-

fessioner, inte minst vad gäller makten över sin egen arbetssituation och sitt eget kunskapsfält (Johansson & Fogelgren, 2016; Hydén 2016; SvD 2016-03-27). Det krävs därmed ytterligare professionsforskning (Brante m.fl. 2015) och satsningar på personalen. Professionsfrågorna börjar redan under grundutbildningen av socionomer vilken måste stärkas. Det behövs även en strategi så att fler socionomer fortsätter till en masterutbildning. Med en medveten satsning på forskarutbildning och på så kallade kommundoktorander skulle kommunernas socialtjänst utvecklas än bättre.

Det behövs även stabila strukturer som ser över och utvecklar forskning och utveckling inom socialtjänsten och som stärker banden mellan kommuner och lärosäten. Kort sagt, det behöver byggas upp en ny infrastruktur för socialtjänstens kunskapsutveckling. Sammanfattningsvis behövs satsningar på forskning som riktas mot den kommunala socialtjänsten och sker med hänsyn tagen till kommunernas rationalitet, i samverkan med kommunerna, de professionella i socialtjänsten och forskarsamhället. Först då kan denna ökande statliga styrning av kommunernas socialtjänst utvecklas mot en tilltrobaserad styrning och tydliga steg tas mot en socialtjänst för framtiden.

Referenser

- Brante T., Johnsson, E., Olofsson, G., & Svensson, L. G. (2015) *Professionerna i kunskapssamhället*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Brunnberg, E (2013) *Om socionomutbildningar, forskarutbildningar och samtliga avhandlingar i socialt arbete 1980–2012*. Eskilstuna: Mälardalens högskola.
- Börjeson, M (2014) En evidensbaserad politisk organisation. I Hermelin, B. (red.) *Kommunstrategiska perspektiv*. CKS: Linköpings universitet. 2014:1
- Debattartikel *Svenska Dagbladet* 20160327: <http://www.svd.se/socialtjanstens-kris-kraver-losningar>.

- Denvall, V. & Johansson, K (2012) Kejsarens nya kläder – implementering av evidensbaserad praktik i socialt arbete *Socialvetenskaplig tidskrift*. Nr 1. 2012
- Johansson, K., Denvall, V. and Vedung, E. (2015). After the NPM wave. Evidence-Based practice and the vanishing client. *Scandinavian Journal of Public administration (SJPA)*, Vol 19:2
- Johansson, K. (2014) Praktikforskning. I Hermelin, B. (red.) *Kommunstrategiska perspektiv*. CKS: Linköpings universitet. 2014:1
- Johansson K. (2013) Kunskap, makt och styrning. I Linde S. och Svensson K. *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter. Människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv*. Stockholm: Liber.
- Johansson, K. (2007) Välfärdsstat som styrning. I Lövgren, S. & Johansson, K. (red) *Viljan att styra: Individ, samhälle och välfärdens styrningspraktiker*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, S., Dellgran, P. och Höjer, S. (2015) *Människobehandlande organisationer*. Stockholm: Natur och kultur.
- Kommittédirektiv 2017:39, *Översyn av socialtjänstlagen*.
- Montin, S. & Hedlund, G. (2009) Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? I Hedlund, G. & Montin, S. (red). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus, Academic press.
- Montin, S. (2015) Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning – relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg. *Nordisk Administrativt Tidskrift* nr. 1/2015, 92
- Regeringens proposition 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*.
- Statens offentliga utredningar (2008) *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren*. SOU 2008:18

Digitaliseringen är loket i skolans utveckling

VARFÖR VILL NÅGON arbeta som rektor? Vad är det för tjuvning med att ha ett yrke där det påstås vara omöjligt att genomföra sitt uppdrag? För mig har skälet varit att jag själv inte var nöjd med de prestationer jag som lärare såg från mina rektorer.

Att arbeta inom skolan är förknippat med vissa tydliga utmaningar. Under de senaste decennierna har den ändrade styrningen – kommunaliseringen av skolan – i kombination med flera reformer inneburit en ryckighet och känslan av ständigt störande förändring i skolan som offentlig verksamhet.

För oss som arbetar i verksamheten har det funnits några olika alternativ – grupperingar – att ansluta oss till. Vi kan vara offren – de som inte har tillräckligt hög lön, usel arbetsmiljö, dålig huvudman, för passiv stat, för tuff skolinspektion och så vidare. Vi kan också tillhöra den grupp som försöker påverka myndigheterna, skriva debattartiklar, delta i grupperingar och skapa förståelse för vad som behöver hända. Den tredje gruppen är den där det finns personer som är villiga att nyttja hela lagutrymmet, tänja på det som behöver tänjas på. Ibland händer det till och med att lagar krockar med varandra och där behöver modet finnas att bryta mot en lagstiftning med transparens och tydliga argument. Jag har själv arbetat i organisationer som tillhört grupp 1, började som ledare med grupp 2 men ägnar mig nu helt åt det tredje alternativet.

Sir Ken Robinson, brittisk författare och föreläsare, talar om en utbildningsrevolution som måste påbörjas inifrån – från enskilda lärare, rekto-

rer och skolor. Att politiken ska kunna åtgärda eller ens försöka möta de utmaningar som finns i skolans framtid känns i dagsläget främmande. Nedan anger jag huvuddragen som enligt min erfarenhet – av att ha varit med och byggt upp en framgångsrik skola – har varit nycklarna för detta bygge.

Utveckling genom samarbete och "wow"-effekter

Ådalsskolan har varit och är ett exempel på hur en verklig skolutveckling kan genomföras. Det lokala ledarskapets grund och relationen till den politiska nämnden är en framgångsfaktor. Personalens enighet – skolkulturen – och samarbetet med det lokala näringslivet är samtliga förstärkande ingredienser i hur närsamhället ser på skolan och skolans roll.

Det lokala näringslivet har också haft en särskilt framträdande roll i utvecklingen av utbildningens innehåll. Vad som ska ingå i yrkeskompetensen i till exempel en svetskurs avgörs allra bäst i samråd med det lokala näringslivet och utförs allra bäst i deras lokaler och i verklig produktionsmiljö.

I samband med den uppräckning som främst yrkesprogrammen genomgått har tre områden varit i särskilt fokus: *trygghet och studiero*, *elevhälsa* och *likabehandling*. Dessa områden är grunden för verksamheten men i verkligheten ibland mycket svåra områden att arbeta med.

Digitalisering har egentligen varit det första området som varit nytt och som inte har att göra med underhåll av befintlig verksamhet. Digitaliseringen kan också anses ha varit loket i utvecklingen. Det är detta område som lockar ögat. Det är när flashiga appar lanseras, statistik visas i realtid eller snygga färger används där reaktionen ger "wow"-effekt. En effektiv och smart organisation använder den tidsfrist som "wow"-effekten skapar till att arbeta med mindre attraktiva områden, under ytan – till exempel de tre nämnda områdena ovan. Det mest typiska exemplet i Ådalsskolans digitaliseringsarbete är den nya plattformen för minskad administrativ börda. Det är inget system som kan anses vara ögongodis, men framväxten har kommit till genom att människor har sett vilka områden vi utvecklat och trott på dessa – vi har fått skapa oss en tidsfrist.

Den marknadsanpassning av skolan som skapats genom konkurrens, elevpengssystem och betygsinflation med mera har skapat en situation där ”marknadsföring” är av avgörande betydelse. Ådalsskolan har valt att marknadsföra sig genom att bedriva verksamhet som sedan omgivningen väljer att rapportera om. Det är enligt vår uppfattning det mest hedersamma sättet att överleva på marknaden, men också bidra till en verksamhetsintegritet där till exempel betygssättning inte ska utgå från kundfokus.

Ett sätt att visa vad vi menar med att bedriva verksamhet på ett innovativt sätt är vårt digitaliseringsarbete som nu tagit nästa steg.

Digitalisering 2.0 - genom tillgång till data

Den svenska skolans förmåga att hinna med övriga samhället i digitaliseringen är högst begränsad. Här har inskannade böcker i PDF kallats för ”digitala läromedel” och appar i klassrummet kallats för ”digitalisering”. I bästa fall kan vi kalla detta första steg för Digitalisering 1.0.

Den egentligen digitaliseringen handlar om data, produktion av data, tillgång till data och analys och tolkning av data. I Sverige har några få leverantörer av elevadministrativa system lyckats begränsa möjligheterna för huvudmännen att skapa effektiva system och därmed bidra till den innovation som behövs för digitaliseringen av skolan. Det är därför mycket glädjande att ta del av regeringens uppdrag till Statskontoret (2017-05-15) att ”kartlägga hinder för vidareutnyttjande av offentligt producerad data”.

På vissa håll, till exempel på Ådalsskolan, har man lyckats bryta sig förbi denna kidnappning av data som hindrat utvecklingen. Nu utvecklas system för hantering av data – all data som en elev producerar. Danmark lanserade nyligen tankar om att skapa liknande datadriven skolutveckling. Sverige är i detta arbete långt efter sitt grannland.

Vad är vitsen med detta steg? Vad är det som är så viktigt med tillgång till data? Tillgången till uppdaterad grunddata är en absolut grundbult för att kunna utveckla digitala tjänster. Det har nämligen visat sig att den flora av alla innovativa tjänster – såsom pedagogiska spel, enkla lärplattformar med flera som finns på nätet inte kan nyttjas på ett effektivt sätt av den svenska lärarkåren. Lärarnas grupper, byten mellan dessa, nya elever

med mera måste alla manuellt uppdateras. Detta innebär att endast den leverantör som har tillgång till grunddatan kan utveckla användbara – och tidsbesparande – tjänster.

Den administrativa bördan ökar

Eftersom den svenska samhällsutvecklingen med allra största sannolikhet kommer att fortsätta utveckla medborgarnas möjligheter att framföra klagomål på offentlig verksamhet, kommer också den administrativa bördan att fortsätta öka. Hur ska den svenska välfärden minska resursanvändandet men samtidigt administrera den ökade bördan?

Lösningen är digitala tjänster, kopplade till grunddatan och anpassade till respektive verksamhet. Utifrån nuvarande lagstiftning bör systemet rikta in sig på dessa delar av lärarnas administrativa börda:

- Informationsansvar till vårdnadshavare.
- Informationsansvar och anmälningsplikt till socialtjänst, polis med flera.
- Dokumentation av kunskapsutveckling.
- Dokumentation av ärenden (trygghet och studiero, kränkningar med mera).

Ingången till detta arbete är faktiskt varken digitalisering eller pedagogik – utan det är lärarnas arbetsmiljö. Det stora informationsflödet kombinerat med ständigt ökade krav i lagstiftningen har lett till ett yrke utan tydlig avgränsning. Ett adekvat digitalt system ska säkerställa att personalen kan avlasta sig dokumentationsbördan varpå relevanta aviseringar skickas till berörda parter. Den grundskolelärare som klockan 16 en eftermiddag är orolig för en elev, ska kunna gå hem den kvällen utan att känna en oro över om hen uppfyllt alla krav som ställts på hen i sin yrkesroll. Någonstans ska den arbetsdagen ta slut utan skuld känslor och känslan av otillräcklighet och dåligt samvete.

Digitalisering 2.0 har sin största initiala kortsiktiga nytta i att återkoppla till relevanta parter vad som skett. En vårdnadshavare som får en distinkt och snabb information om ett ärende har en mycket större möjlig-

het att agera och förhoppningsvis bryta till exempel ett negativt beteende.

Den informationsplikt som regleras i lagstiftningen har sin utgångspunkt i att vårdnadshavarna ska få chansen att påverka sitt barns skolgång på ett effektivt sätt. Att ärenden får eskalera på grund av dålig kommunikation med hemmet kan nästintill elimineras – åtminstone från skolans sida, med hjälp av tydlig och snabb respons.

På samma sätt kan givetvis läxor, uppgifter och övriga ärenden förmedlas till vårdnadshavarna och resultaten sparas i loggform – taggade i sökbart skick. När tillräckligt mycket data sparats (och anonymiserats av integritetsskäl) börjar vi nå de mer långsiktiga fördelarna med digitalisering 2.0.

Vår lagstiftning kräver mycket tydligt att förebyggande insatser ska prioriteras. Men våra möjligheter att förebygga olika skeenden är mycket små. Hur skulle det vara om ett system, baserat på tidigare elevresultat och beteende, kunde larma i förväg om att en elevs beteende eller kunskapsutveckling är i fara?

Det vi hittills vet om Ådalsskolans digitaliseringsarbete är att 40 kommuner varit på studiebesök genom åren. Till hösten 2017 hade ytterligare sex kommuner anmält intresse att komma på studiebesök, liksom två friskolekedjor och fyra IT-företag. Varför? Enligt min bedömning eftersom vi prickat kärnfrågan i vår verksamhet – och blottat den totala bristen på adekvat digitalisering.

Tre områden med utmaningar och möjligheter

Det första området är den lokala styrningen av skolan – det kommunala huvudmannaskapet – som är under stark kritik. Men en lokal förankring är av avgörande betydelse för en skolas legitimitet och möjligheter att lyckas i närsamhället. Där har den kommunala styrningen en styrka. En rektor med kommunikativ förmåga och starkt mandat för förändringsarbete är en viktig och avgörande faktor.

Det andra området är vad vi skulle kunna kalla ett attribut hos rektorn. Det är viljan att ta konflikter. Vi talar här inte om modet, utan *viljan* att ta konflikter. Inom lärarutbildningen efterfrågas mer kunskaper inom ”kon-

flikthantering” återkommande, likaså inom rektorsutbildningen.

Varför?

Enligt min erfarenhet görs allt för att undvika konflikter i Sverige. Och i mångt och mycket har det varit klokt och fört landet framåt till ett av världens rikaste, mest solidariska länder. Men har vi nått vägs ände?

Hur ska en chef hantera en anställd som bidrar till en kultur som inte är gynnsam för arbetsplatsen? Ska chefen avvakta tills problemet blivit så stort att fler är involverade? Ska hen blanda in facket tidigt? Ska hen föra enskilda samtal? En chefs förmåga att skapa en kultur där personalen själv inser åt vilket håll flödet flyter är troligen den viktigaste egenskapen en rektor kan ha. Hur avvikelser eller utmaningar kopplade till den här insatsen hanteras är betydelsefullt!

Efter att arbetsgivaren tagit sitt ansvar gällande delaktighet, inflytande och samverkan behöver den lokala ledaren vara väldigt tydlig med att det inte finns marginaler för andra agendor än den som är satt av verksamheten. Om kulturen på arbetsplatsen på allvar formas av detta, händer det något speciellt i skolan. Den numera uttjatade ”eleven i centrum” får äntligen en chans att slå igenom. Det är genom att sätta ”personalen i centrum” och värna och vakta om deras kultur som eleven kan sättas i centrum.

Det tredje området är utbildningens utformning och innehåll. Gymnasiereformen 2011 som drevs av dåvarande utbildningsministern Jan Björklund hade tydliga ambitioner att rensa upp bland kreativt påhittade utbildningar runtom i landet. Vidare hade dåvarande ministern visionen att gymnasieskolan skulle utbilda till tydliga utgångar och högre studier.

Problemet är att omvärlden förändras oerhört snabbt. Vi hann inte ens sjösätta reformen innan det började diskuteras om programmen var rätt utformade. Ordförande och vice ordförande i SKL:s förhandlingsdelegation skriver den 21 mars 2017 i Dagens samhälle att ”arbetsmarknaden ändras snabbt och det ställer stora krav på att vi kan utbilda rätt kompetens de närmaste åren [till välfärdsyrkena]”. Det är alltså mer eller mindre omöjligt att försöka strama upp utbildningar och deras innehåll. Utbildning bör bedrivas i ständigt dynamisk och föränderlig form i en organisation som har starkt förtroende. Det ska till exempel inte vara ekonomiska

drivkrafter som avgör om en utbildning bedrivs med hög kvalitet eller inte. Inte heller ska utbildningskvaliteten i en region eller kommun få vara lägre på grund av en passiv huvudman, rektor eller lärare.

Ökat samarbete med arbetsgivarna

Givetvis är dessa utmaningar komplexa och har varit föremål för långa och tuffa diskussioner genom åren. Lärar- och rektorsutbildningen ses som viktiga insatser. Men det finns inte en lärarutbildning i världen som kan ge någon en utbildning till lärare i exempelvis svetsteknik som räcker hela arbetslivet. Ska då fortbildning vart tredje år vara lösningen, ifall huvudmannen har resurserna och rektorn beviljar och läraren vill? Nej, det är för många om och men. Lösningen är, som SKL:s företrädare skriver ovan, ökat samarbete med arbetsgivarna.

Jag har själv genomfört den största omläggningen i Ådalsskolan historia gällande yrkesutbildningar och flyttat ut verksamhet till det lokala näringslivet med starkt politiskt stöd. Vilka är bäst på att skapa intresse och engagemang kring datorstyrd produktion på industriprogrammet – läraren som på en begränsad arbetstid ska fejka uppgifter, eller det företag som dag ut och dag in producerar varor till hela världen? Betyder detta att lärarna och deras intresseorganisationer ska känna sig hotade? Nej, tvärtom! I dag är läraryrket hotat i sin form. Givetvis kan man försöka genom protektionistiska verktyg (legitimation) försöka förlänga gamla strukturers livslängd, men systemet är på väg att hamna i händerna på krafter där det blir svårt att återkalla förändringarna som genomförs.

Tätare förändringar kräver flexibilitet

Likvärdigheten i skolan – som enligt OECD är Sveriges största utmaning – bör bli tydligare i sin definition. Det ska inte vara endast utbudet av gymnasieprogram som skapar så kallad likvärdighet. Utifrån rådande förutsättningar på en ort eller en region ska det vara möjligt att utforma sådan utbildning som arbetsmarknaden eller högre utbildning kräver. Större flexibilitet och möjligheter till snabbare förändringar måste bli en ledstjärna i skapandet av framtidens gymnasieskola och gymnasieutbildning.

En av Sveriges största utmaningar i dag och inom oöverskådlig framtid är kompetensförsörjningen. Den offentliga sektorn – skola, vård, polis med flera – lider i dag av en massmedial bild av resursbrist, arbetsmiljöproblem och personalflykt. Det ledarskap som behövs för att vända den bilden kan inte klara sig undan påverkan av digitaliseringen. Om den påverkan blir som en positiv förändringsmöjlighet eller som ett negativt hot i olika former, är det som just ledarskapet kommer att ansvara för.

Olika branscher – till exempel handeln – uttalar sig i termer av att de närmaste tio åren kommer fler förändringar att ske än det gjort under de senaste 50. Hur kommer just din bransch, kommun eller landsting att se ut när omgivningen förändras? Jag hävdar att iPhones lansering för tio år sedan och iPads lansering för fem år sedan har förändrat fler betydelsefulla vanor och beteenden i samhället än samtliga politiska beslut under samma tidsspann. Har jag fel?

Referenser

Debattartikel "Sverige måste utbilda för framtidens välfärd", Heléne Fritzon och Sten Nordin. *Dagens Samhälle* 2017-03-21.

Brukarinflytande inom snäva resursramar

SEDAN ÅTMINSTONE 1991 när dåvarande Civildepartementet gav ut skriften *Vidga brukarinflytandet: en väg till ökad delaktighet och bättre service* har det funnits politiska ambitioner att möjliggöra för brukare och patienter att utöva inflytande inom offentliga välfärdsorganisationer, och idag kan ambitionen att skapa ”brukarinflytande” ses som en central del av den nationella politiska diskursen inom välfärdsområdet. Regeringen (t.ex. SOU 2006:100, SOU 2011:35), Socialstyrelsen (t.ex. 2003, 2011, 2013) och Sveriges Kommuner och Landsting (t.ex. 2010, 2011, 2015) poängterar fortlöpande vikten av att öka delaktigheten och inflytandet för brukare och patienter inom socialtjänst, missbruksbehandling, psykiatri och hälso-och sjukvård. Den mer övergripande förhoppningen är att ett ökat brukarinflytande ska förbättra situationen för de medborgare som är i kontakt med välfärdssystemet. Men vad innebär brukarinflytande mer specifikt, och hur blir brukarinflytande ett relevant begrepp för lokala politiker och offentliga verksamheter år 2017?

Genom åren har fokus i den politiska retoriken kring brukarinflytande skiftat. När frågan först uppmärksammades fanns en tydlig inriktning mot kollektiva rättigheter och demokratisering, medan frågan i dag är mer centrerad kring verksamhetsutveckling och argumentationen tar utgångspunkt i brukaren som enskild individ. Med Croft och Beresfords (1992) ord kan man säga att det skett en förskjutning från en ”democratic approach” mot en ”managerialist approach” till brukarinflytande, där frågan allt mer handlar om att brukare görs delaktiga i välfärdsorganisationers utvärderings- och

kvalitetsarbete. Genom åren har definitionen av brukarinflytande dessutom breddats betänkligt. I den tidiga politiska policyn var fenomenet tydligt avgränsat: där definierades brukarinflytande som en fråga om demokratisering av offentliga verksamheter. Detta skulle uppnås genom att göra det lokala brukarkollektivet delaktigt i det organisatoriska beslutsfattandet. I dag är definitionen långt bredare, vad gäller både målsättningar och arbetssätt. Det framhålls regelmässigt att brukarinflytande kan tjäna många olika syften, exempelvis maktutjämning, demokratisering, serviceanpassning¹, effektivisering, kvalitetsökning och ökad legitimitet för det offentliga.

Brukarinflytande har också framställts som ett sätt att uppnå så kallad evidensbaserad praktik (EBP) inom offentliga organisationer, liksom kopplats till individens rättigheter gentemot staten och tanken om valfrihet inom välfärdssystemet. Den breda definitionen av frågan kan exemplifieras av Psykiatriutredningen (SOU 2006:100, s. 518–519) som slår fast att brukarinflytande kan innebära allt från att enskilda patienter ges ”möjligheten att få begriplig och korrekt information” till ”brukarrepresentation i form av personer med eget mandat att besluta om verksamhetsfrågor” till ”[politiskt] inflytande över lagstiftningens utformning, kriterier för tillsyn av kommunernas verksamheter och ett reformarbets konstruktion”.

Enligt utredningen kan brukarinflytande dessutom innebära delaktighet i arbetsgrupper som jobbar med verksamhetsutveckling, genomförande av brukarråd och andra forum för dialog, att före detta brukare anställs i organisationen eller anlitas som konsulter, eller att brukare görs delaktiga i forskningsprojekt och utvärderingar av verksamheten (ibid. s. 524–528).

Tre erfarenheter att dra lärdom av

Brukarinflytandets ospecifika definition var en av anledningarna till att jag valde att skriva en doktorsavhandling om hur brukarinflytande förverkligas i offentliga organisationer (Eriksson 2015). Under sammanlagt

1 Serviceanpassning innebär att en verksamhets tjänster och utbud anpassas till brukarnas behov och åsikter om hur verksamheten ska vara utformad.

två års tid följde jag hur brukarinflytande bedrevs inom en kommunal individ- och familjeomsorg (socialtjänst) och en landstingsbaserad psykiatrisk förvaltning. Tre mera övergripande erfarenheter från studien kan vara värda att lyfta fram.

1. Syftesformuleringen fortsatte ofta att vara otydlig även när brukarinflytandet skulle genomföras i praktiken. Samtidigt som det togs för givet att brukarinflytande var någonting positivt som skulle gagna alla parter, var det vanligt att det mer specifika syftet med arbetet inte preciserades. När syften och målsättningar väl diskuterades framhölls dessutom att olika syften kunde uppnås samtidigt, utan att stå i konflikt med varandra. Så kan ibland vara fallet, men det är även tänkbart att vissa målsättningar skulle vara svåra att uppnå samtidigt. Det är exempelvis inte självklart att effektivisering (i ekonomiska termer) och kvalitetsökning alltid skulle gå hand i hand. Eller att serviceanpassning nödvändigtvis samtidigt skulle skapa maktutjämning. En otydlig syftesformulering gör att flera parallella och kanske outtalade målbilder kan förekomma samtidigt. Det kan också göra det svårt för de inblandade aktörerna att veta vad som förväntas av dem, liksom komplicera ledarskap och försvåra måluppfyllelse. Att tydligt definiera brukarinflytandets syfte, och vilken den övergripande ambitionen med arbetet är, framstår därför som en central fråga att hantera när brukarinflytande genomförs.

2. Begränsningarna i möjligheten till inflytande klargjordes sällan. Genom att inte lyfta upp inflytandets gränser till diskussion framstod det snarast som att de offentliga verksamheterna utan större problem kunde (och skulle) tillmötesgå det som brukarna efterfrågade, vilket långt ifrån alltid var fallet. Myndigheter och offentliga verksamheter har nämligen fler omständigheter att ta hänsyn till än brukares eller patienters åsikter och förändringsförslag. Det finns ett politiskt ålagt uppdrag som ska genomföras, liksom lagar och förordningar som reglerar verksamheten. Att brukares förslag bedöms gå emot det som uppfattas som vetenskaplig "evidens" kan vara ytterligare en faktor som gör att brukares synpunkter inte tillmötesgås. Därtill kommer organisatoriska och professionella ställningstaganden som också kan begränsa möjligheten eller benägenheten att medge

inflytande. En andra lärdom handlar därför om vikten av att diskutera vilka förutsättningar som finns i brukarinflytandearbetet. Vad kan brukarna påverka, och vad kan de inte påverka? Genom att föra en öppen dialog kring brukarinflytandets möjligheter och begränsningar kan besvikelser från brukare undvikas och mer realistiska förväntningar skapas. Brukarinflytandets gränsdragningar kan dessutom ofta vara onödigt snäva. Genom att tydliggöra var gränserna för inflytandet dras inom en viss verksamhet blir det också möjligt att upptäcka att det faktiskt kan finnas utrymme att utöka inflytandet.

3. Det var förvånansvärt ofta som arbetet med brukarinflytande inte hade någon tydlig koppling till förändringsarbete. Rent semantiskt innebär begreppet "inflytande" enligt Svenska Akademiens ordlista "möjlighet att påverka" och enligt Nationalencyklopedin en "(permanent) möjlighet att påverka viss utveckling eller dylikt".

Således finns en direkt språklig koppling mellan begreppet brukarinflytande och möjligheten att påverka någonting. Men i många av de aktiviteter jag undersökte lades den största vikten vid själva dialogen mellan parterna. Inom båda organisationerna var man mycket mån om att låta brukare och patienter komma till tals, att diskutera verksamheten med dem och att på olika sätt efterfråga deras synpunkter och upplevelser. Däremot var det ofta otydligt hur de åsikter som brukarna framförde faktiskt var tänkta att leda till förändringar inom verksamheten, framför allt när det gällde olika former av brukarundersökningar och enkätstudier (som var ett vanligt sätt att jobba med brukarinflytande).

Ofta var man så fokuserad på att konstruera en bra undersökning och få in så mycket uppgifter som möjligt om brukarnas åsikter att man glömde bort att planera för hur detta material i nästa led på ett strukturerat sätt skulle användas i organisationernas verksamhetsutveckling. Dessa aktiviteter framstod därför snarare som ett sätt att mäta och utvärdera verksamheten, än som ett sätt att skapa påverkan på organisationen.

En tredje aspekt att ta med sig in i ett arbete med brukarinflytande är alltså att på ett medvetet sätt planera hur aktiviteterna som genomförs ska leda till att det skapas reella förändringar som utvecklar verksamheten

med utgångspunkt i brukarnas åsikter. Bara när så faktiskt sker är det möjligt att tala om *brukarinflytande* i ordets rätta bemärkelse.

Hur gör vi brukarinflytande till något meningsfullt?

Dagens sociala arbete, liksom hälso- och sjukvård, står inför stora utmaningar vad gäller finansiering. Efterfrågan och den lagstadgade rätten till bistånd och sjukvård överstiger i många fall vad kommuner och regioner upplever sig kunna bekosta. Denna situation bemöts i regel med försök att effektivisera verksamheterna, och under relativt lång tid har det i Sverige funnits socialpolitiska ambitioner att minska utgifterna inom välfärdsområdet (Bergmark 1995; Nilsson 2013).

Detta får direkta konsekvenser för arbetet med brukarinflytande, och de politiska ambitionerna kan delvis uppfattas som motsägelsefulla. Brukarnas åsikter och behov ska tillmötesgå och kvaliteten ska öka; samtidigt förväntas många verksamheter spara pengar. Brukarnas valfrihet ska öka; samtidigt har det blivit allt svårare att få tillgång till bistånd (Stranz 2007:164) och detta bistånd villkoras i allt större utsträckning med obligatoriska motprestationer (se SOU 2015:44). I min studie var det många socialarbetare och vårdanställda som ställde sig frågande till hur de skulle kunna skapa brukarinflytande i en situation där de tyckte sig ha svårt att ens uppfylla medborgarnas basala behov. Så här lät det i en gruppdiskussion på en stor konferens om brukarinflytande:

En yngre socialsekreterare säger att de kan ha mellan 80 och 90 ärenden per person, och att de bara i undantagsfall träffar sina klienter, vanligen administreras ansökningar via formulär och man ger ett bifall eller ett avslag. Hur ska man kunna göra ordentliga utredningar eller hjälpa klienterna om man inte ens träffar dem, undrar hon. Och hur kan man jobba med brukarinflytande då?

En kvinna som är anställd som chef menar att effektivare arbetssätt som "lean" kan hjälpa. Genom att man jobbar smartare kan man frigöra tid.

– Jag kommer ihåg på åttiotalet när vi närmade oss 40 ärenden per person, svarar en äldre socialsekreterare. Redan då ansåg vi att det var dags att slå larm, vi tyckte inte vi kunde bedriva ordentligt socialt arbete. Nu är vi uppe i det dubbla, så visst gick det att effektivisera. Men frågan är vad det är för arbete vi utför. Det blir bara administration av bistånd, det finns ingen tid att stödja människor att förbättra sin situation. (Fältanteckning, open space-konferens)

Det fanns en påtaglig frustration inom både socialtjänsten och psykiatrin över tendensen att mäta effektivitet i antal besök per anställd. Många uppfattade att detta skapade minskad snarare än ökad kvalitet inom verksamheterna. Vid ett annat tillfälle diskuterade en grupp socialarbetare en ny satsning på brukarinflytande inom socialtjänsten:

– Förtroendet mellan brukare och socialarbetare är det viktigaste, säger Shanna (socialarbetare). Men som tjänsteman har man ofta bakbundna händer. Om det bor en familj med sex barn i en tvåa; de vet vad de vill, vi vet vad de behöver, det är uppenbart för alla vad de behöver. Kommer vi då och pratar om inflytande utan att ha andra lägenheter att erbjuda, då finns det inga möjligheter till inflytande.

– Det blir dubbla budskap, säger Jens (socialarbetare). Vi säger till familjen att så som ni har det ska det inte vara, men när vi gjort bedömningen har vi inga resurser att åtgärda problemet.

– Nej, flikar Shanna in, vi sticker en enkät i handen på dem istället; ”vad vill du?” Men vad ska det tjäna till? Det är klart att de svarar ”kommunen kan dra åt helvete!”

– De ska få ha inflytande men det finns inga möjligheter att få något, fortsätter Jens. Som socialarbetare vet vi inte vad vi ska göra. Hur ska vi agera, vad ska vi säga? (Fältanteckning, referensgruppsmöte)

Situationen i alla kommuner och landsting är inte så pressad som i dessa två utdrag, men det blev tydligt genom min studie att en betydelsefull

(men ofta förbisedd) omständighet som påverkade brukarnas möjlighet till inflytande var just de resursmässiga förutsättningar en verksamhet arbetade under. Det fanns alltid en yttre gräns för brukarnas möjlighet till inflytande som innebar att de inte kunde efterfråga sådant som skulle innebära ökade kostnader för verksamheten. Brukarinflytande kunde bara handla om sådana förändringar som kunde bemötas med befintlig resurstilldelning. Om en verksamhets ekonomiska förutsättningar är snäva kommer således också möjligheten att medge brukarinflytande att bli snävare, och en organisation som har svårt att tillmötesgå de grundläggande behov medborgarna har laglig rätt till, kommer också ha svårt att medge ett brukarinflytande av substantiell betydelse.

Den framtida utmaningen kring att skapa brukarinflytande inom välfärdssektorn handlar således till stor del om hur det kan bli möjligt att skapa ett meningsfullt brukarinflytande i organisationer som präglas av (ibland starkt) begränsade resurser.

Referenser

- Bergmark, Å. (1995) *Prioriteringar i socialtjänsten: rättvisa och ekonomi*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Civildepartementet (1991) *Vidga brukarinflytandet: en väg till ökad delaktighet och bättre service*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Croft, S. och Beresford, P. (1992) The politics of Participation, *Critical Social Policy*, 12(35):20-44.
- Eriksson, E (2015) *Sanktionerat motstånd. Brukarinflytande som fenomen och praktik*. Lund: Lunds universitet, Socialhögskolan.
- Nilsson, L (2013) Välfärdsolitik och välfärdsopinion 1986–2012: Vinsten i välfärden? i Weibull, L., Oscarsson, H. och Bergström, A. (red.) *Vägskaäl*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- SKL (2010) *Patient- och brukarmedverkan. Positioneringspaper – För ökad kvalitet och effektivitet i hälso- och sjukvård och socialtjänst*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

- SKL (2011) *Brukarmedverkan. Ett nytt sätt att arbeta*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2015) *När brukare och patienter blir medskapare – en lönsam historia*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Socialstyrelsen (2003) *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2011) *Metoder för brukarinflytande och medverkan inom socialtjänst och psykiatri – en kartläggning av forskning och praktik*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2013) *Att ge ordet och lämna plats – Vägledning om brukarmedverkan och inflytande inom socialtjänst, psykiatri och missbruks- och beroendevård*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2006:100 *Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder*. Stockholm: Regeringskansliet.
- SOU 2011:35 *Bättre insatser vid missbruk och beroende*. Stockholm: Regeringskansliet.
- SOU 2015:44 *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Stranz, H. (2007) *Utrymme för variation – om prövning av socialbidrag*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

LOKAL UTVECKLING



Lokal utveckling efter de-industrialiseringen

NÄRINGSLIVET OCH ARBETSMARKNADEN är under ständig förändring. Ett dominerande inslag i struktumvandlingen under det senaste halvsekle har varit de-industrialisering, det vill säga en minskning av tillverkningsindustrin. Denna minskning är en generell trend för länder i västvärlden. I Sverige år 2016 var 12 procent av arbetskraften sysselsatt inom tillverkningsindustrin. Globalisering, ökad automatisering, produktivitet och specialisering (med växande företagsamhet inom industrinära tjänster) omfattar de viktigaste orsakerna. Det här avsnittet ger emellertid inte utrymme till att vidare fördjupa frågan om orsaker till varför industri-sysselsättningen minskar i Sverige. Här är i stället fokus riktat mot de-industrialiseringens geografiskt ojämna effekter och hur dess effekter skiljer sig åt mellan kommunerna i Sverige.

De-industrialiseringen sker i kommuner i hela landet (det finns få undantag); men den är inte ett problem över hela landet. I många kommuner sker ökningen av sysselsättningen i andra näringar i samma eller högre takt än vad minskningstakten inom tillverkningsindustrin motsvarar.

En teori om struktumvandling som utvecklades redan på 1930-talet av Joseph Schumpeter har stort inflytande också i dagens diskussioner. Den har inspirerat det sätt jag har valt att beskriva struktumvandlingens geografi på i det här kapitlet. Den teori som Schumpeter formulerade har ett nyckelbegrepp, *creative destruction*, vilket har översatts på svenska till *kreativ förstörelse*. Detta är ett antagande om att när verksamheter som inte längre är bärkraftiga upphör frigörs kapital som kan nyttjas av inno-

vativa entreprenörer för att utveckla framväxande och dynamiska näringar. Detta ger grund för att diskutera hur de-industrialiseringen har inneburit att resurser (realkapital, finansiellt kapital och humankapital) har frigjorts till andra tillväxande näringar och varit ett stöd för dynamisk strukturomvandling.

Ytterligare en positionering är viktig. Jag avgränsar resonemanget i det här kapitlet till att diskutera hur *tillverkningsindustrin har förändrat sin betydelse för sysselsättningen*. Tillverkningsindustrin kvarstår som en viktig näringsgren ur flera aspekter; för utrikeshandel, som marknad för underleverantörer, samt för kunskaps- och teknikutveckling. Dessa aspekter av tillverkningsindustrin diskuteras inte i det här kapitlet. I det följande är fokus den lokala sysselsättningen och den lokala sysselsättningsförändringen.

Tillverkningsindustrin minskar och tjänstesektorn ökar

I översikter över strukturomvandlingen finns det en tradition att dela in näringslivet och ekonomin i tre sektorer; primära näringar med jordbruk och skogsbruk, sekundära näringar med tillverkning och utvinning samt tertiära näringar med tjänstesektorn. I ekonomier som Sverige utgör den primära sektorn en mycket liten andel och avgränsningen för det här kapitlet innebär att den inte alls kommer att diskuteras. Här är det den ojämna geografiska utvecklingen av tillverkningsindustrin och tjänstesektorn som är i fokus (Alvstam 1995).

Tillverkningsindustrins utveckling i Sverige tog fart från omkring 1870-talet. Detta var sent i jämförelse med många andra länder i västvärlden. I Sverige stod tillverkningsindustrins betydelse för ekonomin på sin höjd vid början av 1960-talet. Vid mitten av 1960-talet var omkring en tredjedel av samtliga förvärvsarbetande sysselsatta inom industrisektorn. Tillbakagången bröt en trend av kontinuerlig tillväxt som sträckt sig över flera decennier (Magnusson 1999).

De-industrialiseringen har inneburit förändrad näringslivsstruktur. Tjänstesektorn har vuxit till att helt dominera ekonomier som Sverige. Sett till sysselsättningen omfattar den drygt 80 procent (Hermelin 2010).

Tjänstesektorn kan delas in i hushållstjänster som riktar sig till privatpersoner och i företagstjänster som riktar sig till andra företag och organisationer (däribland offentlig sektor). Exempel på hushållstjänster är stora delar av offentliga tjänster (vård, utbildning och omsorg), detaljhandel och besöksnäring. Exempel på företagstjänster är IT-tjänster, tekniska tjänster, revision, reklam och marknadsföring, fastighetsförvaltning och delar av transport, hotell och restaurang. De hushållsnära tjänsterna är i hög grad lokaliserade nära sina kunder vilket innebär att de är jämförelsevis jämnt fördelade i relation till befolkningens fördelning. Företagstjänster, å andra sidan, är ojämnt lokaliserade och framförallt de avancerade tjänsterna är i hög grad koncentrerade till storstadsregionerna där Stockholm intar en mycket dominerande position (Hermelin 2011). Företagstjänsternas tillväxt är en viktig faktor bakom de senaste decenniernas starka urbanisering genom vilken de största städerna vuxit kraftigast och fått en allt större betydelse för den globaliserade ekonomiska utvecklingen (Taylor 2004).

Även om det fortsatt sker en kontinuerlig nedgång av tillverkningsindustrin i Sverige – liksom i liknande västekonomier – har diskussionen om detta i hög grad tystnat. Denna tystnad blir än mer intressant i ljuset av att regeringen i Sverige i januari 2016 presenterade sin strategi för ny-industrialisering:

Nyindustrialiseringsstrategin Smart industri ska bidra till att stärka industrins konkurrenskraft och göra investeringar i svensk industri mer attraktiva (Regeringen.se Artikelnr: N2016.01).

Detta är en satsning, som i sin tur ska förstås utifrån att sådan politik initierats genom EU. Liknande politiska satsningar sker också i USA. En artikel från New York Times med titeln: "Varför är politikerna så besatta av tillverkningsindustrin?", ifrågasätter om en sådan politik är meningsfull. Författaren är kritisk och menar att sådan politik i hög grad är grundad på "meningslös nostalgi" och drivs av industriföretagens lobby-insatser. Om tillverkningsindustrin kan skapa en bild av att den är en central komponent för ekonomin är detta en grund för att kräva goda villkor för sina verksamheter (Appelbaum 2016).

Jag hoppas att den empiriska beskrivningen i det här kapitlet kan väcka intresset för en fortsatt diskussion om politiska satsningar på nyindustrialisering och dess regionala betydelser. Med detta övergår diskussionen nu till den empiriska beskrivningen av strukturomvandlingen i Sverige med den kommunala skalan som utgångspunkt.

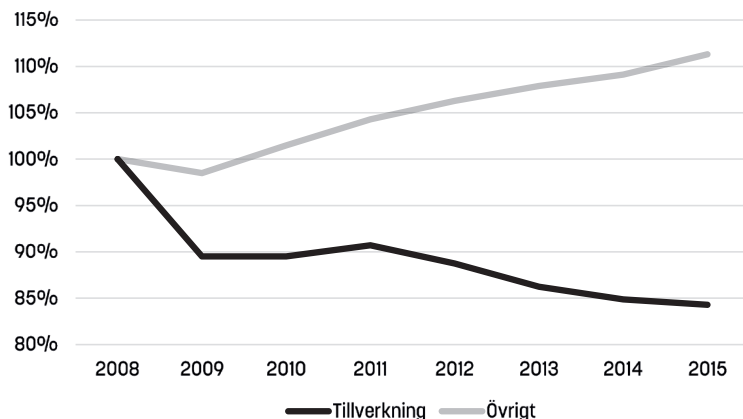
Det geografiska mönstret - med tillverkningsindustrin i fokus

I detta avsnitt ges en översikt över relationen, per kommun, mellan sysselsättningsutveckling inom tillverkning och övriga näringar. Om vi identifierar att industrisysselsättningen i en kommun minskat och övrig sysselsättning ökat, kan detta vara en indikation på kreativ förstörelse. Mer konkret uttryckt kan det betyda att det frigjorda kapitalet (realkapital, humankapital, finansiellt kapital) från minskad tillverkningsindustri nyttjas för andra verksamheter som växer lokalt. Det är viktigt att understryka ordet *indikerar*, och data som visas här är övergripande och syftar till att bjuda in till en diskussion. Den är absolut inte duglig för att ge en fullständig beskrivning av konkreta processer på specifika platser för ekonomisk utveckling.

Den empiriska beskrivningen av sysselsättningsutvecklingen i Sveriges kommuner gäller perioden 2008 till 2015. Periodens startår – 2008 – är tidpunkten för den internationella finanskrisen och stark konjunkturkris. Periodens slutår är det senaste året som det finns tillgänglig statistik för.

Sammantaget för hela landet var antalet sysselsatta i alla näringar år 2015 omkring 4,7 miljoner personer. Antalet sysselsatta i Sverige har 2008 till 2015 ökat med omkring 300 000 personer och det motsvarar en tillväxt på 7 procent. Under samma period har antalet arbetstillfällen inom tillverkningsindustrin minskat med drygt 100 000. Det motsvarar en tillbakagång med 15 procent. Tillverkningsindustrins andel av samtliga sysselsatta minskade under perioden från 15 procent 2008 till 12 procent 2015. Det betyder sålunda att tillverkningsindustrin inte är en viktig sektor i Sverige vad gäller sysselsättning.

Figur 1. Förändring sysselsatta



Sysselsättningsförändring i Sverige 2008–2015, uppdelat på tillverkning respektive övriga näringar. 2008=100%.

Källa: Statistiska centralbyrån (SCB)

Med diagrammet i figur 1 som utgångspunkt övergår nu frågan till hur sysselsättningsutvecklingen 2008 till 2015 avspeglar sig på kommunnivå. För en översikt delas kommunerna in utifrån förändring i antalet förvärvsarbetande (dagbefolkning); ökning, stabilt eller minskning. Stabil utveckling motsvarar en mindre förändring (minskning eller ökning) än fem procent; ökning respektive minskning är förändring med fem procent eller mer. Med avseende på den totala sysselsättningen ökade denna för knappt 40 procent av kommunerna i Sverige. Detta mönster är helt dominerande bland storstadskommunerna och generellt sett mer ovanligt ju mer glesa eller avlägsna kommunerna är. Minskningen av samtliga sysselsatta har skett i endast drygt tio procent av samtliga kommuner. Detta är något överrepresenterat för landsbygdskommunerna¹.

I kontrast till det dominerande mönstret av sammantagen sysselsätt-

1 Kategoriseringen av kommuner i regiongrupper är den som Tillväxtanalys använder sig av.

ningsökning minskade industrisysselsättningen med fem procent eller mer i 240 av Sveriges 290 kommuner. Detta skedde i storstadsregionerna, mellanstora städer och regioncentra samt i mer glest befolkade regioner. Endast 13 kommuner i Sverige ökade sin industrisysselsättning 2008 till 2015 med fem procent eller mer².

Omvandlingstrender mellan näringar

För diskussionen om de-industrialiseringens lokala effekter har jag sett till hur förändring av industrisysselsättning följs av sysselsättningsförändring i andra näringar (tabell 1). Eftersom övriga näringar nästan uteslutande omfattar tjänstesektorn använder jag den benämningen fortsättningsvis. Man kan säga att kommuner där industrin gått tillbaka och övriga näringar ökat representerar platser där kreativ förstörelse skett. Kommuner med tillbakagång inom tillverkning, där detta inte har kompensrats av tillväxt inom andra näringar, representerar "spegelbilden" av detta; det vill säga omställningsproblem som kan medföra arbetslöshet, övergivna lokaler och outnyttjade fysiska anläggningar.

Sysselsättning avser förvärvsarbete dagbefolkning, vilket innebär de som är sysselsatta i respektive kommun. Detta kontrasterar till förvärvsarbete nattbefolkning, det vill säga sysselsättningsstruktur hos de som är bosatta i respektive kommun.

De omvandlingstrender som är mest frekventa är markerade i fet stil i tabell 1. Den som omfattar störst antal kommuner – 56 procent – innebär

2 Den mest dramatiska procentuella minskningen som motsvarar mer än en halvering av industrisysselsättningen hade kommunerna Storfors, Berg, Trollhättan och Mellerud. De fyra kommuner som minskade kraftigast i absoluta tal gjorde det med mer än 2 000 sysselsatta och dessa var Trollhättan, Lund och Eskilstuna, tätt följda av Gävle, Stockholm, Norrköping och Malmö. Absolut värst drabbad var Trollhättan som förlorade 4 500 sysselsatta under perioden. De fyra kommuner som ökat sin industrisysselsättning med högst absoluta tal gjorde det med betydligt mindre antal motsvarande omkring 200 till 500 sysselsatta. Dessa är två Norrlandskommuner (Gällivare och Kiruna) en Storstockholmskommun (Täby) samt en tät kommun nära en större stad (Härnäs som ligger i närheten av Göteborg). Kategoriseringen av tillverkning i offentlig statistik omfattar även utvinning som är viktiga verksamheter för Gällivare och Kiruna.

Tabell 1: Omvandlingstrender industri och tjänster

	Tjänster ökar	Tjänster stabil*	Tjänster minskar	Totalt (alla kommuner)
Industri ökar	11 (4%)	0 (0%)	2 (1%)	13 (4%)
Industri stabil	25 (9%)	11 (4%)	1 (0%)	37 (13%)
Industri minskar	163 (56%)	73 (25%)	4 (1%)	240 (83%)
Totalt (alla kommuner)	199 (69%)	84 (29%)	7 (2%)	290

Balansen mellan sysselsättningsförändring inom tillverkning och utvinning respektive övriga näringar på kommunnivå, 2008–2015.

Antal kommuner (andel av samtliga 290 kommuner).

** Stabil utveckling motsvarar en mindre förändring (minskning eller ökning) än fem procent; ökning respektive minskning är förändring med fem procent eller mer.*

minskad sysselsättning inom tillverkning och en ökning inom tjänster. Denna utvecklingskategori är mest frekvent bland storstadskommuner, förortskommuner och andra tätbefolkade kommuner. Ju tätare och större urbana koncentrationer desto mer sannolikt är det att utvecklingsprocessen varit en minskande industri och växande tjänstesektor. Detta kan reflektera processer av kreativ förstörelse. Den näst vanligaste utvecklingstrenden är minskning inom tillverkning och stabil utveckling inom övriga näringar. Här är framförallt avlägsna landsbygdskommuner överrepresenterade. För en stor andel av dessa kommuner innebär detta i absoluta tal att sysselsättningen minskar.

Var växer industrin?

Med politiska satsningar på nyindustrialisering blir det också intressant att mer i detalj uppmärksamma de 13 kommuner som ökat sin sysselsättning inom industrin under perioden. Om man bortser från de kommuner

där ökningen understiger 100 sysselsatta återstår nio kommuner. Av dessa är två storstadskommuner (Täby och Upplands Bro); två tätaste kommuner nära en större stad (Härby och Mullsjö); tre tätaste kommuner avlägset belägna (Öckerö, Kiruna och Gällivare); samt två landsbygdskommuner nära en större stad (Markaryd och Mörbylånga). Om man tittar på strukturen av största arbetsgivarna i de här kommunerna där industrisysselsättningen ökar är det fyra av dessa nio som domineras lokalt av stora industriföretag (operationaliserat i termer av en arbetsgivare med 10 procent eller mer av den förvärvsarbetande dagbefolkningen)³. Två av dessa är gruvföretag (för Kiruna och Gällivare). Det betyder att de allra flesta kommuner med dominerande industriföretag saknas från listan av kommuner med växande tillverkning.

Resultat och nya frågor

Det jag har avsett att diskutera i det här kapitlet är att de-industrialisering fortgår, samt *att den sker* över hela landet men *inte är ett problem* över hela landet. Generellt sett är det i kommuner utan direkt tillgänglighet till urbana centra som den förlorade industrisysselsättningen inte ersätts med sysselsättning inom andra näringar. Den absoluta merparten av kommunerna som ökade sin sysselsättning inom övriga näringar hade samtidigt en tillbakagång inom tillverkning. Detta kanske betyder att man på lokal nivå ska välkomna strukturomvandling som frigör resurser till annan typ

3 Dessa är dels Mullsjö (i Jönköpings län) med 22 procent sysselsatta inom Kongsberg Automotive. Dess lokalisering är beskriven på företagets hemsida som framvuxit ur två olika företag; Mekania som etablerades 1946 och Scania som etablerades 1950. Dessa företag köptes upp av Forsheda under 1980-talet och detta blev Scandmec. År 1996 köptes Scandmec upp av Kongsberg som är ett norskt företag som producerar komponenter till bilindustrin. Också Markaryd i Kronobergs län domineras av ett industriföretag med 19 procent av alla lokalt sysselsatta. Detta är Nibe som är ett svenskt företag med tillverkning av värmepumpar, värmepannor och bränslevärme produkter. Huvudkontoret ligger i Markaryd. 1952 grundades Nibe-verken i Markaryd och 1997 introducerades Nibe industrier på Stockholmsbörser. Företaget har vuxit och har 11 000 anställda i Europa, Nordamerika, Asien och Australien. Till de fyra kommunerna med stora lokala industriföretag hör även Kiruna och Gällivare med Luossavaara-Kiirunavaara AB inom gruvnäringen med 18 respektive 15 procent av den lokala sysselsättningen.

av verksamhet. Frågan om regional utveckling sätter förmågan att mobilisera resurser (realkapital, humankapital, finansiellt kapital, etc.) i centrum – detta är något helt annat än att sträva efter att vidmakthålla eller återskapa näringslivsstruktur.

För att fördjupa diskussionen om de-industrialiseringens ojämna geografi är olika begrepp för stigberoende användbart. Forskningen om regional utveckling har skapat en rad olika begrepp för stigberoende för att beskriva hur en utvecklingsprocess kan förstås utifrån hur den formas genom historiskt framvuxna strukturer. Genom detta diskuteras stig-plasticitet, stig-förnyelse och skapande av nya stigar (Isaksen 2015; Strambach och Halkier 2013). I ett sådant perspektiv kan nyindustrialisering betraktas som *en* bland många andra möjligheter till regional utveckling. Dess relevans är tids- och platsberoende. Det kvarstår emellertid att utvecklingen som redovisats genom det här kapitlet inte ger stöd för att förvänta sig att nyindustrialisering är en verkningsfull strategi för många regioner och platser i Sverige. Ur ett lokalt perspektiv med intresse för den lokala sysselsättningen kan istället den relevanta frågan vara hur den kreativa förstörelsen kan stödjas med hänsyn till lokala specifika förhållanden skapade genom lokala stigberoenden.

Referenser

- Alvstam, C. G (red.) (1995) *Industri och Service*. Stockholm: Sveriges nationalatlas (SNA), Höganäs: Bra böcker.
- Appelbaum, B. (2016) Why Are Politicians So Obsessed With Manufacturing? "Varför är politikerna så besatta av tillverkningsindustrin?" *New York Times* 4 Oktober 2016.
- Hermelin, B. (2010) The space economies of services. I: Hermelin, B. & Jansson, U. (eds.) (2010) *Placing Human Geography. Sweden Through Time and Space*. Svenska Sällskapet för Antropologi och Geografi, YMER 2010, ss 251-276.
- Hermelin, B. (2011) *Det globaliserade tjänstesamhällets Stockholm – ekonomiska geografier i omvandling*. Stockholm: Stockholmia förlag.
- Isaksen, A. (2015) Industrial development in thin regions: trapped in path extension? *Journal of Economic Geography* 15, pp. 585–600 DOI:10.1093/jeg/lbu026
- Strambach, S. och Halkier, H. (2013) Reconceptualising Change. Path Dependency, Path Plasticity and Knowledge Combination. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 57 (1-2), 1-14.
- Taylor, P. (2004) *World City Network: A Global Urban Analysis*. London: Routledge.
- Magnusson, L. (1999) *Den tredje industriella revolutionen*. Stockholm: Norstedts.

De ungas flykt till staden

FÖR FÖRSTA GÅNGEN i världshistorien bor det fler människor i städer än som inte bor i städer runt om i världen. Utvecklingen har gått snabbt. För 200 år sedan var motsvarande siffra tre procent. Sverige är inget undantag. Idag bor närmare 85 procent av vår befolkning på platser som kategoriseras som urbana (tätorter). Men urbaniseringen kommer med en rad fördelar. Stora arbetsmarknader är mer effektiva exempelvis då det gäller att lära av varandra och matcha arbetstagare med arbetsgivare. Stora städer har också en rad konsumtionsfördelar, då ett mer varierat utbud av varor, tjänster och upplevelser kan erbjudas på platser där människor jobbar och bor nära varandra och har råd att konsumera.

Urbaniseringen, som i hög grad grundar sig i unga individers preferenser och migrationsmönster, kommer också med en rad utmaningar. I städerna handlar det om hur man ska hantera en snabbt ökande befolkning, stigande boendekostnader och inte minst en ökad segregation och ett större utanförskap. Men Sveriges landsbygder står möjligtvis inför ännu större utmaningar. Många av dessa landsbygder utgörs ofta av mindre kommuner och platser med en avstannande eller även minskande befolkningstillväxt. Långvarig negativ nettomigration, det vill säga när fler (framförallt unga) människor väljer att lämna en plats än att flytta dit, får negativa konsekvenser för platsen och för alla de som fortfarande vill bo kvar. Med det skatte- och försörjningssystem vi har i Sverige ger ett minskat befolkningsunderlag en hög försörjningsbörda för de som bor kvar på dessa platser trots det kommunala utjämningssystemet som till viss del kompenserar för ojämlikheter.

Baserat på siffror från SCB ökade vissa av landets kommuner sin medelålder med hela tio procent under det senaste decenniet (från cirka 40 till 44 år). Den ökade medelåldern får en rad effekter. Dels innebär det att arbetskraften blir allt äldre, men också att det föds färre barn, vilket i sin tur ger ytterligare en negativ påverkan på den svaga befolkningstillväxten. Dessutom tenderar platser som år efter år tappat sina unga att sakta anpassas till att bli en plats för en äldre generation.

Nettomigrationen präglar platsen

En negativ nettomigration minskar också efterfrågan på en rad tjänster som gör platsen trevligare, såsom kaféer, restauranger, affärer att handla i och andra former av service och upplevelser. Men det är inte enbart möjligheten att leva och bo på platsen som påverkas av en negativ nettomigration, det påverkar också arbetsmarknaden och företagens möjlighet att anställa, särskilt eftersom det framförallt är de unga som lämnar platsen. De yngre flyttar i större utsträckning för att skaffa sig en högre utbildning och det är en stor andel av dessa som inte kommer tillbaka igen utan väljer att slå sig ner någon annanstans efter avslutad utbildning.

När så sker förnyas inte arbetsmarknaden i samma hastighet. Det leder i sin tur till att det inte tillförs lika mycket ny kunskap som i städerna. I dag är Stockholms arbetsmarknadsregion hem för drygt 20 procent av befolkningen men där bor samtidigt 35 procent av alla högutbildade. Totalt utgör storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö boendeort för närmare 60 procent av landets högutbildade (Mellander 2016). Det gör att företag tycker att det är mindre attraktivt att lägga sin verksamhet på mindre, krympande platser. Detta innebär inte bara en svagare arbetsmarknad utan även färre nystartade företag. Framförallt gäller det företag som är beroende av välutbildad arbetskraft – företag inom den så kallade kunskapssektorn.

Att det just är den yngre, mer välutbildade generationen som lämnar är viktigt att förstå. Nästan 9 av 10 av de flyttlass som går mellan två kommuner utgörs av de som är mellan 18 och 40 år (Bjerke & Mellander 2016). Och platser som växer är de som har just den attraktivitet som denna ål-

derskategori söker efter. En viktig faktor är självfallet tillgång till högre utbildning, men detta kan ändå inte förklara alla flyttar i denna ålderskategori. Snarare är det kombinationen av tillgång till högre utbildning, en stark arbetsmarknad och ett livsstilspaket som erbjuds i större städer som framstår som attraktivt för denna yngre generation.

En digital och global generation

En viktig faktor som särskiljer denna generation från tidigare generationer är de nya förutsättningar som digitaliseringen och globaliseringen har gett dem. Unga i dag har haft internet så länge de kan minnas och har alltid haft tillgång till en stor bredd av tv-kanaler. De har rest både mer och längre än vad unga gjorde förut och sammantaget är de mer upplysta om sina valmöjligheter än någonsin förr. De har samma referensramar som samma generations ungdomar har i stora delar av världen och det de söker på en plats är därför långt mer än bara ett bra arbete eller en god utbildning. De vill ha utbildning, ett bra arbete i kombination och alla de livsfaktorer som de kan fylla sin lediga tid med.

Ser vi på våra svenska kommuner så är det väldigt få av dem som kan skylta med att de har tillgång till dessa "attraktivitetsfaktorer". Och det får stora konsekvenser för den regionala utvecklingen. I en studie som jämförde hur många 18-åringar svenska kommuner hade år 2005 och hur många 25-åringar de hade år 2012 – med andra ord samma generation sju år senare – så visade det sig att endast 40 av 290 kommuner hade fler unga kvar än vad man hade börjat med sju år tidigare. Vissa hävdade i samband med diskussionerna som följde att åldersspannet var för kort och att många kommer tillbaka den dagen man skaffar barn, vilket oftast sker efter 25 års ålder. Men en uppföljningsstudie visade att nästan samma mängd kommuner tappade sina unga även när man följer upp fram till 30 år, vilket är den ungefärliga medelåldern då svenskar skaffar barn.

Efter 30 minskar sannolikheten radikalt för att flytta till en annan kommun.

Nu är detta en sanning med modifikation. Bland de som trots allt väljer att flytta hem exempelvis efter en avslutad högre utbildning är just de som

skaffat barn relativt snabbt efter examen. Vi genomförde en studie som följde upp alla som tagit ut en högskole- eller universitetsexamen år 2001 och visade att ungefär hälften av alla som lämnat en mindre plats för att utbilda sig valde att flytta hem igen inom fem år efter examen. De som var minst troliga att flytta hem var de som skaffat sig en längre utbildning och de som var utrikesfödda (Mellander 2016).

Anledningen till att det ser ut så kan vi bara spekulera i, men vi vet att lönenivåerna generellt är lägre i mindre kommuner samt att utbudet av kunskapsjobb är mer begränsat, vilket gör att man kanske undviker att flytta hem till en mindre plats om man investerat mycket i sin utbildning. Det faktum att utrikesfödda inte flyttar tillbaka till en mindre plats kan möjligen bero på att de redan från början haft ett svagare nätverk på den plats de kommer ifrån – ett nätverk som kan ha ett värde den dag man söker jobb. Dessutom visar studier att individer med utrikesklingande namn löper en större risk att diskrimineras på arbetsmarknaden och kanske därför söker sig till en större plats där det finns fler typer av jobb tillgängliga och där befolkningen redan från början är mer heterogen (Carlsson & Roth 2007).

Bland de som faktiskt flyttade tillbaka till en mindre plats fanns framförallt de som skaffat barn inom fem år efter avslutad utbildning. Möjligen är det så att man så pass tidigt inte riktigt har etablerat sig på arbetsmarknaden och har ett större behov av närhet till familj när första barnet kommer. Dessutom har dessa individer troligen ännu inte en lön som tillåter att man köper in tjänster som exempelvis städning för att underlätta i vardagen. Vad som var intressant i vår studie var dock att denna ”barn-effekt” i princip var borta när man skaffade barn senare än fem år efter examen. Troligen har dessa individer då redan skapat sig andra former av nätverk på den plats de flyttat till och behovet av närhet till familjen har därmed minskat när första barnet kommer. Samtidigt har troligtvis lönen också ökat.

Men att i genomsnitt 50 procent av de unga som flyttade iväg för att utbilda sig kommer tillbaka hem senare hjälper inte att täcka den initiala ”förlusten” och många kommuner får en befolkningspyramid som är upp

och ner. Stor bas med äldre och en ”topp” av yngre. Trots detta tenderar de typer av aktiviteter som attraherar en yngre generation att prioriteras ner på listan av saker som satsas på i många kommuner. I en mindre kommun i Sverige föreslog det lokala ungdomsrådet att man borde satsa på att få dit McDonalds eller Max – givetvis för att skapa en mötesplats lämplig för en yngre befolkning – men fick till svar att ungdomar inte borde äta så mycket hamburgare.

Sammantaget skapas, sakta men säkert, en negativ spiral som påverkar platsen och dess utveckling. Det är inte något som har skett över en natt utan något som pågått under många decennier. Men det är först nu som läget börjar bli akut på en rad mindre platser runt om i landet. Kontinuerligt har en rad välfärdsfunktioner börjat nedmonteras och det rör sig om skolor och sjukvård, men också primära funktioner som att ha en bensinstation och närlivsbutik. Det handlar också om att inte få tillgång till den nya digitala infrastruktur som mer eller mindre är en nödvändighet för att göra de allra enklaste ärendena idag.

Ungas flyttmönster delar samhället

Under 90-talet skedde en stor decentralisering av det svenska högskoleväsendet med syftet att kompetensförsörja större delar av landet. Men med denna demografiska utveckling kan vi möjligtvis säga att det inte räcker med regionala utbildningsmöjligheter. Till syvende och sist har med andra ord ungas flyttmönster skapat en tudelning av vårt samhälle som i dag påverkar både städer och landsbygder. I kombination med en stark globalisering, där många låglöneländer pressar tillverkningsbaserad industri i Sverige, påverkas utvecklingen i landet åt två signifikant skilda håll. De större städerna växer (med medföljande utmaningar) och är hem till nya kunskapsföretag och den yngre generationen. De glest befolkade områdena – som tidigare ofta levde gott på traditionell tillverkningsindustri nära högvärdiga naturresurser – tappar både jobb och unga. Villkoren inför framtiden ser helt enkelt helt olika ut beroende på var vi befinner oss geografiskt.

Denna utveckling påverkar redan kommuners möjligheter att rekrytera

kompetens och vi har all anledning att tro att utmaningen kommer bli än större i framtiden. Först när man förstår vilka som flyttar och varför de flyttar kan man börja arbeta mer strategiskt med de utmaningar som uppstår. Baserat på den kunskap vi har skulle kommuner exempelvis kunna följa upp vart de unga som flyttat för utbildning tagit vägen och kanske underlätta för en flytt hem när det första barnet kommer. Kanske skulle kommuner kunna samarbeta med det lokala näringslivet för att försäkra en tillbakaflyttare om att även partnern kommer att kunna hitta ett bra jobb? Helt klart är att de kommuner som sitter och väntar och hoppas på att individer ska komma hem alternativt försöker att få i princip samtliga grupper att flytta till dem har en hemläxa att göra. Baserat på den kunskap vi i dag sitter med skulle ett sådant arbete kunna göras väsentligt mycket mer effektivt och strategiskt än vad som sker på de allra flesta platser i vårt land.

Klart är även att det lokala näringslivet har en hemläxa att göra. Dess framtid hänger också på befolkningsutvecklingen och ju bättre det går för platsen, desto starkare blir möjligheten att rekrytera rätt kompetens i framtiden. Det innebär att näringslivet faktiskt behöver haka i politiken och tjänstemännen för att gemensamt jobba för att exempelvis underlätta tillbakaflyttar för de unga som utbildat sig på annan ort, men som kanske skulle kunna tänka sig att flytta hem.

Befolkningstätheten avspeglas i valresultaten

Slutligen är det viktigt att komma ihåg att skillnaden i utveckling mellan stad och land inte bara slår igenom i demografin utan även politiskt. Efter det svenska valet 2014 genomförde vi en analys av valresultatet i svenska kommuner för att se vilka faktorer som var starkast kopplade till de olika partiernas valframgång. Faktorer som inkomst, utbildning, arbetslöshet och så vidare var naturligtvis relaterat till resultatet, men ännu mer kunde förklaras av befolkningstätheten, alltså om platsen var urban eller inte. Samma resultat fann man efter brexit-omröstningen och allra tydligast i resultatet i det amerikanska valet där Trump fann det starkaste stödet i de områden som var glest befolkade. Och kanske är det inte svårt

att förstå att när politiken blir allt mer centraliserad till städer och utgår från att det ser likadant ut i landet som helhet, att resten av landet börjar söka sig till alternativ som i vart fall tycks ha en förståelse för den utvecklingen de står inför. OECD visade nyligen i sin Territoriella översyn att skillnaderna mellan länder inom EU och OECD minskar medan skillnaderna inom länder markant ökar.

Ungas val av städer påverkar alla

Städernas tillväxt och attraktionskraft för den yngre generationen är inte en fråga om ont eller gott, vilket det allt som oftast framställs som. Tvärtom är det ett resultat av en upplyst generation som vet vilka valmöjligheter den har. Men det är inte detsamma som att säga att alla vill flytta till städer. Men att tillräckligt många unga individer anser att staden är den plats där de vill befinna sig sätter agendan också för de som helst vill stanna kvar eller välja att bo på en mindre och mer glesbefolkad plats. Politikens uppgift bör därför inte vara att stoppa urbaniseringen, som i grund och botten faktiskt skapar stora värden, utan inrikta sig på hur vi bibehåller en god livskvalitet för en större del av befolkningen än de som bor i våra städer.

Referenser

- Mellander, C. (2016) *Stockholm är hem för 35 procent av alla högutbildade*, Vertikals, <http://vertikals.se/charlotta/2016/07/26/stockholm-ar-hem-for-35-procent-hogutbildade/>
- Bjerke, L., och Mellander, C. (2016) Moving back home? Never. *Annals of Regional Science*, available at: <http://link.springer.com/article/10.1007/s00168-016-0777-2>
- Mellander, C. (2013) *De ungas flykt till staden*, Vertikals, <http://vertikals.se/charlotta/2013/12/02/de-ungas-flykt-till-staden/>
- Carlsson, M., Roth, D-O. (2007) Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data, *Labor Economics*, 14(4), pp. 716-729.

Från prat till resultat

– kultur som lokal näring

I DEN ÖSTGÖTSKA SKOGBYGDEN ligger Östergötlands Ullspinneri. Man tar sig dit på en slingrande grusväg. Det är en vacker trakt med Holavedsskogen som inramning och Vättern, Omberg och Tåkern inom räckhåll. Det var närheten till naturen och de rika kulturvärdena i trakten som gjorde att jag och min man Börje Norberg valde vår boplats i Ödeshögs kommun. I ladugården på jordbruksfastigheten Storeryd startade vi 1981 vår hantverksmässiga textila verksamhet enligt svensk tradition.

Vår nisch är att erbjuda unika ullprodukter av hög kvalitet tillverkade med gammal teknik. Vi spinner ullgarner på en ”spinning Jenny”, i dag den sista i sitt slag i Sverige som är i produktion. Det är en långsamtgående maskin som kräver utrymme och varsam hantering. Filtar och vadmal väver vi på en jacquardvävstol där skytteln går fram och tillbaka och på det sättet bildas hållbara stadkanter.

Vårt problem under alla år har varit glappet mellan marknadsmässig prissättning och kulturvärdet i vår verksamhet. Vi måste ha en prisbild som marknaden kan ta till sig, det får inte vara för dyrt och inte för billigt. Hur ska man räkna? Jag har fått många klappar på axeln för att vi håller ett kulturarv igång – men det ger inga inkomster.

En slingrig väg som måste anpassas till samhällsutvecklingen

För att överleva som småföretagare inom den kreativa sektorn måste man hela tiden följa samhällsutvecklingen och anpassa sin verksamhet efter de trender som för stunden råder och vara öppen för att ändra riktning och se

nya möjligheter. Svårigheten är att ekonomiskt kunna bära utgifterna utmed den slingriga vägen.

På 1980-talet var kärnverksamheten för oss att spinna ullgarner. Men plötsligt var stickboomen över och vi fick då använda vårt garn till att producera färdigstickade kollektioner. Nästa steg var att bygga ut och få plats med vävstolar. Här kunde garnet användas till att väva traditionella vadmalsstyger och små och stora ullfiltar.

På 1990-talet inredde vi höloftet på spinneriet för att ge plats åt en fabriksbutik och ett galleri. Vi satsade nu på turism, ökade öppettiderna och inbjöd till fabriksvisningar, föreläsningar och kortkurser. Vi samarbetade också med olika reseföretag. Många besökare och många klappar på axeln – men dåliga affärer.

År 1997 ändrade vi helt riktning, slutade med all visningsverksamhet och satsade på internationalisering. Vi medverkade på en utställning i Japan, *Swedish Good Design* och efter det inleddes en ny verksamhet – att exportera. Under 2000-talet har vi producerat fyra större utställningar på svenska ambassadens galleri i Tokyo och flera mindre utställningar på olika gallerier i Japan. Vi breddade på så sätt kundkretsen. I dag exporterar vi hälften av vår tillverkning till Japan.

Vi investerade också i en egen kursgård år 2007, Slöjdvillan i Stora Åby, belägen fyra kilometer från spinneriet. Målet var inledningsvis att anordna textila kurser för japanska ungdomar och introducera dem i vår svenska kultur. Tanken var att de sedan skulle kunna studera vidare på något av våra olika lärosäten i Östergötland. Vi är inte framme vid det målet ännu, men vi tar emot flera japanska textilintresserade grupper årligen. Vi använder också kursgården för att arrangera helgkurser inom såväl stickning och virkning som vävning med deltagare från hela Sverige.

På 2010-talet skapade vi en ny hemsida med webbshop och ökade vår aktivitet på sociala medier. Ett beredningsverk utrangeras för att ge utrymme för utställningsverksamhet med inbjudna etablerade svenska och japanska formgivare. Sommarutställningen 2016 var den första. Då visades stickkonst av två japanska formgivare. Vi hade cirka 3 000 besökare. Nu är det turism och besöksnäringen som gäller igen.

Uppkoppling och samverkan

Vi har kreativitet, unik kompetens och maskiner, men det räcker inte. I dagens samhälle krävs dessutom en bra och öppen kommunikation, och samverkan med andra är ett måste.

Bredband. Datakommunikationen blev alltmer viktig från 1990-talet och framåt. I takt med att informationstekniken utvecklades ställdes också nya krav på att vi skulle vara uppkopplade. Marknaden innebar att vi måste ha nätuppkoppling tillgänglig. Detta blev en utmaning för vårt landsbygdsföretag. Genom uppkoppling kunde vi kommunicera och nå nya och gamla kunder via sociala medier. Ska man bedriva e-handel krävs förstås ett fungerande bredband. Det är en självklarhet för de flesta verksamheter i dag men det är inte lika självklart att det fungerar i praktiken om man bor och verkar på landsbygden.

För oss var den resan en hård prövning som tog mycket tid och resurser. Vi behövde flera routers för att hålla nätet igång genom mobil uppkoppling men ändå var resultatet skiftande. Till slut var det helt hopplöst – och det blev inte bättre när det analoga telefonnätet lades ner. Då satsade kommunen på bredbandsutbyggnad i skogsbygden och det gynnade oss. Vi har nu genom fiber bra nätuppkoppling och ip-telefoni, men svårigheter kvarstår vad gäller uppkopplingen av mobiltelefonen där mottagningen är nästan obefintlig, oavsett leverantör. Vi får gå ut och ställa oss på berget intill eller krypa in under köksbänken för att få kontakt via mobilen.

Samverkan. Samverkan mellan medlemmarna i lokala och regionala nätverk är viktigt för att öka besöksnäringen i en bygd. Medlemmarna uppmuntrar och stödjer varandra och anlitar varandra för olika jobb. Öppenhet för samverkan skapar oftast oanade utvecklingsmöjligheter och har en stor spridningseffekt också för andra företagare. Spinneriet är medlem i det regionala nätverket för textila producenter, Östgötatextil, det lokala nätverket Ombergsbygdens kulturarbetarförening, samt Ösam, Ödeshögs företagarförening.

Som ett resultat av forskningsprojektet *Kultertexturism* vid Linköpings universitet 2010–2011 bildades 2012 nätverket *Östgötatextil*, där textil-

producenter i Östergötland samarbetar för att öka besöksnäringen i länet. Det gör man genom att arrangera gemensamma utställningar, marknadsföring, kursverksamhet och att hålla föreläsningar. En mycket viktig del är medlemmarnas erfarenhetsutbyte och att de stöttar varandra i aktuella frågor.

Vad har kommunen gjort för att stötta?

Kommunen har genomfört en bredbandsutbyggnad i skogsbygden där vi och andra företag har tillgodosetts men det finns fortfarande områden som står och väntar på beslut.

Många kulturarbetare har flyttat till Ödeshögs kommun av samma skäl som vi. Det påstås att Ödeshög är den konstnärstätaste kommunen i Sverige. Genom ett projekt på 1990-talet initierat av Arbetsförmedlingen bildades Ombergsbygdens kulturarbetarförening Omkultur; en förening med endast yrkesverksamma medlemmar som samarbetar kring utställningsverksamhet och olika evenemang. Årligen anordnas en konst- och kulturrunda under Kristihimmelsfärdshelgen. 2017 arrangerade föreningen den sjuttonde rundan. Medlemmarna lägger ner mycket arbete kring konst- och kulturrundan *Konst runt Omberg*. En bra struktur har arbetats fram med femton olika ansvarsområden och en uppdelning av jobben så rättvist det går. Min uppgift har varit att vara en av de två samordnarna.

För ett antal år sedan fanns ett missnöje i föreningen med att kommunen inte ställde upp mer. Vad gör kommunen för oss egentligen? Den frågan kom ofta upp på dagordningen på Omkulturs föreningsmöten. För att kunna få insikt i vilka specifika konstrundekostnader kommunen stod för efterfrågade vi en årlig träff med kommunalrådet och ansvariga för turism- och näringslivsfrågor. Vi kunde där berätta och informera om föreningens arbete inför rundan och dess kostnader. Det handlar om annonsering, kontakt med konstföreningar, sponsorer, invigningstalare, folder med mera, och om den sponsring vi får från andra företag, regionen och Folkuniversitetet.

I utbyte fick vi genom dialogerna reda på vilken kostnad det innebär för kommunen att tillgodose våra önskemål, till exempel att sätta upp skyltar

vid E4 respektive riksväg 50, sätta upp en mast på torget, söka tillstånd, hålla personal under fyra dagar i vår gemensamma utställningslokal och ge ekonomiskt bidrag till marknadsföringen. Denna delade kunskap utvecklades alltså genom samverkan och dialog och har varit en viktig grogrund för ömsesidig respekt och vilja att tillsammans göra konst- och kulturrundan ännu bättre. Den gynnar ju inte bara föreningen utan alla olika näringsidkare i bygden. Det är viktigt att veta vad allt kostar för att få förståelse för det utförda arbetet räknat i kronor.

Dialog bidrar till positiv utveckling

Samverkan inom nätverket och med kommunen har varit och är viktigt för att göra de kreativa näringarna hörda. Det gör det möjligt att få respekt för de olika verksamheterna och deras betydelse i ett vidare perspektiv. Genom en dialog med kommunansvariga har en positiv utveckling blivit möjlig. Denna process fortgår ständigt och ger nya infallsvinklar. Kan vi nästa år få kulturministern att komma och vara vår invigningstalare? Det är ett gemensamt mål som vi nu jobbar för.

Resultatet av konst- och kulturrundan har gradvis förändrat inställningen till våra kreativa näringar i bygden och nu finns en positiv vilja från flera näringsidkare att vara med. Från att det under de första åren av rundan varit helt tyst, tomt och stängt i Ödeshögs centrum håller nu alla matställen, caféer och affärer öppet med lysande försäljning som följd. Det var skoaffären som bröt trenden och började hålla öppet. Likaså är det fullbokat på alla olika typer av boenden i trakten. Våra kulturföretag ger ringar på vattnet och leder till att även andra företag blir vinnare.

Kommunen utlyste 2015 en tävling, där bygdens konstnärer inbjöds att inkomma med skissförslag till en skulptur som skulle stå mitt i "navet" i den planerade torg-rondellen. Tre förslag valdes ut av de insända bidragen och gick vidare i processen. De ställdes först ut på biblioteket för allas beskådande innan beslutet togs. Det blev en värdig process som resulterade i en sju meter hög skulptur där konstnärens symbolik uttrycktes i stora färgglada bollar. En av de fem bollarna är svartgul. Den är en hyllning till Klas Ingesson för hans insats för Ödeshög och fotbollen. Detta är ett exem-

pel på hur vi i den kreativa sektorn inbjöds till samarbete.

Genom att vara årligen återkommande har konst- och kulturrundan gett sjudande liv till bygden under de dagar den pågår. För att få reda på dess effekter och vad den egentligen betyder för konstutövarna, näringsidkarna, besökarna, kommunen och regionen har föreningen nu tagit initiativ till att en effektundersökning genomförs. Två studenter från Linköpings universitet är utförare efter upplägg av Unitalent AB.

Jag hoppas på och känner mig övertygad om att resultatet kan leda till en ökad insikt hos beslutsfattare om de kreativa näringarnas betydelse, att vi är att räkna med.

Vad skulle kommunen kunna göra ytterligare?

I Ödeshögs kommun har politikerna prioriterat utvecklingen av musikskolan till att 2016 bli en kulturskola med musik, teater och dans. Det är positivt att barn och ungdomar har möjlighet att utöva de olika konstnärliga uttrycksformerna och det skulle också kunna vara ett argument för att få barnfamiljer att flytta till orten.

Den gamla brandstationen har byggts om och blivit kulturskola och där finns ett uppenbart stort behov av en ny entré och foajé med hygienutrymmen. Hur ska man kunna realisera en sådan utbyggnad?

I flera större städer och kommuner har det satsats på pampiga nybyggen för teater, dans och konserter. Stora, helt glasade väggytor bjuder in besökaren till lokaler med marmorgolv och fina hygienutrymmen. På den mindre orten är det mestadels lappa och laga som gäller, vilket absolut inte behöver vara fel utan tvärtom kan ses som ett led i återbruks- och hållbarhetstrenderna som råder nu. Gamla byggnader i kommunen tas i anspråk för nya verksamheter och anpassningar görs så sparsamt som möjligt.

Företag och hushåll gör långsiktiga planer för att infria sina visioner och nå sina uppsatta mål. Vad hindrar politiker i mindre kommuner att göra detsamma i frågor som rör kulturell verksamhet? Måste det till en stark politiker som brinner för kultur, en riktig eldsjäl, som kan bära rollen som talesperson och den som förverkligar en vision? En långsiktig plan

skulle behövas vilket skulle innebära att kommunen årligen sätter av medel i sin budget till det beslutade ändamålet. Först då det kan bli verklighet.

Landsbygden har sina alldeles egna förutsättningar

För att kunna leva och bo på landsbygden och hålla ett svenskt kulturarv igång måste många pusselbitar passa ihop. Det krävs att ha bra och hållbara produkter och god design. Man måste hela tiden följa samhällsutvecklingen och marknaden och agera därefter. Man får aldrig stelnas till utan vara positiv och alltid se nya utvecklingsmöjligheter. Det kräver tålamod och uthållighet, baskunskaper i ekonomi och datakommunikation, nätverkande och samverkan. I dag är tillgång till fungerande bredband ett måste. Dessa förutsättningar sammantagna skapar möjligheter att kunna leva och vara företagsmässig samtidigt som man utför en kulturgärning.

Fördelen med att bo och verka i en mindre kommun är att man ofta känner beslutsfattarna. Man kan nå dem på ett enkelt sätt. Men jag har också insett problematiken med att den lilla kommunen har begränsade resurser. Hur ska ekonomin gå ihop? Räcker inte tjänstemännens tid till någonting mer än till det mest akuta? Vad händer med utvecklingsfrågorna som bygger grunden för framtiden? Förverkligas de bäst genom samverkan med de kreativa näringarna och övrigt näringsliv? Vilken roll kan kommunen spela?

Då jag går igenom dagens e-post hittar jag en inbjudan från kommunen till en diskussion om ett framtida nätverk. Vad månade bli? Än finns det hopp.

KLIMAT,
HÅLLBARHET
OCH
SAMHÄLLS-
BYGGANDE



SOFIE STORBJÖRK, MATTIAS HJERPE, KAROLINA ISAKSSON,
HANS ANTONSON & ROBERT HRELJA

Klimatomställningens knäckfrågor

KOMMUNERNA ÄR NYCKELAKTÖRER för att åstadkomma minskade utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser liksom att anpassa samhället till stigande havsnivåer, ökad nederbörd, värmeböljor samt ökade risker för översvämningar, ras, skred och erosion. Det finns i dag en ökad medvetenhet i svenska kommuner om behovet av att komma till rätta med klimatförändringarna. I detta sammanhang blir den fysiska planeringen en viktig arena för att både möjliggöra utsläppsminskningar och klimatanpassning. Samtidigt som det finns stora förväntningar på att fysisk planering ska kunna hantera och främja strategiskt nytänkande kring klimatfrågan finns också studier som visat att den praktiska integreringen av klimathänsyn på den kommunala arenan blir reaktiv och fragmenterad med stora implementeringssvårigheter. Det finns därför ett stort behov att utforska den fysiska planeringens möjligheter och begränsningar när det gäller att främja en urban klimatomställning.

I detta kapitel riktas fokus på konkreta erfarenheter av att utveckla ett lokalt klimatomställningsarbete via fysisk planering. En av de mest avgörande och också krävande uppgifterna för kommunerna i dag är att prioritera och ta ställning för klimatfrågan även i sammanhang då den bedöms utmana och stå i strid med andra starka kommunala ambitioner. Vi tar avstamp i erfarenheter från tre medelstora svenska kommuner med jämförelsevis höga klimatambitioner och ett dokumenterat arbete med att både begränsa sin klimatpåverkan och att genomföra klimatanpassning: Karlstad, Sundsvall och Vellinge. De tre kommunerna är inte valda för att

de är representativa för hur klimatarbetet bedrivs i dag utan för att de har arbetat aktivt med frågorna på ett sätt som främjar lärdomar. Kommunerna är lokaliserade med god spridning över landet i Skåne, Värmland och Västernorrland, såväl kustzon som inland vid Väneren. Vi har analyserat strategier, policydokument och planer liksom genomfört intervjuer med sammanlagt 53 politiker och tjänstemän samt representanter för länsstyrelser och byggherrar.

Klimatfrågan upp på dagordningen

Till att börja med kan vi konstatera att klimatfrågans hantering ställer olika krav beroende på var i en policy- och implementeringsprocess kommunerna befinner sig. Tidigare svenska studier av klimatfrågans hantering identifierade hur kommunerna, som från 2005 och framåt stod i startgroparna med att ta sig an klimatanpassning, hade tydliga svårigheter med att få upp frågan på dagordningen. I detta skede påtalades exempelvis betydelsen av enskilda eldsjälar samt vikten av ett politiskt ledarskap som tydligt markerar klimatfrågans vikt och angelägenhet. Samtidigt var det tydligt att klimatanpassning under denna period tenderade att bli en fråga för ett fåtal invigda åtföljt av ett tydligt behov av spridning över sektorsgränser.

Vi valde att studera tre jämförelsevis aktiva kommuner som haft ett långvarigt fokus på klimatfrågan och aktuella strategiska mål kring såväl utsläppsminskningar som klimatanpassning i fysisk planering (Thoresson 2013). Att de tre kommunerna har en historik av klimatarbete märks tydligt och ger nya insikter om vad som krävs för klimatfrågans hantering över tid. Skälen till att klimatfrågan har prioriterats varierar men i ingen av kommunerna har den pådyvlats vare sig uppifrån eller utifrån. Det är kommunernas egna erfarenheter av konkreta problem såsom luftföroreningar och översvämningar som har varit den främsta drivkraften bakom klimatfrågans ställning och en viktig förklaring till de strategiska ansatser som kommunerna har utvecklat. Våra intervjuer vittnar om ett gradvis ökat internt lärande i kommunerna där klimatfrågan beskrivs som både genomarbetad och en angelägenhet för flera sektorer. Klimatfrågan pre-

senteras som en oundgänglig förutsättning för kommunernas möjlighet att upprätthålla och vidareutveckla en attraktiv stad. I Karlstad och Sundsvall är idealbilden en starkt växande stad med tillväxt och konkurrenskraft som övergripande paradigm. I Vellinge är det snarast en måttfullt och hållbart växande stad med fokus på att säkerställa befintliga värden och miljöer. I samtliga tre fall blir klimatfrågan en viktig nyckel till framgång. För våra kommuner är utmaningen således inte att få upp klimatfrågan på dagordningen utan att aktivera och mobilisera en förmåga att säkerställa dess löpande prioritering och genomförande. Kort sagt den så avgörande implementeringen. I detta skede av arbetet aktualiseras andra slags utmaningar. Vi vill särskilt lyfta tre knäckfrågor som är avgörande för det fortsatta arbetet.

Tillämpning av uppsatta mål

En första knäckfråga handlar om förmågan till tillämpning av uppsatta klimatmål. Den praktiska planering som följer på översiktsplanen synliggör en mängd olika, ibland direkt motstridiga, tolkningar av vad exempelvis attraktivitet innebär konkret och i relation till andra uppsatta mål. Trots att kommunernas översiktsplaner ska, som en intervjuperson uttryckte det, ”ge ledstänger i vardagen”, blir det tydligt att de sällan levererar sådan handfast vägledning. Vi ser i samtliga kommuner tydliga exempel på att den praktiska planering som följer på en översiktsplan synliggör en mängd olika – ibland direkt motstridiga – tolkningar av vad kommunala mål som exempelvis attraktivitet innebär konkret och i relation till andra uppsatta mål. Kommunala planerare betonar återkommande svårigheter med att tillämpa såväl översiktsplaner som andra strategiska dokument i praktiken. Detta skapar osäkerhet samtidigt som det öppnar upp för förhandlingar under planarbetet där motstridiga intressen och olösta målkonflikter försvårar ett säkerställande av klimathänsyn.

Det blir tydligt att klimatfrågan sällan tillåts att i grunden utmana pågående urbana utvecklingstrender och normer. Inom klimatanpassningsområdet är ett exempel den samtida vurmen för vattennära byggande som i praktiken omkullkastar försiktighetsprincipen och förstärker inslagen av

förhandling, kompromiss och pragmatism i beslutsfattandet. När det gäller minskad klimatpåverkan ser vi att det framstår som betydligt mer legitimt och brett accepterat hos både politiker och marknadsaktörer att genomföra åtgärder för att åstadkomma energieffektivisering av byggnader och befintligt transportsystem än åtgärder som utmanar invanda livsstilar. Nydanande mobilitetslösningar som ifrågasätter bilen som norm blir särskilt svåra. Vi ser behov av ett politiskt ledarskap som förmår hantera även obekväma frågor och stimulera ett mer klimatorienterat beslutsfattande. Detta framstår som en av de största och viktigaste men också mest krävande uppgifterna, eftersom det handlar om att ta ställning för klimatfrågan även i sammanhang då den står i strid med exempelvis kommunala ambitioner att växa genom ett attraktivt men riskfyllt vattennära byggande eller invanda mobilitets- och livsstilmönster. Fallstudierna visar att kommunerna har flera strategiska verktyg på plats som kan gynna sådana ställningstaganden, men att dessa inte alltid används. En väg framåt blir således att faktiskt tillämpa befintliga verktyg såsom restidskvoter, strategisk miljöbedömning och riktlinjer för anpassning, även när detta blir obekvämt.

Intern kraftsamling

En andra knäckfråga rör förmågan till intern kraftsamling. I fallstudiekommunerna finns eldsjälar, till och med i flera olika roller, vilket vanligtvis utpekas som en viktig drivkraft för konkret klimatarbete. Det blir samtidigt tydligt att detta inte alltid är tillräckligt. Som en av våra intervjupersoner uttryckte sig, kan det uppstå problem när ”det finns många ljus som brinner men ingen sol”. Även om ett aktivt klimatarbete bedrivs gäller det att synliggöra riktning och fokus för hur arbetet sammantaget ska tas vidare mot ett genomförande. Först då blir det möjligt att mobilisera klimatfrågan inom en bred och mångsidig kommunal organisation. Våra studier vittnar om vikten av kontinuerliga mötesplatser som utvecklar och vidmakthåller ett etablerat lärande på sikt och ger möjligheter till gemensam reflektion över sektorsgränser. Som en av våra intervjupersoner uttryckte det hela: ”hellre mer tid att träffas än väldigt tydliga mål”.

Ett exempel på konstruktiva arbetsmetoder från Sundsvall gäller etableringen av informella skissverkstäder där tjänstemän från olika sektorer möts för att diskutera och prata sig samman för att hitta konstruktiva lösningar på svårhanterliga planärenden. Detta blir viktigt inte minst med tanke på potentiellt skiftande politiska majoriteter. I Sundsvall framgick tydligt att klimatarbetets praktiska genomförande begränsades av en plötslig förändring av en tidigare stabil politisk majoritet med siktet inställt på att möta klimatförändringarna. Enligt kommuntjänstemännen innebar detta att flera år av förberedande klimatarbete, vid tillfället i framkant, lades på is. Maktskiftet per se är naturligtvis inte av ondo. Men att ha ett politiskt parti i stabil majoritet som aktivt vill stärka kommunens miljö- och klimatprofil, lyftes under intervjuerna i Karlstad fram som en viktig förklaring till den egna kontinuiteten i klimatarbetet. Ett sätt att hantera skiftande majoriteter är att sträva efter blocköverskridande överenskommelser för att stärka den interna kraftsamlingen och minska sårbarheten i implementeringen.

Extern kraftsamling

En tredje knäckfråga rör förmågan till extern kraftsamling. I ett implementeringsskede är det för de offentliga aktörerna viktigt att få privata aktörer med på banan. I både Sundsvall och Karlstad lyfter kommunpolitikerna fram industriaktörer som inspirerande föregångare som kan driva på ett lokalt omställningsarbete. Samtidigt betonas i samma kommuner hur privata byggherrar spelar en avgörande roll för möjligheten att hävda klimathänsyn i detaljplanering. Avvägningen mellan att ställa tuffa klimatkrav och att få byggherrarna att vilja bygga beskrivs som svår, såväl i låg- som högkonjunktur. Slutsatsen är att privata aktörer som till exempel byggherrar och allmänheten behöver bli medskapare av klimatomställningen. Vår delstudie om privata aktörer i Karlstad ger dock en tydlig bild av att detta medför svårigheter. Studien visar att byggherrarna, tvärt emot företagens nationella miljöstrategier, menar sig sakna incitament för att ta en drivande roll för att stärka klimatfrågan i etableringen av nya bostäder. De talar i termer av ett platsberoende där ett klimatsmart byg-

gande i deras mening kan realiseras i städer som Stockholm, Göteborg och Malmö men är betydligt svårare på en plats som Karlstad. Byggherrarna omtalar kommunens höga klimatambitioner som "orimliga" vilket leder dem till att försöka begränsa och förhandla fram lösningar som de bedömer är mer ekonomiskt försvarbara och inte påverkar säljbarheten negativt.

När vi särskilt studerar exploatörssamverkan i detaljplaneringen av stadsdelen Grundviken i Karlstad ser vi att både de offentliga och privata aktörerna har svårt att axla de nya roller som en samverkan kräver. Kommunen pendlar mellan att agera koordinator och reglerare samtidigt som byggherrarna pendlar mellan att vara parter i en samverkansprocess, konkurrenter och försvarare av byggbranschens marknadstänkande. Förutom det kommunala bostadsbolaget KBAB:s flytande hyreshus ges få exempel på innovativa och nydanande lösningar som kommit från byggbranschens aktörer i detta fall. Det blir tydligt att det enligt byggherrarna är de offentliga aktörerna som förväntas gå i bräsch för klimatomställningen. Avgörande är att stärka de privata aktörernas engagemang samt utforska konstruktiva former för offentlig-privat samverkan som förmår flytta fram positionerna i ett klimatsmart samhällsbyggande.

Klimatfrågans hantering - en ständigt pågående process

Efter att ha följt de tre kommunernas arbete menar vi att det är viktigt att skilja mellan proaktivt omställningsarbete, vilket vi menar bör förstås som planering och implementering av åtgärder som främjar en strategisk klimatomställning, och det slags förberedande omställningsarbete som vi dokumenterat i våra fallstudiekommuner. Teoretiskt har det senare kallats *preaktivt arbete* (Albrechts 2010) som snarast förbereder och förhoppningsvis – beroende på vilka beslut som fattas och vilka åtgärder som vidtas – kan bana väg för mer genomgripande förändringar. Likaså menar vi att vi behöver se klimatfrågans kommunala hantering som en ständigt pågående process snarare än något som enkelt kan "bockas av". Klimatfrågan kräver att överväganden hålls aktuella i det kommunala beslutsfattandet och att det finns en ständig beredskap att identifiera nästa steg. Klimat-

frågan behöver vara både en strategisk fråga och en viktig del i konkreta avgöranden i enskilda fall.

Vi ser sammantaget att fysisk planering har en potential att sammanlänka frågor, balansera och medla mellan intressen och perspektiv på ett sätt som kan främja ett mer klimatorienterat samhällsbyggande. Men – och detta är avgörande – vi måste också ha en realistisk syn på både styrkor och svagheter i samtida fysisk planering och öppet diskutera dessa och i vilken riktning vi för samhället genom våra dagliga beslut. Planeringen kan både vara ett verktyg för kommunerna att strategiskt stärka sin omställningsförmåga men den kan lika gärna låsa kommunerna genom att upprätthålla ohållbara utvecklingsmönster och förstärka stigberoenden på ett sätt som ökar sårbarheten och vidmakthåller en hög klimatpåverkan. Vilket det blir är beroende på hur den pågående mobiliseringen framskrider och vilka konkreta beslut som fattas i samhällsplaneringens praktik. Vi ser att kommunerna brottas med sin kraftsamling, inte minst i detaljplaneärenden när klimatambitioner bedöms utmana eller stå i strid med andra starka kommunala ambitioner vilket ställer krav på bitvis obehagliga ställningstaganden som stimulerar ett mer klimatorienterat beslutsfattande. För att motverka att samhällsutvecklingen styrs av kortsiktiga beslut från fall till fall, efterfrågar vi slutligen nya former för uppföljning och utvärdering via en förstärkt reflexivitet kring urban utveckling, där motstridigheter, handlingsalternativ och konsekvenser synliggörs liksom det blir tydligt hur det som föreslås i enskilda detaljplaneärenden antingen främjar eller motverkar långsiktiga strategiska mål för en attraktiv och klimatorienterad samhällsutveckling.

Referenser

- Albrechts, L. (2010) More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead. *Environment and Planning B: Planning and Design* 37: 1115-1127.
- Antonson, H., Isaksson, K., Storbjörk, S. och Hjerpe, M. (2016) Negotiating climate change responses: Regional and local perspectives on transport and coastal zone planning in South Sweden. *Land Use Policy* 52: 297-305.
- Hjerpe, M., Storbjörk, S. och Hrelja, R. (under granskning). Enabling urban climate transitions? Pathways for climate adaptation in three forerunner municipalities in Sweden.
- Hrelja, R., Hjerpe, M. och Storbjörk, S. (2015) Creating Transformative Force? The Role of Spatial Planning in Climate Change Transitions Towards Sustainable Transportation. *Journal of Environmental Policy and Planning* 17: 617-635.
- Isaksson, K. et al (manuscript). Climate leadership through collaborative agency. Lessons from three proactive Swedish municipalities.
- Storbjörk, S., Hjerpe, M. och Isaksson, K. (2017) "We cannot be at the forefront, changing society" Exploring how Swedish property developers respond to climate change in urban planning. *Journal of Environmental Policy and Planning*. DOI: 10.1080/1523908X.2017.1322944
- Storbjörk, S., Isaksson, K., Hjerpe, M., Antonson, H. och Hrelja, R. (2017) *Kommunerna och klimatomställningen. Lärdomar om klimatfrågans integrering i lokal policy och planering*. CSPR Rapport 17:01.
- Thoreson, K. (2014) *Mitigering och klimatanpassning i svenska kommuner. En förstudie av goda exempel*. VTI Notat 16-2014.

Varför är vissa kommuner duktiga (och andra inte)?

ISIN ÅRSBOK "GLOBAL Risks Report" för 2017 listar World Economic Forum (WEF) de största hoten som världen står inför. Fyra av de sex största hoten har direkt bäring på klimatfrågor: "misslyckande med klimatanpassning och utsläppsminskningar", "extrema väderhändelser", "vattenkriser" samt "storskalig, ofrivillig migration" (World Economic Forum 2017). De två sista riskerna rubricerar WEF som "samhällsrelaterade" men såväl vattenförsörjning som flyktingströmmar är i allra högsta grad också klimatrelaterade (migrationsinfo.se).

De klimatrelaterade riskerna har dessutom direkt bäring på svenska kommuner, tvärtemot vad man omedelbart kan tro utifrån medieflödet om FN:s stora klimatförhandlingar. I media är fokus nästan ensidigt på – och synlighet närmast reserverad för – aktörer som EU och stora stater. Det har delvis berott på att FN:s klimatmöten formellt endast har medlemsstater som förhandlande parter, vilket leder till att intresset riktas mot nationer, särskilt ledande sådana och alldeles speciellt när det upplevs ske snabba positionsförflyttningar. Kinas president Xi Jinpings engagemang i klimatfrågan är ett tydligt exempel, som kontrasteras mot USA:s president Donald Trump (svt.se 2017).

Kommunerna syns inte i debatten

Kommunernas begränsade närvaro i mediabilden av klimatförhandlingarna beror också på att påtryckande icke-förhandlande parter i medie- och partilogiken har reducerats till miljö- och utvecklingsorganisationer samt

näringslivet. Inte sällan porträtteras dessa parter¹ som varandras motpoler, med civilsamhällets organisationer som driver på för skärpta mål medan näringslivets aktörer tänks vara en bromsande kraft.

Denna mediala logik består även efter Parisavtalet och det efterföljande klimatmötet, trots det enligt många förhandlare så avgörande brevet från hundratala företagsledare med krav på att inte urvattna eller lämna klimatavtalet (Se t.ex. Dagens Nyheter 2016-11-17) med liknande budskap från amerikanska storföretag strax innan Trump annonserade att USA lämnar avtalet (Wall Street journal 2017). En sådan dualism må vara medialt logisk men speglar inte näringslivets växande engagemang eller andra icke-statliga aktörers alltmer progressiva klimatarbete. Vi bedömer att detta särskilt drabbat kommunernas synlighet. I förlängningen drabbar det också deras påverkansmöjligheter i klimatfrågan eftersom inflytande begränsas av att inte upplevas som en aktiv part.

Den begränsade uppmärksamheten för kommuners klimatarbete går föga förvånande igen i andra internationella sammanhang, där kommunernas roll är eller upplevs vara än svagare. Det gäller till exempel G7- och G20-möten, Davos-konferensen, WTO:s och Världsbankens möten samt andra FN-konferenser där klimat finns med som en faktor. Likaså finner vi vid en genomgång av hur klimatfrågan porträtteras i Sverige, såväl i allmänmedia som i den politiska debatten i riksdagen, att kommunernas roll är undanskymd – i huvudsak syns kommuner i samband med frågan om klimatanpassning.²

Vår utgångspunkt för denna text är att det är till klimatomfattigt förfång att kommunerna inte uppmärksammas mer i klimatarbetet, men också sakligt omotiverat. Det är till inte ringa del i kommunerna som klimatarbetet görs, och behöver göras. Det är kommunernas invånare som drabbas och det är kommuner som har mandat att styra över en stor del av de

1 I FN-sammanhang kallade ENGO:s (Environmental Non-governmental Organizations) respektive BINGO:s (Business and Industry Non-governmental Organizations)

2 Egen sammanställning av medieklipp om COP21 och COP22, med utgångspunkt i sökningar på sajten Mediearkivet.se.

åtgärder som både kan begränsa effekterna av klimatförändringar och minska utsläppen. Det gäller klimatanpassning och utsläppsminskningar, där kommunerna drabbas av stigande vattennivåer, det gäller extrema väderhändelser och stormar som drabbar infrastruktur, bostäder och invånare, det gäller vattenkriser där såväl Öland som Örebro inför restriktioner beträffande vattenanvändningen och det gäller ”storskalig, ofrivillig migration” då det i slutändan är hos de enskilda kommunerna som flyktningarna hamnar.

Samtidigt som vi menar att det kommunala klimatarbetet förtjänar mer medial uppmärksamhet så beskrivs det såväl av enskilda kommuner som av samarbetsorgan som Ekokommunerna, Klimatkommunerna och Sveriges Kommuner och Landsting. Vi passerar därför detta tämligen skissartat, för att istället fokusera på vari skillnader i olika kommuners engagemang i klimatfrågan består och hur de uppkommer.

Faktorer av betydelse för kommuners miljöarbete

I vårt arbete med svenska kommuner återkommer vissa faktorer som betydelsefulla för om kommunen bedriver ett aktivt och ledande klimat- och miljöarbete. Några av dessa är:

- Politisk färg. Kommuner styrda av en viss politisk konstellation anses vara miljömässigt mer progressiva än andra.
- Starkt kommunstyre. Kommuner med progressiva kommunledning- ar i egen majoritet anses kunna åstadkomma mer.
- Kommunstorlek. Större kommuner anses ha bättre förutsättningar än mindre.
- Lokala eldsjäl- ar.

De faktorer vi lyfter fram här baseras på Fores interaktion med kommuner och de fokuserar på politiskt ledarskap, men andra faktorer beskrivs ofta som väl så viktiga.³ Sedan 2008 genomför tidskriften Aktuell Hållbarhet

3 Andra, däribland medförfattare till den här antologin, har mer systematiskt granskat drivkrafter hos svenska kommuners klimatarbete. Till exempel listar Sofie Storbjörk, med kollegor (2017) nio olika faktorer som påverkar städers arbete med klimatomställning.

(tidigare MiljöAktuellt) i samarbete med Miljöbarometern en årlig kommunal miljö- och klimatenkät. Vi har tagit del av datamaterialet som ligger till grund för rankingen år 2016 som besvarades av 246 av Sveriges 290 kommuner. Med avstamp i Aktuell Hållbarhets enkät gör vi nedslag i punkterna ovan.

Politisk färg. Västerås kommun, med blocköverskridande styre, innehar toppplaceringen på Aktuell Hållbarhets ranking. Plats två innehas av alliansstyrda Lomma kommun och plats tre av Upplands Väsby, styrd av en rödgrön koalition samt ett lokalt parti. Fler alliansledda än rödgröna kommuner återfinns på topp-tio-listan men utökar vi till topp-tjugo står det lika mellan blocken. Sammanlagt placerar sig dock alliansledda kommuner (varav 26 där även miljöpartiet ingår) bättre än de rödgröna – plats 129 i genomsnitt att jämföra med de rödgrönas snittplacering som motsvarar plats 152. Kommuner med blocköverskridande styre har en snittplacering på 151. Jumboplatsen innehas av den enda kommunen som styrs av ett parti i kategorin ”Övrigt” (enligt SKL:s kategorisering) – Dorotea där Dorotea kommunlista styr i minoritet.

Det är alltså svårt att dra långtgående slutsatser utifrån vilken politisk konstellation som för tillfället styr i en kommun.

Starkt kommunstyre. I 69 procent av de 290 svenska kommunerna har de styrande partierna egen majoritet i kommunfullmäktige (SKL 2017), medan 31 procent av kommunledningarna styr i minoritet. Vår intuition sa oss att kommuner med en stark kommunstyrelse med egen majoritet skulle ha lättare att driva en ambitiös miljö- och klimatpolitik, vilket också stämmer för de fem högst placerade majoritetsstyrda kommunerna. Vid närmare granskning visade det sig ändå att vår intuition kom på skam; exempelvis är även fyra av de fem sämst placerade kommunerna majoritetsstyrda. En genomsnittlig majoritetsstyrd kommun placerar sig på plats 149 (av 290) i kommunranking. En genomsnittlig kommun med minoritetsstyre hamnar däremot, något överraskande, på plats 136. Även på denna punkt får vår hypotes alltså stryka på foten. Däremot vore det intressant att studera

eventuella effekter av att kombinera de två variablerna ”politisk färg” och ”starkt kommunstyre”, särskilt över tid, det vill säga om vissa politiska konstellationer med långsiktigt starkt majoritetsstyre leder till en ambitiösare klimatpolitik. Och omvänt, om starkt majoritetsstyre av viss politisk färg oftare trampar på bromsen.

Kommunstorlek. Vid en första anblick kan det verka uppenbart att kommunens storlek – avseende antal invånare, inte ytan – har betydelse för klimatarbetet. Småkom, de små kommunernas samverkansorgan, sätter gränsen för en liten kommun vid 11 000 invånare, och av organisationens 70 medlemmar är Askersund på 47:e plats den högst rankade. Sveriges till invånarantalet minsta kommun Bjurholm ligger på 210:e plats och samtliga de fem lägst rankade kommunerna är små (Dorotea, Karlsborg, Kalix, Ånge och Gullspång).

Höjer vi gränsen till Sveriges medelkommun, drygt 32 000 invånare (Glasare 2017), är bilden mer splittrad; näst högst rankade kommun, Lomma, är med sina drygt 23 000 invånare med det räknetsättet att betrakta som mindre. Men samtliga övriga kommuner i toppskiktet är till invånarantalet större än genomsnittet, även om de riktigt stora städerna inte återfinns i den absoluta ledningen (Göteborg på 9:e plats, Uppsala på 10:e, Malmö 15:e, Stockholm 17:e).

När vi granskar underlaget för rankingen finner vi dock att själva poängsättningen missgynnar mindre kommuner. Vissa frågor är att betrakta som storleksneutrala, såsom andelen ekologisk mat och kundnöjdhet för miljö- och hälsoskyddsrelaterad myndighetstillsyn, men många frågor handlar om certifiering, ledningssystem, stickprov av leverantörer eller medverkan i index (Aktuell hållbarhet 2016). Vi bedömer att detta systematiskt missgynnar de minsta kommunerna, eftersom det dels innebär kostnader för certifiering som är särskilt kännbara här, dels ställer krav på personella resurser som inte alltid finns. Denna bedömning tycks stämma när vi granskar de ingående enkätsvaren; exempelvis är det stark överrepresentation av mindre kommuner som svarar nekande på frågan ”Har kommunen ett ledningssystem där miljöfrågor ingår och som omfattar

hela organisationen (inklusive kommunala bolag)?” Ledningssystem, certifieringar och liknande kan vara till stor hjälp för att stärka miljöarbetet och minska miljö- och klimatpåverkan, men de ger inte i sig en minskad påverkan. Därför sätter vi ett rejält frågetecken för i hur hög utsträckning mindre kommuner faktiskt är mindre duktiga i miljöarbetet.

Hjerpe, med flera, pekar på en intressant skillnad i synen på klimatanpassning och reduktion av växthusgaser (Hjerpe m.fl. 2015.) Det är förknippat med såväl goodwill som lönsamhet att bidra till minskade utsläpp, till exempel genom energieffektivisering, satsningar på förnybar energi och kollektivtrafik, medan klimatanpassning inte har eller upplevs ha samma potential – det är inte förknippat med marknadsföring och är inget som resulterar i politiskt engagemang. Undantaget verkar vara småkommuner där möjligheterna till åtgärder som minskar utsläppen av växthusgaser antingen ses som begränsade eller politiskt svåra att prioritera men där man ser en möjlighet att vara ledande inom klimatanpassning.

I närtid är de kommunala utsläppsminskningarna nästan genomgående otillräckliga för att nå de klimatmål som satts internationellt, nationellt och lokalt. Därför är det relevant att också granska hur kommunerna arbetar med den klimatpåverkan som kvarstår efter genomförda åtgärder.

Lokala eldsjälar. Vi har här avvisat en rad faktorer som skulle kunna vara utslagsgivande i det lokala miljö- och klimatarbetet; vilka politiska partier som ingår i kommunledningen eller om kommunledningen har egen majoritet har ringa betydelse för hur framgångsrikt eller ambitiöst arbetet är. När det gäller kommunernas storlek, finner vi att de allra minsta kommunerna tycks ha ett något mindre ambitiöst arbete, men konstaterar också att stora delar av sättet som kommunernas miljöarbete poängbedöms på missgynnar de minsta kommunerna.

Av de faktorer vi granskat tycks alltså ingen vara särskilt utslagsgivande. Det stämmer överens med tidigare arbete vi själva gjort, respektive granskat, exempelvis Gröna Bilisters hundratals kommungranskningar. (Goldmann & Östborn 2011). Här lyfts istället det personliga engagemanget fram, från ledande politiker och kommunala tjänstemän. Det är

också i linje med Storbjörk med flera som pekar på att politiskt ledarskap har visat sig avgörande i utvecklingen av ett lokalt klimatomställningsarbete (Storbjörk m.fl. 2017). Författarna pekar även på vikten av ett nära samarbete mellan politik och förvaltning. Att engagerade och kunniga enskilda tjänstemän kan påverka riktning och omfattning i klimatarbetet låter positivt och kan vara effektivt men det får även konsekvenser ur demokratiperspektiv – det finns risk för tjänstemannastyre.

Svenska kommuners klimatarbete och klimatmål

I många avseenden är Sverige ett av de mer drivande länderna i klimatarbetet, med mål som avser att inspirera andra länder vars direkta, egna utsläpp är större än våra. Det är grunden för regeringens mål om att Sverige ska bli "ett av världens första fossilfria välfärdsländer" samt Miljömålsberedningens förslag om noll nettoutsläpp av växthusgaser till 2045.⁴ Därtill har en lång rad kommuner mycket ambitiösa klimatmål, både individuellt och i konstellationer som Klimatkommunerna och Ekokommunerna. Jämförelsevis har EU som mål att minska sina utsläpp med "åtminstone" 40 procent till 2030.

Första frågan i Aktuell Hållbarhets enkät lyder:

Har kommunen ett politiskt antaget klimatmål för att minska utsläppen av växthusgaser inom det egna geografiska området som minst motsvarar miljömålsberedningens förslag om noll nettoutsläpp av växthusgaser till 2045?

Av de 246 svarande kommunerna svarade 40 procent ja på frågan. Flera kommuner har, enskilt eller i grupp, beslutat att bli fossilbränsle fria. Ett exempel på det senare är Klimatsamverkan Skåne. När fossilbränslefrihet ska vara uppnått skiljer sig åt men "oberoende av kol, olja och naturgas till år 2030" återkommer som svar (Miljöbarometern).

I Parisavtalet enades världens länder om att hålla den globala

4 Vilket på nationell nivå innebär att utsläppen ska minska med 85% samt att resterande utsläpp ska kompenseras genom internationella krediter eller olika former av utsläppssänkor.

temperaturökningen klart under 2 grader (jämfört med förindustriella nivåer). Denna ambition speglas emellertid inte i de klimatplaner som medlemsländerna lämnat in till FN. De flesta beräkningar visar på att om länderna uppfyller dem, så ligger de snarare i linje med scenarier som pekar på att den globala temperaturökningen i stället ökar med 2,7 till 3,2 grader vid seklets slut. För att undvika detta scenario kommer initiativ som minskar globala utsläpp, utöver de nationella målen, att bli desto viktigare. Kommunernas roll i det arbetet kan inte överskattas.

Referenser

- Aftonbladet*. <http://www.aftonbladet.se/ledare/ledarkronika/evafranchell/article21855070.ab>
- Aktuell Hållbarhet* (2016) <http://www.aktuellhallbarhet.se/sa-har-gjordes-kommunrankningen-2016/>
- Dagens Nyheter*, 2016-11-17, "Nytt stöd för Parisavtalet och jorden mot sitt varmaste år", <http://www.dn.se/nyheter/varlden/nytt-stod-for-parisavtalet-och-jorden-mot-sitt-varmaste-ar/>
- Glasare, G. (2017) *En kort introduktion till kommuner och landsting*, SKL www.kommits.se/download/18.6bd9508012f8a92b02880002156/1473074937089/Gunilla+Glasare+SKL.pdf (sidan besökt 2017-05-28).
- Goldmann, M. & Östborn, P. (2011) *Utmaning 2020: Hur kommuner och landsting kan minska trafikens miljöpåverkan*.
- Hjerpe, M., Storbjörk, S. & Alberth, J. (2015) "There is nothing political in it": triggers of local political leaders' engagement in climate adaptation, *Local Environment*, 20:8, 855-873, DOI: 10.1080/13549839.2013.872092
- Klimatförhandling.se*, "COPs vinnare och förlorare: 2 gånger Topp-5", <http://klimatforhandling.se/2016/11/19/cops-vinnare-och-forlorare-2-ganger-topp-5/>
- Klimatsamverkan Skåne*, <http://www.klimatsamverkanskane.se/>

Mediearkivet.se.

Migrationsinfo.se, <https://www.migrationsinfo.se/migration/klimatflyktingar/>

Miljöbarometern, <http://kommunrankning.miljobarometern.se>; <http://kommunrankning.miljobarometern.se/kommunenkat-2016/andel-med-skarpa-klimatmal/>

SKL, <https://skl.se/demokratiledningstyrning/valmaktfordelning/valresultatmaktfordelning2014.4696.html> (sidan besökt 2017-04-23).

Storbjörk, S., Isaksson, K., Hjerpe, M., Antonson, H. och Hrelja, R. (2017) *Kommunerna och klimatomställningen: Lärdomar om klimatfrågans integrering i lokal policy och planering*. CSPR Rapport 17:01, Centrum för klimatpolitisk forskning, Norrköping, Sverige.

svt.se (2017), <http://www.svt.se/nyheter/utrikes/trumps-twitter-den-storsta-globala-risken-2017>

Wall Street Journal (2017) Dear President Trump, *Wall Street Journal*, 2017-05-09, <https://www.c2es.org/ws/>

World Economic Forum (2017), *Global Risks Report 2017*, www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2017

Aktivt ägarskap är nyckeln!

NYA BOSÄTTNINGSMÖNSTER OCH ett behov av att förnya infrastrukturen har börjat ändra villkoren för de svenska kommunerna. Samhällsbyggande har blivit allt viktigare för såväl växande som krympande kommuner. En anpassning till förändrad demografi, reinvesteringskrav och ett ökat behov av att bygga mer resilienta (se nedan) och hållbara samhällen kräver fokus på samhällsbyggnadsfrågor.

En central del i samhällsbyggnaden är vårt vatten- och avloppssystem. Hälsomässigt och säkert dricksvatten och en bra hantering av avloppsvatten och väl fungerande avrinning är centrala för att våra samhällen ska fungera. Såväl individer som företag och samhällsfunktioner är beroende av denna infrastruktur. Infrastrukturen kring vatten och avlopp (VA) i våra samhällen utgör dessutom en central del i hur vi hanterar anpassningen av våra samhällen till klimatförändringar. Trots detta förblir ofta VA en anonym verksamhet. Syftet med det här kapitlet är därför att synliggöra kommunalt VA som en viktig del i kommunalt samhällsbyggande och att argumentera för att aktivt ägarskap är avgörande för att skapa resilienta och hållbara samhällen.

Med *resilienta samhällen* menas den förmåga ett samhälle har att hantera förändring, lära av tidigare händelser och att efter stora utmaningar eller om systemet utsätts för stress klara av att återanpassa sig och återgå till normala funktioner. Resiliens är således ett begrepp som omfattar alla delar av ett samhälle, det vill säga begreppet omfattar såväl sociala, ekonomiska som miljömässiga faktorer (Newton and Doherty 2014).

Utgångspunkter för kapitlet är:

- Att många av Sveriges kommuner sedan några år tillbaka befinner sig i en samhällsbyggnadsfas,¹ och har att hantera omfattande investerings-, reinvesterings- och exploateringsprojekt utöver den vardagliga driften. (Krympande kommuner har främst ett reinvesteringsbehov samt ett behov av att demografianpassa infrastrukturen.)

- Att det är komplext men viktigt att inkludera VA i samhällsbyggnadsfrågor och därmed också i diskussionen kring demografianpassning och skapandet av mer resilienta och hållbara samhällen.

- Att det krävs ett aktivt ägarskap som a) förmår hantera den vardagliga verksamheten samtidigt som omfattande samhällsbyggnadsprojekt pågår och i detta arbete koordinera och inkludera olika verksamhetsområden såsom VA vid samhällsbyggnadsprojekt, samt b) tar ansvar för att bygga resilienta och hållbara samhällen.

Samhällsbyggande och resiliens

Oavsett om en kommun växer eller minskar måste den fortfarande kunna tillhandahålla den service som lagstiftaren ålägger en kommun att tillhandahålla. Kommunen måste också arbeta med frågor kring hållbar utveckling även om innehållet i dessa frågor skiljer sig åt mellan en storstadskommun och en glesbygdskommun. För att vara resiliент måste således en kommun oavsett förutsättningar kunna hantera utmaningar relaterade till såväl sociala som ekonomiska och miljömässiga frågor.

Samhällsbyggnad är en central del i ett samhälle och många av de utmaningar som våra kommuner står inför idag med urbanisering och krav på ökad hållbarhet rör samhällsbyggnadsfrågor. Även sociala utmaningar i form av att skapa bättre förutsättningar för integration, skapa trygghet och hur vi transporterar oss och rör oss i vår vardag påverkas av hur vi bygger våra samhällen (IVA, 2017). En viktig och central del i att skapa mer resilienta och hållbara samhällen oavsett demografiska förutsättningar är därför hur vi bygger våra samhällen för framtiden.

1 Senast Sverige befann sig i en samhällsbyggnadsfas var under 1960-talet och början av 1970-talet.

Utmaningen ligger i att kombinera samhällsbyggandet med målet att skapa resiliens. För medan resiliens innebär en förmåga till anpassning, handlar samhällsbyggnad ofta till stora delar om att bygga infrastruktur som många gånger till sin natur inte är anpassningsbar på grund av att den är fysiskt svår att flytta, ändra och anpassa. Dessutom tenderar den att vara kapitalintensiv.

En mycket central del i kommunalt samhällsbyggande är vårt vatten och avloppssystem. Hälsomässigt och säkert dricksvatten och en bra hantering av avloppsvatten och väl fungerande avrinning är centrala för att våra samhällen ska fungera. Såväl individer som företag och samhällsfunktioner är beroende av denna infrastruktur. Infrastrukturen kring VA i våra samhällen utgör dessutom en central del i anpassningen av våra samhällen till klimatförändringar. Trots detta förblir ofta VA en anonym verksamhet, vilket inte är rimligt med tanke på dess betydelse för oss medborgare. Det finns därför ett behov av att lyfta VA-frågan och visa på hur VA är en viktig och central del i samhällsbyggnadsfunktionen ute i våra kommuner. Detta för att i sin tur kunna peka på vikten av att kommunerna som ägare tar ett aktivt ansvar för samhällsbyggande och långsiktigt hållbart kommunalt VA. För att göra detta kommer vi fortsättningsvis beskriva sektorn och dess utmaningar samt exemplifiera och argumentera för att aktivt ägarskap utgör nyckeln till att integrera samhällsbyggande funktioner såsom VA vid samhällsbyggande och att tillse att kommunal samhällsbyggnad sker med hänsyn till resiliens och hållbarhet².

Den svenska VA-sektorn och dess utmaningar

Vatten och avloppstjänster är i Sverige ett kommunalt ansvar. Ansvaret inkluderar allt från skötsel och underhåll av befintlig infrastruktur, tillhandahållande av hälsomässigt och säkert dricksvatten, avloppsrening och utbyggnad och anpassning av befintlig infrastruktur till nya behov och

2 Såväl beskrivningen av VA-sektorn och dess utmaningar som exemplifieringen och diskussionerna kring VA och dess roll i samhällsbyggnadsfrågor bygger till stor del på resultat från studier som författarna till det här kapitlet gjort av sektorn.

krav samt utbyggnad av VA till nya bostadsområden. Verksamheten finansieras av avgifter vars nivå ytterst är en politisk fråga.

Trots att det råder stora skillnader mellan kommuner när det gäller förutsättningarna att bedriva VA tycks det även finnas flera likheter avseende karaktären på de utmaningar kommunerna står inför när det gäller VA. En sådan utmaning är tillgången till kompetens, en annan är de ökade kraven på verksamheterna i form av ökade miljökrav och ny teknik. Ytterligare en utmaning består i den anpassning av infrastruktur, befintlig såväl som ny, som krävs för att hantera konsekvenserna av klimatförändringar i form av ökade risker för exempelvis översvämningar. Flera kommuner upplever även en minskad tillgång till bra vattentäkter för att på längre sikt säkra dricksvattenförsörjningen.

Utöver ovan nämnda utmaningar brottas många kommuner med hur de resursmässigt ska hantera ett ökat behov av såväl reinvesteringar som förnyelse av befintlig infrastruktur. Detta är en utmaning inte minst då många kommuner har svårt att rekrytera personer med rätt kompetens och därmed saknar de centrala resurser som krävs för att klara av att öka kapaciteten i verksamheten. Detta samtidigt som det också ska finnas utrymme att planera för en mer långsiktig anpassning av verksamheten för framtida behov. Det här har medfört att flera kommuner i nuläget är beroende av att anlita externa konsulter och entreprenadföretag för att klara av sitt uppdrag.

För att hantera de omfattande och varierande utmaningar som VA-verksamheten står inför har kommunerna valt olika lösningar. En del kommuner har valt att samverka med andra kommuner. Andra har valt att organisera VA i bolagsform, antingen tillsammans med övrig verksamhet inom kommunal samhällsbyggnad eller enskilt. Majoriteten av kommunerna tycks emellertid ha valt att låta VA förbli en del av den kommunala förvaltningen där den ofta samorganiseras med övriga verksamheten inom samhällsbyggnad.

Studier av VA-sektorn visar på att olika organisationsformer har olika för- respektive nackdelar. Vad som också är tydligt från tidigare studier är att huvudmannens syn på VA-verksamheten och dess roll har betydelse för

vilket utrymme dessa frågor ges. Därmed påverkar också såväl organisationsform som huvudmannens inställning vilka förutsättningar verksamheten har för att skapa rätt förutsättningar för resiliënt och hållbar samhällsbyggnad. Av denna anledning vill vi särskilt diskutera betydelsen av aktivt ägarskap vid kommunalt samhällsbyggande.

Aktivt ägarskap är nyckeln

När kommuner organiserar och styr ett flertal samhällsbyggnadsprojekt samtidigt som den ordinarie verksamheten bedrivs, ökar den organisatoriska komplexiteten. I ett sådant läge är det rimligt att det inte uppstår en optimal självorganisering. I en samhällsbyggnadsfas krävs ett aktivt ägarskap som förmår överblicka, koordinera och styra såväl den ordinarie verksamheten som samhällsbyggnadsprojekten och samtidigt skapa förutsättningar för en resiliënt och hållbar samhällsbyggnad.

Skillnaden mellan att befinna sig i en förvaltande fas och i en samhällsbyggande fas kan åskådliggöras genom exemplet Skellefteå. Skellefteå är en kommun som i arbetet med samhällsbyggnadsfrågor valt att bejaka idéer om resiliens och hållbarhet. Motiven bakom denna utveckling har i Skellefteås fall främst handlat om att skapa en kapacitet för att växa samtidigt som det fanns ett behov av att hantera och anpassa staden till potentiella klimatförändringar.

Enligt ledande tjänstemän och politiker har Skellefteå växlat om från att vara en förvaltande till en samhällsbyggande organisation som sätter värde i att vårda befintliga anläggningstillgångar och investera hållbart. Detta har man åstadkommit genom att växla upp sin investeringsverksamhet från att årligen investera cirka 200 miljoner kronor till att årligen (från år 2015 och de närmast följande åren) investera över en miljard kronor i samhällsbyggande verksamhet. Till detta ska läggas en markant ökning av kommunala exploateringsprojekt samt privata investeringar i kommunen som geografiskt område.

Enligt samhällsbyggnadschefen i Skellefteå innebar förändringen en ökad organisatorisk komplexitet. Som exempel framförde samhällsbyggnadschefen, att samtidigt som kommunen bedriver den årligt återkom-

mande verksamheten investerar kommunens VA-verksamhet i ett nytt vattenverk för dryga 600 miljoner kronor. Detta sker samtidigt som kommunen investerar över en halv miljard i ett kulturhus, arrangerar SM i skidor och driver ytterliga cirka 40 investerings- och reinvesteringsprojekt inom VA. Alla dessa projekt kräver organisering och styrning och det krävs att ledningen utöver att ta ett helhetsgrepp på dessa satsningar även har förmågan att leda, styra och koordinera alla dessa parallella projekt.

Vad exemplet Skellefteå visar är hur en kommun växlat om från rollen av att vara förvaltare till rollen som samhällsbyggare som ett resultat av att kommunens ledning tagit beslutet att bygga ett mer resilient och hållbart samhälle. Ett aktivt ägarskap kräver emellertid aktörer med mandat att skapa förutsättningar för att verksamheter och omfattande projekt ska kunna bedrivas på ett långsiktigt hållbart sätt (Brolin och Svensson, 2012; Svensson et al, 2013). Det aktiva ägarskapet i en kommunal kontext innefattar främst den övergripande politiska och den administrativa ledningen men kan även omfatta olika organisatoriska nivåer (Jonsson och Jannesson 2014; Jannesson och Jonsson 2015). Vid en investering i ett nytt vattenverk till exempel berör det aktiva ägarskapet såväl kommunledningen som förvaltningen/bolaget och VA-verksamheten.

Att det aktiva ägarskapet i en kommunal kontext både innefattar den politiska och den administrativa ledningen samt kan inkludera olika organisatoriska nivåer skapar en komplexitet. Oavsett komplexiteten är det aktiva ägarskapet nyckeln till överblickbarhet, koordinering och styrning. Det är också de aktiva ägarna som har mandat att skapa förutsättningar att bygga ett samhälle med hänsyn till resiliens och hållbarhet.

Avslutande reflektioner

Syftet med det här kapitlet var att genom att lyfta VA som exempel, visa på utmaningarna som kommunal samhällsbyggnad står inför. Tydligt är att kommuner runt om i landet står inför stora utmaningar som kommer att kräva en ny syn på samhällsbyggnaden och hur den ska se ut framöver. En möjlig väg framåt som vi har velat lyfta här är behovet av ett aktivt ägarskap där den förvaltande och samhällsbyggande rollen samordnas. För att

åstadkomma detta krävs det förutom resurser och kompetens även ett aktivt arbete för att främja ökad koordinering och samverkan mellan olika verksamheter inom en och samma kommun. Det senare anser vi är en nödvändig förutsättning för att skapa mer hållbar och resilient samhällsbyggnad oavsett om kommunen har att hantera ett ökat eller ett minskat befolkningsunderlag.

Referenser

- Brulin, G. och Svensson, L. (2012) *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Lund: Studentlitteratur.
- IVA, 2017, Den urbana utvecklingens drivkrafter och konsekvenser, *IVA Projektet Framtidens goda stad*, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA.
- Jannesson, E. och Jonsson, R. (2015) *Organisering och styrning av sociala investeringar*. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Jonsson, R. och Jannesson, E. (2014) *Social investments – A social innovation approach and the importance of active ownership*. En accepterad artikel vid den vetenskapliga konferensen Reser 2014. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:768725/FULLTEXT01.pdf>
- Newton, P. och Doherty, P. (2014) The challenge to urban sustainability and resilience. I Pearson, J., Newton, P. och Roberts, P. (eds) *Resilient Sustainable Cities – A Future*, London: Routledge.
- Svensson, L., Brulin, G., Jansson, S. och Sjöberg, K. (2013) *Capturing effects of projects and programmes*, Lund: Studentlitteratur.

Om författarna

Hans Antonson är docent i kulturgeografi vid Lunds universitet och senior forsknings- och utvecklingsstrateg vid KMV forum AB. Han har lång erfarenhet av miljörelaterad transportinfrastrukturplanering.

Mats Alvesson är professor vid Företagsekonomiska institutionen, Lunds Universitet. Han leder ett forskningsprojekt om funktionell dumhet i organisationer och har bland annat utgivit *The Stupidity Paradox* med André Spicer (Profile) samt *The Triumph of Emptiness* (Oxford University Press).

Lina Bjerke är doktor i nationalekonomi vid Internationella handelshögskolan i Jönköping. Hon arbetar med frågor som rör regional utveckling och särskilt på de svenska landsbygderna.

Erik Eriksson är socionom och filosofie doktor i socialt arbete vid Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Linköpings universitet. Han forskar bland annat om deltagarperspektiv inom Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag.

Gissur Ó Erlingsson är biträdande professor i statsvetenskap vid CKS, Linköpings universitet. Han forskar framför allt om kommunal självstyrelse, offentlig korruption och kommunpolitikens villkor.

Mattias Goldmann är vd för tankesmedjan Fores där han också driver 2030-sekretariatet för en fossilbränsleoberoende fordonsflotta.

Ulla-Karin Hellsten är hedersdoktor vid Linköpings universitet. Hon är också delägare i Östergötlands Ullspinneri med hantverksmässig tillverkning av ullprodukter och kulturutbyte med Japan.

Brita Hermelin är professor i kulturgeografi och vetenskaplig ledare för CKS, Linköpings universitet. Hennes forskning rör sig inom regional utveckling, ekonomisk geografi, lokal och regional planering.

Mattias Hjerpe är docent och lektor i miljöförändring och föreståndare för Centrum för klimatpolitisk forskning vid Linköpings universitet. Han forskar om klimatomställningens aktörer och arenor och samverkar med Norrköpings kommun för att ta fram stöd för kommuners klimatomställning.

Robert Hrelja är forskare vid Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI). Han forskar om transport- och samhällsplanering med särskild inriktning mot en hållbar omställning av transportsystemet.

Sören Häggroth är doktor i statsvetenskap och har tidigare varit generaldirektör samt statssekreterare i Finansdepartementet med ansvar för kommunernas finanser. Han har också gjort ett flertal utredningar och skrivit böcker om kommunernas framtid.

Karolina Isaksson är docent och forskningsledare inom planerings- och beslutsprocesser vid VTI. Hennes forskning rör omställningsprocesser till hållbar urban och regional utveckling, med särskilt fokus på urbana transporter.

Kerstin Johansson är biträdande professor i socialt arbete vid CKS, Linköpings universitet. Hon har lång erfarenhet av praktisk forskning i offentliga välfärdsorganisationer.

Robert Jonsson är biträdande lektor i företagsekonomi med placering vid CKS, Linköpings universitet. Han har lång erfarenhet av interaktiv kommunforskning med särskild inriktning mot organisering av kommunal ledning och kommunal investeringsverksamhet.

Hans Knutsson är lektor vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet och arbetar med ledning och styrning av offentliga organisationer, framför allt svenska kommuner.

Markus Larsson är programchef på Fores och doktor i miljöstrategisk analys vid Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm.

Anders Lidström är professor vid Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet. Han forskar om lokal, regional och urban politik och förvaltning.

Kristin Linderöth är doktorand i genusvetenskap vid Lunds universitet, och undersöker i sin avhandling erfarenheter av organisering och försök till social förändring. Hon är också samordnare för en av förbundet Tillammansskapets lokalgrupper.

Ola Mattisson är universitetslektor vid Företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet. Han forskar om offentliga organisationer sedan många år tillbaka.

Charlotta Mellander är professor i nationalekonomi med inriktning mot regionalekonomi vid Jönköpings Internationella Handelshögskola. Hennes forskning fokuserar på relationen mellan stad och land, kreativitet, migrationsmönster och regional utveckling.

Lisa Pelling är doktor i statsvetenskap och utredningschef på fackföreningsnära tankesmedjan Arena Idé. Hon har forskat kring migration och migranternas transnationella band, och var 2017 en av initiativtagarna till konferensen *Welcoming Refugees – Local European Experiences*.

Ulf Ramberg är docent i företagsekonomi vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Han är forskningsledare vid KEFU (Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning) och har de senaste 20 åren nära följt den kommunala sektorns utveckling inom organisering och styrning.

Siv Sandberg är kommunforskare vid Åbo Akademi i Finland. Hon har lång erfarenhet av praktisk forskning och utveckling med inriktning på kommuner och regioner i Norden.

Anna Sandborgh är jur kand och har mer än 25 års erfarenhet av ledande ställning i kommuner som kommundirektör. Hon var ledamot i utredningen *En kommunallag för framtiden* och är nu konsult i Public Partner AB med inriktning mot kommunalt ledarskap och samspel med politiken.

Sofie Storbjörk är docent och lektor i miljöförändring vid Linköpings universitet. Hennes forskning rör vilket avtryck miljö och klimatfrågor gör i planering och beslutsfattande liksom vad som begränsar och möjliggör klimatomställning.

Josefina Syssner är docent i kulturgeografi vid CKS, Linköpings universitet. Hon forskar i huvudsak om lokal utveckling och utvecklings- och anpassningspolitik på lokal och regional nivå.

Anna Thomasson är docent i företagsekonomi vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Hon har lång erfarenhet av forskning kring styrning av offentlig verksamhet med fokus på politisk styrning och ansvarsutkrävande samt organisering av kommunala verksamheter.

Peyman Vahedi är utbildad rektor vid Ådalsskolan i Kramfors kommun, legitimerad lärare och programmerare. Han har arbetat inom skolvärlden sedan 2004 och riktar in sig på digitalisering av verksamheten med fokus på konflikt- och kulturfrågor.

Annika Wallenskog är chefsekonom och direktör på SKL. Hon har varit kommundirektör och ekonomidirektör i flera kommuner och landsting.

Johan Wänström är universitetslektor i statsvetenskap vid CKS, Linköpings universitet. Han forskar främst om lokal politik och demokrati.

Jörgen Ödalen är adjungerad lektor i statsvetenskap vid Linköpings universitet. Han har forskat om det kommunala självstyrets värden.

