



arenaidé
Politikens Plats

Politikens plats: demokratins kris och lokal politik

HENRIK BERGGREN

POLITIKENS PLATS: DEMOKRATINS KRIS OCH LOKAL POLITIK

© Arena Idé 2019

Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter

Omslag: Sävsjö kommunhus, fotat av Stillbild/Flickr



HENRIK BERGGREN
Författare och historiker.

Innehåll

Inledning	6
Lokalpolitikens fiender	10
Lokalpolitikens vänner	14
Moderniteten skapar lokal politik	18
Storleken har betydelse	24
Det starka samhället	27
Centraliseringen ifrågasatt	30
Decentralisering banar väg för marknadslösningar	36
Politikens plats i framtiden	40
Litteratur	44

Inledning

Om man går in på hemsidan för någon av Sveriges 290 kommuner kan man få reda på mycket: information om strömavbrott, eldningsförbud, vilka öppettider biblioteket och simhallen har, var förskolorna finns, hur man söker olika typer av bidrag, programmet för den kommande kulturfestivalen och vad man gör med sina trasiga elektronikprylar. Att kommunen är en utvecklad serviceorganisation som gärna vill att medborgarna ska veta vad de får ut av sina skattepengar är tydligt.

Mindre uppenbart är att kommunen är en demokratisk organisation vars ledning utses av invånarna i allmänna val. De flesta kommuner har visserligen en liten flik längst till höger på öppningsidan som heter "Kommun och politik". Om man klickar sig fram från den kan man få veta vilka som sitter i kommunfullmäktige, vilka partier som är representerade, protokoll från fullmäktige och olika nämnder. Men ingenting uppmuntrar till debatt, engagemang eller deltagande. Helhetsintrycket är att kommunen är ett slags välfärdsföretag som drivs av kompetenta tjänstemän, inte en demokratisk gemenskap där man förväntar sig att kommunens invånare skall delta aktivt.

Om man bor i Sveriges huvudstad blir detta intryck ännu starkare. På Stockholms stads hemsida finns inte ens en flik som innehåller ordet "politik". Vill jag veta något om hur min kommun styrs måste jag först gå in under den intetsägande rubriken "Om Stockholm". Då kommer jag till en av sex likformade rutor som heter "Politik och beslut", vilket är likställt med andra områden som "Organisation", "Statistik" eller "Vår vision". Vilka "vi" är i detta sammanhang kan man ju fundera på.

Man kan förstås tycka att kommunens hemsidor har en informativ uppgift och inte bör utgöra ett forum för debatt och diskussion. Men denna tanke framstår som lite märklig om man efter att ha besökt Stockholms stads hemsida går in på Facebook. På denna kommersiella nätverkstjänst, som ursprungligen var tänkt som ett redskap för att hålla kontakt med vänner och familj, flödar debatten. Min Facebooksida är fylld av politiska kommentarer och delningar av debattartiklar som ofta leder till långa trådar med

tiotals, ibland hundratals inlägg. Ganska lite handlar om lokala frågor. De flesta vill framför allt kommentera nationell och internationell politik, vilket har gjort Facebook till en central aktör i det storpolitiska spelet fyllt av propaganda och avsiktlig desinformation.

Jag tror kontrasten mellan de byråkratiserade kommunala hemsidorna och det politiserade Facebook är en del av – eller åtminstone ett symptom på – det som har kommit att betecknas som ”demokratins kris”. Gudarna ska veta att det finns andra och mer alarmerande tecken: auktoritära ledare som Erdoğan, Trump och Putin, populistiska partier i Europa som hetsar mot invandrare, statskapitalistisk diktatur i Kina, Venezuelas nationsförgörande socialistiska regim, Brasiliens fascistiske president och så vidare. Men frågan är om inte liknande tendenser även i etablerade demokratier gynnas just av att politiken alltmer håller på att tappa sin fysiska förankring inte bara i människors vardag utan också i dess anknytning till människors lokala miljö.

Diskussionen om bristande medborgerligt engagemang på lokal nivå är förstås inte ny. Ända sedan kommunblocksreformen på 1960-talet drastiskt minskade antalet kommuner och i ett slag avskaffade tusentals kommunalpolitiska uppdrag har det funnits en oro för en urholkning av lokaldemokratin. Hur befogad denna oro har varit är en diskussionsfråga. Såväl lokalpolitiker som statsvetare har visat att det finns många goda exempel på lokalt engagemang särskilt kring viktiga frågor som rör kommunens framtid.

Men det finns också många exempel på problem. Ett av de mest centrala är bristen på kommunalpolitiker. Var femte kommunalpolitiker hoppar av sitt uppdrag i förtid. Än värre så har partierna ibland svårt att hitta medborgare som vill ta på sig ansvaret att sitta i kommunfullmäktige. Detta gäller inte minst Sverigedemokraterna, som har många anhängare som är oerhört aktiva i sociala medier, men betydligt färre som är villiga att ta på sig det ansvar på lokal nivå som krävs i en representativ demokrati. Till detta kan man lägga att lokalsamhällestilliten, det vill säga den tillit man känner till människor i sin stadsdel eller sitt bostadsområde, har minskat under de senaste åren, samtidigt som den har förblivit tämligen konstant

på generell nivå.^[1] Det verkar som om den lokalpolitiska nivån har påverkats mest av det nya politiska landskap som internet och sociala medier har skapat.

Är detta ett allvarligt problem? Jag tror det. Demokrati handlar inte bara om lagar och institutioner utan också om vardagliga relationer mellan medborgarna: hur vi förhåller oss till varandra, hur vi löser gemensamma problem och inte minst *var* vi gör det. Att det är viktigt att medborgarna känner tillit till både varandra och de centrala samhällsinstitutionerna för att demokratin ska fungera är väl etablerat i forskningen. Mindre uppmärksammat är vilken betydelse som de lokala politiska enheterna har när det gäller att inte bara skapa tillit mellan medborgarna utan också träna dem i konstruktiv konfliktlösning.

Kanske är det demokratiska samhället beroende av den medborgarlighet som uppstår när människor engagerar sig i sin lokala närmiljö? Det menade i alla fall den franske 1800-talsfilosofen Alexis de Tocqueville. Han ansåg att det var i det kommunala livet som medborgarna tränades i att samarbeta, förvalta sina egna angelägenheter och hitta den rätta avvägningen mellan egenintresset och det allmänna. ”Kungariket och republiker är människors skapelser, kommunen tycks däremot komma direkt från Gud”, menade han entusiastiskt.

Man behöver inte vara fullt så idealistisk som Tocqueville. Den kommunala medborgarligheten består inte bara av dygder. Den kan vara inskränkt, fördomsfull och präglas av ”not-in-my-backyard”-mentalitet. Pogromer och lynchningar är också uttryck för lokal-samhället. Men den kommunala gemenskapen har en viktig förtjänst: den är konkret, platsbunden och personlig. För att påverka måste man träffa andra, diskutera med dem, kanske bilda något slags sammanslutning och till slut också agera.

Om Tocqueville har rätt – att lokalpolitiken är demokratis vagga – finns det skäl att vara bekymrad. Internet och sociala medier håller på att skapa en helt ny sorts medborgare. Den som ville komma in i rikspolitiken tidigare var tvungen att engagera sig lokalt för att vinna anhängare och skapa sig en plattform; man var

1 Wallman Lundåsen & Trägårdh, s. 20.

tvungen att ”spela på småklubbarna” som det hette i musikbranschen (som också genomgått en liknande utveckling). Men tekniken håller på att övervinna kravet på direktkontakt och lokal förankring. Att vara ”politiskt aktiv” i dag betyder ofta att dela på sociala medier, twittra och leda eller ingå i olika typer av nationella eller världsomspännande digitala gemenskaper. Ulf Kristerssons förtroende bland medlemmarna betyder ingenting mot Hanif Balis genomslag på Twitter, enligt Alexander Bard i en tv-debatt om sociala medier nyligen.

I denna utveckling finns många fördelar och möjligheter, vilket ofta framhålls. Men det som är oroande är ändå hur det påverkar vår uppfattning om vad det innebär att vara politiskt aktiv. Jag ser framför mig en ny typ av medborgare som kastar ur sig åsikter, förslag och idéer i offentligheten men sällan får mothugg i ett direkt möte med en annan människa eller tar personligt ansvar genom att låta sig väljas till någon form av förtroendeuppdrag.

Tyckare har förstås alltid funnits i olika former (inte minst på tidningarnas ledar- och kultursidor) men nu tycks detta ideal vara på väg att bli det helt dominerande. Risken är att det undergräver den lokala demokratin. Detta innebär inte att vi nödvändigtvis är på väg in i något helt nytt historiskt tillstånd. Förvånansvärt många tänkare genom tiderna har varit negativa till lokala politiska gemenskaper. Tocqueville, som jag citerade ovan, är tämligen ensam om att hylla den kommunala demokratin. Kanske är lokaldemokrati enbart något som fungerade under den moderna epoken på 1800- och 1900-talet och vi nu håller på att återgå till ett tidigare skede?

Vilket i sin tur väcker en rad andra frågor som jag ska försöka besvara i följande genomgång av lokalpolitikens historia från de gamla grekerna fram till i dag. Hur såg den historiska process ut som förde oss till den här punkten? Är kommunerna en del av orsaken till vår tids kris för tillit till demokratin – eller dess lösning? Vilka värden står på spel?

Lokalpolitikens fiender

De gamla grekerna gav inte mycket för lokal demokrati. Det kan tyckas paradoxalt med tanke på alla hyllningar till den atenska demokratin med dess fria medborgare som möttes på torget för att avgöra stadens angelägenheter. Men *polis*, staden, var ingen lokal del av en större gemenskap utan snarare en mycket liten centralmakt, en odelbar enhet där individen hade ett direkt förhållande till staten.

Varje medborgare hade enligt Aristoteles en direktdemokratisk rätt att delta i stadens styrelse, men var också tvungen att underkasta sig dess beslut. Några andra politiska enheter än staten och individen fanns inte – grannskapet (*demos*), familjen och social klasstillhörighet var underordnade den direkta förbindelsen mellan medborgaren och statsmakten.

Som de flesta känner till var slavar, kvinnor och utlänningar uteslutna från det antika politiska livet. Aristoteles betraktade även hantverkare som oförmögna att delta i stadens styrelse eftersom de var upptagna med arbete hela dagarna. Den ideale atenske medborgaren var en gentleman som hade resurser och tid att utöva sina politiska rättigheter i folkförsamlingen, som träffades cirka 40 halvdagar om året.

I det här sammanhanget är frågan om vem som exakt omfattas av medborgarskapet av mindre intresse än själva relationen mellan medborgare och stat. Enligt Aristoteles bör det inte finnas några mellanliggande nivåer mellan individen och stadsstyrelsen – själva idén om politisk representation finns inte, utgångspunkten är det vi i dag kallar direktdemokrati. Han diskuterar den teoretiska möjligheten av något som liknar en nationalstat – det vill säga att ett helt folk (*ethnos*) har en gemensam stat – men avvisar denna idé, eftersom en sådan stor enhet inte skulle fungera enligt stadsstatens politiska modell.

Han var också emot horisontell maktdelning eller subsidiaritet, det vill säga att staten delar med sig av sin makt till andra mindre samhällsenheter. Att byar eller lokala grannskap inom stadsstaten skulle kunna anförtros lagstiftande makt var inte ett alternativ, de var alltför små och inskränkta. Staten måste också vara överordnad familjen. Fadersmakten inom familjen hade inte samma kraft och

legitimitet som den politiska makt som utövades gemensamt av de fria medborgarna.

Slutsatsen blev att en politisk gemenskap måste vara ”lagom” i storlek. På Aristoteles tid (300-talet f.v.t.) fanns det omkring 100 000 fria män på den Attiska halvön (samt 150 000 slavar och 50 000 ”utlänningar”). Omkring 30 000 av dessa var röstberättigade, det vill säga vuxna män. I den byggnad, *Prnyx*, som rymde folkförsamlingen fanns dock bara plats för 6 000 personer, vilket rimligen måste betraktas som Aristoteles mått på en rimlig politisk enhet.^[2]

Frågan om hur stor en ideal politisk gemenskap bör vara försvann med de grekiska stadsstaternas undergång. Rom var visserligen nominellt en stadsstat vars politiska institutioner var hämtade från Grekland, men i takt med att republiken omvandlades till ett världsimperium förlorade den klassiska politiska filosofin praktisk betydelse. Romarrikets fall innebar ingen förändring i det avseendet. Idén om ett sammanhållet katolskt Europa – det heliga tysk-romerska riket – byggde på andra principer än antiken: å ena sidan en sammanhållande andlig centralmakt i Rom, å andra sidan en fragmenterad kejsarmakt som pytsades ut i form av feodala beroenderelationer.

Med reformationen och framväxten av den moderna nationalstaten under 1600- och 1700-talet aktualiserades återigen frågan om förhållandet mellan medborgare och stat. Den feodala adeln förlorade i makt till det kungliga enväldet. Mer enhetliga centralmakter – Sverige, Danmark, Frankrike, England – med anspråk på att helt behärska sina territorier uppstod. Förhållandet mellan



*Frågan om
hur stor en
ideal politisk
gemenskap bör
vara försvann
med de grekiska
stadsstaternas
undergång.*

2 Det är å ena sidan väldigt få medborgare i förhållande till dagens nationalstater; endast Island och liknande småstater skulle kvalificera som lämpade för atenskt direktdemokrati. Men det är å andra sidan ganska många i jämförelse med de idéer om byalag och småskalig lokaldemokrati som har förts fram som alternativ till den moderna centralstaten. Ivrrare för närddemokrati föreställer sig knappast församlingar med 6 000 deltagare. Se vidare Wallin, *Direktdemokrati*.

staten och undersåten blev återigen mer direkt, mer likt de klassiska stadsstaterna. Samtidigt var de nya nationalstaterna oändligt mycket större och omfattade långt fler människor och territorier. Frågan om hur man skulle förhålla sig till denna nya mäktiga stat – Leviathan för att tala med Hobbes – blev en angelägen fråga för politiska tänkare.

En lösning var vertikal maktdelning, det vill säga att dela statsmakten i olika balanserade funktioner i själva centrum. Den mest inflytelserika förespråkaren av denna lösning var den franske juristen Montesquieu, vars stora verk *Lagarnas anda* publicerades 1748. I stället för den förhärskande feodala ordningen där bönder, aristokrati och monark var flätade tillsammans i ett komplicerat nät av konflikt och beroende föreslog han en tydlig maktdelning. De tre funktionerna i en modern stat borde vara den verkställande, lagstiftande och dömande makten. I en konstitutionell monarki representerades dessa tre aspekter av statsmakten av monarken, parlamentet och domstolarna, men den kunde som i USA ges en republikansk inramning med en president som företrädare för den exekutiva makten.

Möjligheten av horisontell eller geografisk maktdelning har ingen större plats i Montesquieus tänkande. Visserligen förutsätter han att det finns mellanliggande enheter mellan medborgaren och suveränen, *corps intermédiares*. De är nödvändiga för att avhandla frågor som inte hör hemma på den centrala nivån och kan utgöra ett visst skydd mot centralt maktmissbruk, men de är inte direkta uttryck för lokal demokrati. Som Montesquieu ser det är det framför allt kyrkan, aristokratin och lokala domstolar som utgör dessa mellanliggande institutioner, inte städer, byar och samfälligheter.

Montesquieu var ingen radikal. Hans förebild – om än kanske en aning misstolkad – var det engelska statsskicket efter 1688 års revolution. Maktdelningsteorin säger ingenting om graden av demokratiskt deltagande i styrelsen, utan säkrar endast en balans mellan olika delar av statsapparaten. Även med en lagstiftande församling baserad på universell rösträtt kan de balanserande maktinstanserna, framför allt de självständiga domstolarna, bli ett effektivt hinder för folkviljans genomförande. Dessutom var Montesquieu tydlig med att representativ demokrati var nödvändig

i större stater: där ”måste folket genom sina representanter göra allt det som det inte kan göra på egen hand”.

Denna hållning upprörde en annan av 1700-talets stora politiska filosofer, Jean-Jacques Rousseau. Redan i andra kapitlet av *Om samhällsfördraget* (1762) gick han till angrepp mot ”skojarna” som hävdade att den statliga suveräniteten kunde delas upp:

“... eftersom våra statsvetare inte kan dela upp suveräniteten efter dess grundval delar de upp den efter dess mål. De delar upp den i styrka och vilja, lagstiftande makt och utövande ... Det är som de satte ihop människan av flera olika kroppar där en hade ögon, en annan armar, en tredje fötter och inget mer.”^[3]

Men, menade Rousseau, ”suveräniteten är odelbar”. Den enda legitima källan till statlig makt var folkviljan. Detta var i sin tur en följd av Rousseaus jämlikhetsideal: alla medborgare skulle ha lika mycket (eller lite) makt. Problemet med den rådande ordningen som han såg det var att de mindre framgångsrika medborgarna var beroende av de mer framgångsrika; detta gjorde dem svaga, oärliga och olyckliga. Jämlikhet kunde endast uppnås om alla medborgare var lika underordnade ”allmänviljan” (som inte var en kollektivt framdiskuterad åsikt utan det aggregerade intresset hos alla individuella medborgare). Som Rousseau uttryckte det:

“Eftersom var och en överlämnar sig åt alla, överlämnar de sig i själva verket inte åt någon, och då det inte finns någon medlem över vilken man inte får samma rätt som man ger honom över sig själv, vinner man lika mycket som man förlorar, och därtill vinner man större kraft att bevara det man äger.”^[4]

Många har i Rousseaus tankar om allmänviljan sett en förelöpare till fascistiska idéer om folket och proletariatets diktatur. Men Rousseaus inspiration var snarare den antika stadsstaten. Likt Aristoteles förordade han ett direkt förhållande mellan individen och staten utan mellanliggande instanser. Han var emot representativ demokrati.

Tanken på representation är modern. Vi har fått den från det feodala styrelseskicket, detta orättfärdiga och orimliga styrelseskick i vilket mänskligheten förnedras och där namnet människa hålls i

3 Rousseau, *Om samhällsfördraget*, s. 41.

4 Ibid., s. 29.

vanära. I antikens republiker och till och med i dess monarkier, hade folket aldrig representanter, det var ett ord man inte kände till.^[5]

Underkännandet av representativ demokrati innebar att det spelade roll hur stor staten var. Även om Rousseau inte angav någon exakt måttstock menade han att hans idéer inte kunde fungera i större stater som Frankrike. Ju fler medborgare som delade suveräniteten desto mindre suveränitet åt var och en; ”ju mer samhällsbandet dras ut, desto slakare blir det och i allmänhet är en liten stat proportionellt starkare än en stor stat”.^[6]

Samtidigt som Rousseau avvisade maktdelning och politisk representation delade han Montesquieus ointresse för lokal demokrati. Hans föreställning om en suveränitet baserad på allmänviljan innebar att det inte fanns något utrymme för självständiga mellanliggande politiska enheter baserade på lokala gemenskaper. Dessa kunde bara ha administrativ betydelse för att genomföra de beslut som fattats av centralmakten. Tanken att en decentralisering av makten skulle kunna motverka maktkoncentration tycks varken ha föresvävat Rousseau eller Montesquieu.

Lokalpolitikens vänner

Detta blev i stället en av de centrala tankegångarna i Tocquevilles berömda verk *Demokratin i Amerika* (1835–1840). Till skillnad från Rousseau såg Tocqueville, som verkade efter 1789 års franska revolution, ett stort problem med den feodala ordningens undergång. Han oroade sig för den enorma makt som staten skulle få i ett samhälle som enbart bestod av atomiserade individer. Krossandet av den gamla regimens institutioner – aristokratin, skråväsendet, kyrkan – innebar också en förlust av social gemenskap som skyddade den enskilde individen från statens oerhörda makt:

”Då människor som lever i demokratiska länder varken har överordnade eller underordnade eller kamrater lika lite som förtrogna och outhärliga relationer, sluter de sig gärna inom sig själva och betraktar sig som

5 Ibid., s. 111.

6 Ibid., s. 61.

isolerade varelser [...] Det kräver följaktligen alltid en ansträngning av sådana människor att slita sig lösa från sina privata angelägenheter för att befatta sig med samhällets, Följer de sin naturliga böjelse, överlåter de omsorgen om dess åt de kollektiva intressenas enda synliga och permanenta representant, det vill säga staten.”^[7]

Han delade dock Rousseaus demokratiska impuls gentemot Montesquieu: ett gott samhälle byggde inte bara på institutionell maktindelning utan på medborgarnas deltagande i de politiska processerna. Framför allt lyfte han fram lokala demokratiska församlingar som svaret på de problem som han ansåg att demokratin och jämlikheten skapade: den centraliserade staten och alienerade medborgaren. Hans entusiasm för kommunalpolitik var gränslös:

“Kommunen är den enda form av förening som är så naturlig att den uppstår av sig själv varhelst människor bor inom samma område. Det kommunala samhället förekommer alltså hos alla folk oavsett vilka sedvanor och lagar som råder bland dem. Kungariket och republiker är människans skapelser, kommunen tycks däremot komma direkt från Gud...”^[8]

*Kommunen är
den enda form
av förening som
är så naturlig
att den uppstår
av sig själv var-
helst människor
bor inom sam-
ma område.*

Samtidigt och lite paradoxalt, kan det tyckas, menade Tocqueville att kommunen var en ömtålig planta som både krävde lång tid att utvecklas och lätt kunde trampas ner av en aggressiv centralmakt. Han hittade den inte någonstans i den gamla världen – det fanns ingen nation i Europa som visste vad ”kommunal frihet går ut på”. I stället hittade han den i de ”town hall meetings” i New England han bevistade under sin studieresa i USA i början av 1830-talet.

I dessa skapades demokratins grundläggande dygder. Här tränades medborgarna i att ta ansvar och samarbeta, att förvalta sina egna angelägenheter och att hitta den rätta avvägningen

7 Tocqueville, *Demokratin* 2, s. 379.

8 Tocqueville, *Demokratin* 1, s. 90.

mellan egenintresset och det allmänna. Inte minst uppstår den anda av gemenskap som enligt Tocqueville är nödvändig för att ett demokratiskt samhälle ska kunna fortleva.

Det är en inspirerande och idealiserad skildring av lokal demokrati, som utgår från att uppdelningen av makt mellan centralstaten och kommunerna är självklar och harmonisk. Men Tocqueville har mycket lite att säga om hur denna maktfördelning ska genomföras mer konkret. I viss mån berodde detta på att statens åtaganden ännu var relativt begränsade i det tidiga 1800-talets USA; de flesta politiska beslut som påverkade medborgarna togs på lokal nivå. Men det skulle skapa problem för framtida anhängare av lokal-demokrati att definiera gränserna mot en allt mäktigare centralmakt.

För revolutionärer som Marx och Proudhon var dock inte denna gränsdragning något problem. Deras hållning var klar: staten – borgarklassens exekutivkommitté – skulle krossas. Det innebar att de ställde sig på den kommunala självförvaltningens sida när Paris arbetare gjorde uppror i mars 1871 i efterspelet till det fransk-tyska kriget.

Efter ett halvårs blodigt krigande hade den republikanska franska regeringen slutit fred med Tyskland. Detta hade väckt ilska i Paris, som försvarats av det folkliga nationalgardet med stark förankring i stadens olika stadsdelar. När regeringsstyrkor skulle avväpna gardet hade den radikala stadsledningen utropat Paris till en fri och social stadsrepublik och uppmanat andra franska städer att ansluta sig.

Med sitt hegelianska historieperspektiv var Marx inte särskilt intresserad av kommunalpolitik i sig. Men i Pariskommunen såg han ett konkret alternativ till den borgerliga staten; det var den politiska formen för arbetarklassens befrielse. De förtyckande institutionerna – armén, kyrkan, byråkratin, polisen – hade avskaffats och i stället organiserade sig medborgarna frivilligt. Man avvisade också den representativa demokratin. Kommunen var inget parlament, hävdades det, utan en direktdemokratisk organisation där det inte fanns någon uppdelning mellan lagstiftande och verkställande.

Marx pläderade inte för en återgång till antikens stadsstater utan såg Pariskommunen som en början på en global revolution som skulle krossa kapitalismen och föra in människan i frihetens rike. Men likt Tocqueville – som han i övrigt inte hade mycket gemen-

samt med – såg han den lokala demokratin som ett verktyg för att bekämpa en övermäktig stat. För liberaler handlade det om att skapa en balans mot en växande stat, för socialister om att visa att det var möjligt att klara sig utan staten – men båda hade ett gemensamt intresse av att utvidga det kommunala självstyret.

Moderniteten skapar lokal politik

Politiska filosofer i all ära – utvecklingen mot starkare kommuner under 1800-talet drevs främst av nya medborgerliga behov i ett alltmer komplicerat och dynamiskt marknadssamhälle. Den centrala statsmakten var ännu illa rustad för att möta de nya krav på infrastruktur och tjänster som framfördes på lokal nivå. Förväntningarna på offentliga åtgärder ökade under andra hälften av 1800-talet när det gällde vägar, hamnar, avlopp, vattenverk, ordningsmakt, brandförsvaret och fattigvård; mellan 1875 och 1900 ökade de svenska städernas utgifter med 125 procent. Och även när staten fattade beslut om reformer (som införande av allmänna folkskolor) var det i hög grad upp till kommunerna att förverkliga dessa planer (bygga skolhus, anställa lärare, övertyga föräldrarna om att skicka barnen till skolorna).

Framväxten av lokal demokrati skedde inte i ett historiskt tomrum. Det fanns olika traditioner i Europa när det gällde relationen mellan lokal och central makt. I Frankrike, Spanien och Italien och andra länder som präglats av *Code Napoléon* var och är kommunerna tydligt underordnade centralmakten. De har utgjort och utgör fortfarande mer sociala och kulturella än politiska gemenskaper och har begränsade möjligheter att beskatta sina invånare; välfärdssystemen i dessa länder är i huvudsak ett statligt ansvar. I de tysktalande länderna (Tyskland, Österrike och Schweiz) finns däremot en starkare tradition av kommunalt självstyre och svag centralmakt. Städer och småstater har av hävd gått samman för att bilda större stater. Makten har delegerats nerifrån och upp, vilket fortfarande är tydligt i dessa länders federala struktur.

I Skandinavien och i viss mån Storbritannien fanns slutligen en tredje variant: ovanifrån delegerat kommunalt självstyre. I grunden utgör dessa länder enhetsstater med en stark centralmakt, men kommunerna har getts (varierande) möjligheter att beskatta sig själva och styra sina egna affärer. Men även om makten formellt sett delegerats ovanifrån, fanns det i dessa länder en stark tradition av självägande bönder som har kunnat reglera sina mellanhavanden på lokal nivå och haft en relativt stark förhandlingsmakt gentemot centralmakten.

Det innebär inte att de lokalpolitiska systemen i Europa är opåverkade av ideologiska rörelser. Montesquieu, Rousseau, Tocqueville och andra tänkare spelade en roll. I de flesta länder var det liberaler som ivrade för mer frihet på lokalnivå som ett sätt att försvaga en auktoritär stat och de konservativa som höll emot, oroliga för att alltför stor frihet på lokal nivå skulle underminera samhällets stabilitet och den härskande klassens legitimitet.

Den stora svenska kommunalreformen i början av 1860-talet är ett exempel på denna konflikt. 1862 års kommunalförordning var en del av den stora representationsreform som den tidens svenska vänster strävat efter i många år. En av förutsättningarna för genomförandet av Louis de Geers förslag om att avskaffa den ålderdomliga ständsriksdagen och ersätta den med ett tvåkammarparlament var att de gamla kyrkliga socknarna omvandlades till en ny sorts politiska enheter, kommuner. Deras rätt att styra sina egna angelägenheter skrevs in i lag, vilket stadfäste det beramade svenska kommunala självstyret. Men de inordnades också i den nationella reformen genom att de blev valförsamlingar för den nyinrättade första kammaren.

Det var ett genombrott för kommunen som en politisk enhet, men inte för lika och allmän rösträtt. Det viktiga för den tidens liberaler var att kommunerna frigjordes från staten, inte att alla invånare skulle få lika mycket att säga till om. Likt de nya aktiebolag som blivit tillåtna 1848 – och som också luckrade upp statens maktmonopol – var rösträtten i de nya kommunerna graderad i förhållande till egendom och erlagd skatt. Detta innebar att städerna kom att styras av fabrikörer, bankmän, grosshandlare och högre ämbetsmän och landskommunerna av de större jordägarna.

I större städer (över 3 000 invånare) infördes representativ demokrati i form av stadsfullmäktige som utsåg en drätselkammare. De flesta landskommuner fortsatte att styras av sockenstämman – fast nu hette det kommunalstämman – som var öppen för alla röstberättigade, alltså en form av direktdemokrati om än egendomsgraderad. Den generella principen var att förtroendeuppdrag i kommunen skulle vara oavlönade, vilket naturligtvis begränsade urvalet till relativt välbeställda personer. Prästen hade fortsatt en stark ställning, skolan låg kvar under kyrkan fram till början av 1900-talet.

Som många historiker har påpekat hade det kommunala självstyret begränsningar. Det var delegerat uppifrån: själva skrivningen om att det var kommunens rätt att ”vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter” signalerade att det ytterst var den svenska enhetsstaten som definierade ramarna. Staten hade betydande möjligheter att kontrollera kommunernas verksamhet, inte minst i ekonomiska frågor som företagande, donationer och lån.

Kommunerna fick inte fatta beslut som gick emot statliga förordningar, vilket framför allt berörde skol- och fattigvårdsfrågor under 1800-talet. Vid 1900-talets början bestod ännu den grundläggande kommunala verksamheten av fattigvård, ordningsfrågor och brandförsvar. År 1909 hade folkskolan befriats från kyrkans omsorger och flyttats över till de borgerliga kommunerna. Men även med detta tillskott så förblev kommunal verksamhet i Sverige länge en ganska liten sfär både ekonomiskt och i termer av dess inflytande på medborgarna.

Men även om självstyret var begränsat skulle kommunerna komma att spela en viktig roll i den demokratiserings- och moderniseringsprocess som tog fart efter första världskriget. Å ena sidan blev kommunalpolitiken en viktig arena där nya stora grupper av väljare kunde göra sin röst hörd och utmana den gamla lokala eliten; å andra sidan blev den kommunala byråkratin ett viktigt instrument för mer teknokratiskt inriktade socialreformatorer som ville förbättra hygien, bostadsstandard och allmänna livsvillkor.

Redan åren före första världskriget, när den kommunala rösträtten ännu var begränsad och graderad, började den framväxande svenska arbetarrörelsen betrakta kommunalpolitiken som en möjlig väg att förverkliga sina mål. I 1911 års socialdemokratiska parti-program hette det:

”Kommunens uppgifter... ha jämsides med den ekonomiska utvecklingens fortgång blivit av stor betydelse för genomförandet av samhällets socialistiska organisation. Inom den kommunala förvaltningen kunna ingripande åtgärder vidtagas i syfte att överföra privatkapitalistiska företag i samhällets ägo eller kontroll samt att skydda och stödja de fattigare klasserna i deras kamp för bättre levnadsvillkor.”

”Kommunalsocialismen” – som den kom att kallas – hade både

borgerliga och socialistiska rötter. Radikala liberaler i de engelska storstäderna som Joseph Chamberlain hade under 1800-talet ivrat för att kommunerna skulle ta kontroll över naturliga monopol som gas och vatten för medborgarnas bästa; det var en fråga om effektivitet och sunt företagande.

Men här fanns också en frihetlig tråd tillbaka till Pariskommunens radikalism. För en arbetarklass som av historisk erfarenhet var misstänksam mot den borgerliga staten var idén om kommunal socialism ett attraktivt alternativ. Sidney Webb, en av ledarna för socialreformistiska the Fabian Society i Storbritannien, presenterade en milt utopisk vision av municipalsocialismen i *The London Programme* från 1892:

“När Londons gasnät, vattenverk och marknader är ägda och kontrollerade av de allmänna myndigheterna, när dess spårvagnar och kanske dess lokala järnvägar drivs, liksom vägar och parker, inte för att göra profit utan för allmänhetens användning, när huvudstaden äger sin egen flod och kajer, när dess plats är fri från individuellt tyranni och dess arbetarbostäder säkra gentemot välgörighetens godtycke, när London, kort sagt, kollektivt tar kommando över sitt eget liv.”^[9]

Som Kjell Östberg har visat var det framför allt högersocialdemokrater (det vill säga den stora majoritet av socialdemokrater som var reformister redan 1917) som engagerade sig i de interna principdiskussionerna om hur man skulle agera på kommunal nivå; vänstern såg det som viktigare att göra uppror mot staten.

Kommunalsocialismen fick inget större ideologiskt genomslag, men arbetarrörelsens engagemang i kommunalpolitiken innebar att medborgare som tidigare stått utanför det politiska livet blev demokratiskt delaktiga. Visserligen gick man ganska försiktigt fram.

För en arbetarklass som av historisk erfarenhet var misstänksam mot den borgerliga staten var idén om kommunal socialism ett attraktivt alternativ.

9 *The London Programme* kan laddas ner på <https://archive.org/details/londonprogramme00webbuoft/page/n7>

Något revolutionärt storsvep blev det inte efter att den 40-gradiga kommunala rösträttskalan togs bort i samband med den allmänna rösträttens genombrott 1919. Socialdemokraterna kom till makten i bara 200 av 2 000 kommuner.

Men självförtroendet växte snabbt och vid 1930-talets ingång hade socialdemokraterna en stark position på kommunal nivå. En helt ny kader av lokalpolitiker skolade i fattigvård, skolförvaltning och andra områden växte fram. De flesta var fritidspolitiker; de små landskommunerna hade inga möjligheter att avlöna sina förtroendevalda. Efter hand förbättrades dock arvoderingsmöjligheterna och redan på 1920-talet fanns det ett hundratal kommunalpolitiker som helt eller delvis kunde försörja sig på sina uppdrag.

Men det fanns också andra krafter som bidrog till att kommunerna blev allt bättre på att ordna medborgarnas välfärd. Socialliberala och socialkonservativa reformatorer ville förbättra den kommunala byråkratin. Centralförbundet för socialt arbete – en viktig socialpolitisk lobbyorganisation – hade redan före första världskriget uppmärksammat behovet av att utbilda kommunala tjänstemän. Efter demokratins genombrott oroade man sig för att partipolitiska motsättningar skulle påverka den kommunala välfärden negativt och ivrade för att stärka de professionella tjänstemännens ställning.

Avskaffandet av den graderade rösträtten i kommunerna 1919 hade också en paradoxal och lite oväntad effekt. I de flesta svenska landskommuner infördes nu direktdemokrati av klassiskt atenskt snitt. Där fanns inga representativa församlingar, utan beslut fattades av alla röstberättigade invånare på kommunalstämman. Det hade ur elitens synpunkt varit acceptabelt så länge som rösträtten varit begränsad, men efter den allmänna rösträttens införande innebar detta att så gott som alla vuxna män och kvinnor, hur fattiga och utbildade de än var, kunde delta.

För att motverka detta hade de sakkunniga som förberett den kommunala rösträttsreformen pläderat för att kommunerna borde övergå till representativ demokrati:

“Representationssystemet innebär, att den kommunala beslutanderätten anförtros till dem, som besitta kommunalmedlemmarnas förtroende. Det torde kunna förutsättas, att dess kommunala representanter besluta och handla i kommunala frågor under

särskilt ansvar i vida högre grad än de enskilda deltagarna i en stämma. Övriga överraskningar och överrumplingar måste bli långt mera sällsynta inom en till sin sammansättning bestämd representation än inom en primärstämma, där, allt efter omständigheternas och tillfälligheternas makt, än det ena än det andra elementet är starkast representerat.”^[10]

Direktdemokratin skulle komma att överleva i en del mindre kommuner fram till 1953 då riksdagen lagstiftade om representativ demokrati i alla kommuner. Men entusiasmen för att återgå till denna klassiska form av beslutsfattande var begränsad både till höger och vänster.

10 *Förslag till kommunal rättsreform. 1. Huvudbetänkande. Bihang till riksdagens protokoll, andra samlingen, sjätte avdelningen, sjätte bandet, kommittébetänkande s. 87 citerat efter Wallin, s. 43.*

Storleken har betydelse

Kommunalpolitikens ökade betydelse i början av 1900-talet aktualiserade inte bara frågan om direktdemokrati eller representativ demokrati utan väckte också en annan klassisk fråga till liv: vad är den ideala storleken på en välfungerande politisk enhet? I Sverige – liksom i många andra europeiska länder – var de kommuner som nu fick allt större ansvar för medborgarna relativt små, långt mindre än till och med den klassiska antika stadsstaten. De flesta svenska landskommuner hade mindre än 3 000 invånare, vilket kanske var positivt sett ur den demokratiska gemenskapens synvinkel, men negativt när det gällde att förverkliga ökade ambitioner när det gällde skola, hälsa och omsorg för medborgarna.

En av de första att uppmärksamma problemet med alltför små lokala enheter i ett modernt samhälle var den brittiske författaren H.G. Wells som riktade kritik mot municipalsocialismen i en uppsats som han lade fram i The Fabian Society kring sekelskiftet. Han argumenterade för att de kommunalpolitiska entusiasterna utgick från en ålderdomlig och förlegad syn på vad en kommun var; det var som att de försökte dra in vatten och avlopp i 1400-talshus. Det som framför allt gjort dessa gamla kommuner obsoleta var järnvägens utveckling:

“Det lokala välståndet var, på det hela taget, lokalt ... rika och fattiga ingick i synliga relationer; jordägare och arrendator, mästare och gesäll hörde ihop. Men i dag, tack vare den lokomotiva revolutionen, är detta inte längre sant ... en stor del av dagens befolkning har inga lokala intressen på det sätt som en 1700-talsmänniska skulle ha uppfattat det lokala.”^[11]

Wells, som bland annat skrev science fiction, förutspådde att framtidens kommuner skulle bli jättelika på grund av förbättrade kommunikationer, kanske med en radie på 60–70 mil. Därför välkomnade han, trots att det var en konservativ skapelse, London County Council, som hade instiftats som ett samlat styre för Londons olika lokala stadsdelar.

De svenska politiker, tjänstemän och opinionsbildare som

11 H.G. Wells, A Paper on Administrative Areas, *Mankind in the Making*, London 1903 citerat efter Maas, s. 210.

ville skapa mer effektiva kommuner under mellankrigstiden var till skillnad från Wells inte så bekymrade för järnvägens påverkan på den kommunala gemenskapen. För dem handlade det om ekonomi och effektivitet. De svenska landskommunerna var alltför små för att kunna leverera den sociala service som var värdig folket.

Sommaren 1943 tillsatte regeringen *kommunindelningskommittén* som lade fram sitt slutbetänkande drygt två år senare. Det berörde enbart de så kallade *landskommunerna*; i de mer urbana kommunerna (*städer, köpingar* och *municipalsambällen*) ansågs befolkningsunderlaget vara tillräckligt. Omkring hälften av de 2 343 landskommunerna hade mindre än tusen invånare och enbart 530 hade fler än tvåtusen invånare. Spännvidden var stor, den minsta landskommunen hade 78 invånare och den största 24 296.

Kommittén fastställde utifrån dessa ansvarsområden hur många invånare som krävdes för att den kommunala servicen skulle kunna upprätthållas på ett bra sätt: mellan två och tre tusen. Men det fanns problem. De svenska kommunerna hade ju – sedan hedenhös, sade somliga – rätten till självstyre. Skulle de verkligen acceptera att staten ritade om kommungränserna så att gamla gemenskaper och identiteter upplöstes?

Det fanns förstås ett annat möjligt svar: att problemet var att staten lade alltför många kostsamma välfärdsuppdrag på de små kommunerna. Men alla politiska partier i Sverige tycks ha varit eniga om att välfärden skulle förbli en kommunal fråga. Om man skulle åstadkomma något konkret för medborgarna – nya bostäder, bättre skola, tillgång till bibliotek och kultur, äldreomsorg – sådant som märktes i deras vardagliga liv, var det enbart i kommunerna detta kunde ske. Och det innebar i sin tur att alla kommuner måste bli någorlunda likställda när det gällde resurser.

Det kommunala självstyret, tycktes många anse, var inte så mycket värt om inte kommunen i fråga hade tillräckliga resurser för att ta hand om invånarna på ett tillfredsställande sätt.

Resultatet blev att väl över 1 400 landskommuner avskaffades över en natt. Sveriges sammanlagt omkring 2 500 kommuner – vilket alltså inkluderade städer och köpingar vars ställning inte berördes av reformen – krympte ihop till omkring ett tusental, varav

omkring 800 var landskommuner. Målsättningen var att alla kommuner skulle ha minst 2 000 invånare.

Storkommunreformen gav lokalpolitikerna större befogenheter. Den gamla formuleringen om att kommunerna skulle "vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter" togs bort. I den nya kommunallagen från 1953 stod det enbart att de hade rätten att "vårda sina angelägenheter". Några år tidigare hade också kommunernas möjlighet att bedriva aktiv bostadspolitik förstärkts genom förändringar i bygg- och planlagar. Å ena sidan fick kommunerna ett starkare mandat att styra byggmarknaden, å andra sidan gav staten dem ett större ansvar för att medborgarna hade anständigt boende.

Men det utökade uppdraget krävde också ekonomiska resurser. Det nya välfärdssamhället hade svårt att nå ut i de små landskommunerna med bristande befolkningsunderlag. Där fanns ännu dragiga träskolor utan rinnande vatten där man enbart tog in nya barn vartannat år (vilket innebar att en del barn fick börja vid åtta års ålder) och en lärare undervisade alla årskurser mellan 1 och 6. Mycket av det som redan var på gång i de välbeställda kommunerna – det sjunde folkskoleåret, skolmåltider, barntandvård, gymnastiksalar – fick vänta på grund av bristande resurser. Tanken var att kommunsammanslagningarna skulle skapa en större balans mellan landsbygd och stad.

Det starka samhället

”Samhället ska vara så starkt att människor slipper att vara svaga”, menade Tage Erlander på 1950-talet. Men statens möjligheter att påverka människors grundläggande livsvillkor var fortfarande begränsade. Visst hade stora riksdagsreformer som den allmänna sjukförsäkringen 1955 och ATP 1958 stor betydelse. Men det mesta av välfärden var fortfarande beroende av tusentals lokala beslut tagna av tusentals lokalpolitiker i Sveriges kommuner och landsting. Hade de verkligen tillräckligt med resurser för att ordna samhället så att medborgarna skulle ”slippa att vara svaga”? Om än med lite inbördes variationer var alla svenska riksdagspartier i slutet av femtiotalet i princip överens om att det ännu fanns för många små kommuner som saknade egen bärkraft.

År 1959 tillsattes en expertutredning för att granska den svenska kommunindelningen. Efter att ha arbetat i två år konstaterade man att storkommunreformen hade satt minimigränserna för det nödvändiga befolkningsunderlaget i kommunerna alldeles för lågt; de allra minsta landskommunerna hade förts samman till nya kommuner med minst 3 000–4 000 invånare. Men det räckte inte för att klara av de nya krav som ställdes på kommunerna under femtiotalet, framför allt när det gällde skola och bostäder. Experterna hade räknat ut att det behövdes minst 8 000 invånare för en rimlig välfärdsnivå.

De ansåg också att en kommun måste vara planerad så att det fanns ett befolkningsmässigt centrum där social service, handel och administration var koncentrerade, något som kallades *centralortsprincipen* med ett begrepp hämtat från kulturgeografin. Utredningen ville avskaffa den gamla indelningen i lands- och stadskommuner och i stället införa ett enhetligt kommunbegrepp. Det förslag man lade fram kallades kommunblockreformen och innebar att varje län skulle delas in i ett antal kommunblock som skulle ombildas till en ny kommun när de kommuner som ingick kommit överens.

Socialdemokraterna, Folkpartiet och Kommunisterna var entydigt för kommunblocksreformen. De bejakade utredningsförslaget därför att ”arbetsdugliga kommunala enheter ... kan tillförsäkra den enskilde god standard och effektivitet i den kommunala verksam-

heten”, som Folkpartiet uttryckte det i en broschyr om kommunalpolitik 1962. Centern (som nyss bytt namn från Bondeförbundet) och Högerpartiet inlade däremot reservationer. Man var emot centralortsprincipen, som man ansåg krockade med det kommunala självstyrets historiska förutsättningar och traditioner. Högerpartiet var över lag positivt till en effektivisering av kommunerna men ansåg att beslutsunderlaget som utredarna tagit fram var otillräckligt.

Till skillnad från den förra kommunreformen utbröt en mer principiell debatt om kommunernas ställning. Kritiker menade att det kommunala självstyret höll på att urholkas trots alla försäkringar om dess djupa förankring i det svenska samhället och historien. Hotet kom från flera håll: staten som ständigt lade på kommunerna nya uppgifter, stordriften som gav tjänstemännen ökad makt och bolagsbildandet, som innebar att kommunerna skapade kommersiella bolag som var undantagna från allmän insyn. Resultatet blev en minskad medborgerlig medverkan, något som på sikt hotade att undergräva demokratin.

En person som inte såg något hot mot det kommunala självstyret var Stockholms finansborgarråd Hjalmar Mehr. Den industriella utvecklingen ”med dess mekanisering, teknokratisering och centralisering” ökade kraven på bättre bostäder, skolor och sociala anordningar:

“Oberoende av var människorna bor, i stad eller på land, blir de mänskliga behoven desamma. Radio, tv, tidningar, snabbare kommunikationer, allt påverkar och driver sinnena i riktning mot utjämning av de provinsiella olikheterna, till en större likhet i vanor och behov, samtidigt en höjning av kulturnivån i vidaste mening – men naturligtvis också till en utbredning och intensifiering av de negativa dragen i den moderna stadskulturen.”

Denna föreställning om ökad likriktning hängde djupt samman med Mehrs – och många andra socialdemokratiska och (social) liberala politikere – syn på kommunalt självstyre. Ett traditionellt argument för lokalpolitisk självständighet – ofta framfört av liberaler på 1800-talet – är att människor som lever på olika platser och under olika förhållanden har olika behov. Poängen med kommunalt självstyre blir då att bejaka dessa skillnader, så att medborgarna kan

utforma samhället omkring dem på ett sätt som passar just deras önskemål och problem. I denna tolkning är det kommunala självstyret riktat mot centralmakten. Det är nationalstaten och dess krav på likriktning som hotar det unika i de lokala gemenskaperna.

Men som Mehr och många andra 1960-talspolitiker såg det var självstyret inte främst avgränsat mot staten utan utgör ett demokratiskt mandat på lokal nivå. Självstyre innebär rätten att på lokal nivå driva verksamheter, exproprierar mark, beskatta medborgarna och styra näringslivet. Det är kommunerna, förklarar Mehr, som har drivit ”den sociala revolution, oblodig men oerhört genomgripande, som ägt rum i vårt land under de tre–fyra senaste decennierna”. Och detta självstyre, denna möjlighet att möta medborgarnas behov, kunde inte utövas om kommunerna var för små och svaga. Därför är det nödvändigt att staten ser till att kommunerna är livskraftiga och funktionsdugliga: ”den kommunala självstyrelsen kan endast bestå genom sin funktionsduglighet och genom medborgarnas förtroende”.

Centraliseringen ifrågasatt

Men samtidigt växte motståndet mot kommunblocksreformen, som sågs som en av många exempel på överdriven centralism i den socialdemokratiska välfärdsstaten. Den ursprungliga målsättningen i 1962 års reform hade varit att alla Sveriges kommuner skulle omfatta minst 8 000 invånare år 1975, vilket innebar att 37 tätortskommuner skulle förbli intakta och de övriga (omkring tusen) skulle reduceras till 245 kommunblock – allt som allt 282 kommuner. Socialdemokraterna blev alltmer frustrerade över att bildandet av nya storkommuner gick för långsamt och övervägde att lagstifta om kommunsammanslagningarna. När frågan gick ut på remiss visade sig kommunerna vara delade: 394 kommuner med 4,6 miljoner invånare ville att staten skulle genomdriva kommunblocksreformen med tvång, medan 386 kommuner med 1,9 miljoner invånare var emot.

I maj 1969 fattade den socialdemokratiska majoriteten mot oppositionens reservationer beslut om att återstående kommunsammanslagningar skulle genomföras antingen 1971 eller 1974.

Men missnöjet med centralism, avfolkning av landsbygden och de nya storkommunerna fortsatte att växa. På det kulturella planet kom det till uttryck i fenomen som tv-serien *Hem till byn* och Stig Claessons vemodiga betraktelser av den svenska landsbygden i böcker som *Vem älskar Yngve Frej?* och *På palmblad och rosor*. På det politiska planet innebar det att Centerpartiet fick ny kraft och nya väljare som försvarare av landsbygden mot flyttlasspolitiken och urbaniseringen. Dessutom var det inte bara väljarna på landsbygden som kämpade för att få bo kvar.

Kritiken mot sextiotalets funktionalistiska stadsplanering blev massiv: Vem ville leva i en stad präglad av bilism, stress, buller, miljöförstöring, ensamhet och kriminalitet? Alternativet var inte nödvändigtvis att flytta ut på landet, utan att skapa en ny mer demokratisk och decentraliserad stad. Förebilden var det medeltida byalaget, där de närmast berörda organiserade sig själva och tog ansvar för sin vardagliga miljö. Idéerna om ett decentraliserat lokalsamhälle gav ny laddning åt den urgamla frågan om det svenska kommunala självstyret, om hur den svenska demokratin skulle fungera på den mest lokala nivån, ute i kommunerna.

De borgerliga partierna – som minst sagt haft skiftande inställning till kommunernas självbestämmande tidigare i historien – stod nu enade kring det man kallade ”småkommunsystemets värde”, det vill säga småskalighet, närhet och demokrati. Dessutom avvisade man de kulturgeografiskt grundade idéerna om att det fanns en nödvändig kommunstorlek utifrån näringsgeografiska krav. I detta ställningstagande fanns onekligen en kontinuitet: de borgerliga partierna upprätthöll frivilligheten i 1962 års reform. Men det innebar också en ideologisk förändring för Folkpartiet och Moderaterna. I början av sextioalet hade Folkpartiet haft ungefär samma syn på kommunalt självstyre som arbetarrörelsen: kommunerna måste vara stora för att vara effektiva. Och den gamla högern med dess tro på centralmakten hade aldrig ömmat särskilt för självstyret. Nu stod båda dessa partier bredvid Centern i försvaret för mer direkt och mer lokal demokrati.

Sannolikt hade de tagit intryck av ett växande antal debattörer som påpekade att kommunblocksreformen innebar att tusentals frivilligpolitiker skulle avskaffas samtidigt som tjänstemännens makt i de nya storkommunerna ökade. Dessutom hade kommunsammanslagningarna med alla de vardagliga förändringar som dessa innebar – framför allt flyttande av kommunal service av olika slag – blivit tacksamma exempel på maktfullkomlig centralisering. Nedläggningen av små skolor i glesbygden utvecklades till en kontroversiell fråga på riksnivå i början av sjuttioalet. Vintern 1972–1973 rasade en bitter strid mellan föräldrarna i byn Markitta och skolstyrelsen i Gällivare. Barn och föräldrar ockuperade byskolan men avhystes av polis. Efter en längre tids konflikt hamnade ärendet hos regeringen som stödde skolstyrelsen: skolan måste läggas ner.

Det växande missnöjet med den socialdemokratiska storkommunspolitiken ledde till att de borgerliga partierna utmejslade en alltmer gemensam hållning. Under första hälften av sjuttioalet motionerade man flitigt i riksdagen om bristen på medborgerligt inflytande på kommunal nivå. Och när den borgerliga oppositionen kom till makten 1976 var ställningstagandet för ett stärkt kommunalt självstyre gentemot statsmakten tydligt:

“Kommunal självstyrelse förstärks. Den kommunala demokratin fördjupas. Kommuner ges möjligheter att inrätta distriktsnämnder

och folkvalda kommunedelsråd. Den statliga detaljstyrningen av kommuner och landsting minskas. Kommunindelningsreformen skall utvärderas. Regeringen är beredd att positivt pröva framställningar om ändringar i den kommunala indelningen som är motiverade av hänsyn till den kommunala demokratin. En länsdemokrati-reform påbörjas. Centrala uppgifter, särskilt vad gäller regional planering, överförs från de statliga länsstyrelserna till de folkvalda landstingen.”

Rent ideologiskt var det en total uppgörelse med de gångna decenniernas syn på kommuner och landsting. Här sades inget om effektivitet, rationalitet och lika kommunal service. Tvärtom så betonades den lokala gemenskapen och närdemokratin, det vill säga kommunernas medborgerliga snarare än socialpolitiska betydelse.

Men i praktiken var det svårt att riva upp kommunblocks-reformen. Hot och tvång hade gått hem: 1974 hade antalet kommuner i Sverige reducerats till 278. Visst kunde en del kommunsammanslagningar rivas upp, men det var på marginalen. Det som däremot gick att påverka var den demokratiska ordningen inom de nya storkommunerna. Med decentraliseringstanken som ledstjärna tog riksdagen år 1977 beslut om att kommunerna kunde delegera sin makt till lokala organ med territoriellt ansvar (till skillnad från den klassiska och mer teknokratiska funktionsindelningen), så kallade kommunedelsnämnder. Samtidigt gavs också de demokratiskt valda landstingen ett ökat inflytande genom att de fick rätt att utse alla ledamöter i länsstyrelsernas förtroendemannastyrelser.

Frågan var dock om kommunblocksreformen verkligen hade lett till minskat medborgerligt engagemang. Förvisso hade minskningen av antalet kommuner inneburit att omkring 40 000 frivilligpolitiker försvunnit från den demokratiska spelplanen. Men den enda för demokratin tydligt negativa effekten var, enligt en välmeriterad forskargrupp, att antalet medborgare som sade sig personligen känna en kommunalpolitiker minskade kraftigt. På en rad andra områden visade indikatorerna att det demokratiska deltagandet hade ökat i storkommunerna mellan 1966 och 1979. Medborgarna var mer kunniga om kommunalpolitiska frågor, vad kandidaterna hette och vilket block som hade majoritet.

Förklaringen kunde man finna i den ökade partipolitiseringsen: 1966 fanns lokalpolitiska program enbart i de större kommunerna, 1979 hade 95 procent av alla kommuner lokalpolitiska handlingsprogram. Dessutom hade ett begränsat majoritetsstyre införts i det svenska kommunsystemet. Före 1960-talet tillsattes nämnder och styrelser helt och hållet proportionellt i förhållande till valresultatet, men i samband med kommunblocksreformen infördes en viss parlamentarism genom att fullmäktige- och nämndordförande utsågs av fullmäktiges majoritet. Partipolitiseringsen av kommunalpolitiken ledde också till att det mediala ointresse som Lars Furhoff klagat över i början av sextioalet minskade; såväl radio som lokaltidningar ökade sin lokalpolitiska bevakning under sextio- och sjuttitalen.

Det betyder inte att alla var nöjda med de nya storkommunerna; det fanns en utbredd känsla av att något värdefullt gått förlorat med kommunsammanslagningarna. Där- emot tycks sjuttioalets visioner om byalag, närdemokrati, stadsdelsnämnder och andra former av mer gemensamhetsdriven politisk verksamhet inte ha appellerat till medborgarna i den omfattning som de borgerliga partierna förutsatt. Visserligen förberedde omkring hälften av Sveriges kommuner en kommundelsnämndsorganisation under åttioalet, men endast ett trettioal gick till handling och flera av dem övergav modellen i mitten av nittioalet. I dag har endast Malmö, Göteborg och Stockholm heltäckande system med kommundelsnämnder.

Ett problem med decentraliseringen var att kommunernas arbetsuppgifter hade ökat.

Utvecklingen under sjuttioalet innebar att kommunerna fick alltmer komplexa uppgifter att hantera, från barnomsorg till integration av invandrare. Att klara av medborgarnas alltmer skiftande behov och samtidigt förankra verksamheten mer demokratiskt i byalagsliknande strukturer var svårt. Storkommunerna tycktes helt enkelt nödvändiga om den generella välfärden skulle upprätthållas. Småskalighet, decentralisering och närdemokrati var kanske inte



*Ett problem
med decen-
traliseringen
var att
kommunernas
arbetsuppgifter
hade ökat.*

lösningen på de problem som många menade kännetecknade sjuttio-talets välfärdsstat.

Decentraliseringsimpulsen försvann dock inte från den kommunala arenan. Däremot slukades den upp av en annan strömning, nyliberalismen. Den manifesterade sig i två ömsesidigt förstärkande former: å ena sidan som neoklassiska ekonomiska teorier som menade att fria marknader också var de mest effektiva, å andra sidan som en moralfilosofisk kritik som underkände välfärdsstatens paternalistiska människosyn.

Strukturkrisen och den keynesianska stabiliseringspolitikens misslyckande – samt en stor mängd Nobelpris – gav den så kallade Chicagoskolan luft under vingarna, åtminstone inom den ekonomiska debatten. Däremot landade inte den moralfilosofiska kritiken av välfärdsstaten lika väl i Sverige som i Reagans USA och Thatchers Storbritannien. Ytligt sett tycktes det visserligen finnas en överensstämmelse mellan kritiken av den överaktivistiska staten och det växande svenska missnöjet med centralstyrning och byråkratisk maktfullkomlighet.

Denna likhet försökte framför allt Moderaterna att utnyttja genom att framställa välfärdsstaten som en i grunden omoralisk företeelse: medborgarna berövades sin naturliga känsla av individuellt ansvar och blev i stället beroende av olika former av bidrag och understöd. Moderaternas slutsats blev att det var nödvändigt med ett ”systemskifte”, en paroll man lanserade i 1985 års valrörelse.

Det var en grov felläsning. Det fanns inget omfattande moraliskt missnöje med välfärdsstaten inom den svenska väljarkåren, vilket framkom tydligt i mer djupgående opinionsundersökningar; en majoritet av svenskarna var positiva till att betala höga skatter för att upprätthålla en hög nivå på den generella välfärden. Kommunal-skatten hade fördubblats under det gångna kvartsseket – från i snitt 14,63 kr år 1960 till 30,38 kr år 1985 – utan att utlösa några skatteprotester av det slag som ägt rum i Norge och Danmark.

Däremot ansåg många att medborgarna hade för lite inflytande över välfärdstjänsterna: byråkrater och experter fattade beslut utan att ta hänsyn till att människor hade olika behov och önskemål. Men den kritiken kom också från vänstersympatisörer som förfat-

taren P. C. Jersilds angrepp på den industrialiserade sjukvården i romanen *Babels hus* eller de unga SSU:arna som tyckte att staten blivit för stor och ville väcka liv i den slumrande svenska folkrörelsetraditionen.

Moderaterna förlorade ”systemskiftesvalet” 1985; begreppet skrämde många väljare, vilket Socialdemokraterna utnyttjade effektivt i valrörelsen. Men kritiken av den offentliga sektorn banade väg för nya idéer om hur statlig förvaltning och kommunal välfärd skulle organiseras. Utan någon egentlig genomgripande debatt uppstod en självklar konsensus om att den klassiska styrmodellen som dominerat offentlig sektor sedan andra världskriget var överspelad.

Medborgarnas behov, hävdades det, kunde inte längre mötas genom att riksdagen överförde skattemedel till expertstyrda verksamheter som utformade och utvärderade sin verksamhet enligt gällande regler och ramverk. Å ena sidan innebar den sviktande ekonomin att välfärden måste få tydligare mål som kunde mätas ur effektivitetssynpunkt, å andra sidan krävde allmänhetens sjunkande förtroende att den måste utformas så att den gav medborgarna större inflytande och valfrihet.

Decentralisering banar väg för marknadslösningar

Den givna lösningen var till en början inte ökad marknadsstyrning. Under åttiotalets första hälft ägnade Socialdemokraterna betydande energi åt frågan om hur den offentliga sektorn skulle förnyas. Efter valet 1982 anförtrorddes civildepartementet åt Bo Holmberg för att han skulle hitta ett sätt att minska centralismen och byråkratin utan att skada välfärdssystemen. Andra exempel i liknande riktning var Ingvar Carlssons framtidsprogram som lades fram på SAP:s partikongress 1984 och den stora *Maktutredning* som tillsattes 1985 med norsk inspiration. Där riktades kritik mot välfärdsstatens välvilliga paternalism; framtidens målsättning måste vara att ge medborgarna större möjlighet att utöva makt över myndigheterna.

Men resultatet av dessa pläderingar för fördjupad demokrati blev tämligen magert. I stället lanserades nya styrsystem baserade på eller åtminstone relaterade till marknadsekonomiskt tänkande. Inte minst betraktades den bristande kvalitetskontrollen som ett stort problem: Hur skulle man kunna bedöma om offentliga verksamheter blev bättre eller sämre, om de åstadkom de önskvärda resultaten? Under den gamla ordningen var det samma personer som utförde tjänsterna – lärare, läkare, tjänstemän – som också bedömde utfallet. Enigheten över det politiska spektrumet var stor om att det krävdes en tydligare extern utvärdering.

Men för att mäta kvaliteten på en tjänst måste man veta vad syftet med tjänsten är, annars har man ingen måttstock. Tidigare hade det mesta av offentlig verksamhet utgått från underförstådda värderingar om vad syftet med en viss offentlig verksamhet var. Men 1988 enades den svenska riksdagen om att all statlig förvaltning måste styras utifrån tydligt formulerade mål så att politiker och allmänhet skulle kunna bedöma om dessa mål uppnåddes, så kallad *målstyrning*.

Men målstyrningen var bara en aspekt av ett begynnande paradigmskifte som berörde den kommunala välfärden. En annan innovation var *new public management*, som utgick från att offentliga tjänster kunde administreras på ett mer marknadsekonomiskt sätt. Verksamheter – till exempel vård, brottsbekämpning eller arbets-

förmedling – kunde delas upp i olika resultatområden där personalen skulle sträva efter att uppnå olika kvantitativa målsättningar. I denna modell kunde inte privata företag konkurrera, beställningen skedde ”in-house”. Men det fanns också mer öppet marknadsekonomiska styrningsmodeller för välfärden med namn som ”kundvalsmodellen” och ”entreprenörsmodellen”.

Som så ofta med större samhällsförändringar fanns det många olika motiv bakom omdaning av de offentliga styrsystemen under åttiotal-et: ökad effektivitet, bättre genomskinlighet, mer inflytande för medborgarna, högre kvalitet. De nya styrsystemen spred – åtminstone till en början – en viss glädje över hela det politiska spektrumet.

Även om det fanns många skeptiska röster fanns det också en vänster som såg en ny möjlighet för kooperativ och folkrörelser för att ge brukarna ett större kollektivt inflytande över välfärden. Och från ett högerperspektiv var uppbrottet från statlig regelstyrning till olika former av mer marknadsliknande välfärd ett sätt att ge medborgarna en större individuell valfrihet.

Rörelsen mot privatiseringar gynnades också av den ekonomiska kris som drabbade Sverige i början av nittiotalet. Landets kreditvärdighet graderades ner, de svenska storbankerna gungade efter att ha dragits med i åttiotalets fastighetsbubbla, budgetunderskotten ökade kraftigt, staten tvingades överge den fasta kronkursen, arbetslösheten steg och BNP sjönk. Det svenska självförtroendet skakades i sina grundvalar.

Trots – eller kanske tack vare – kommunismens fall höll en majoritet av den svenska väljarkåren fast vid idén att höga skatter var nödvändiga för en kvalitativ välfärd. I denna mening hade inget ”systemskifte” ägt rum. Däremot var det nödvändigt att rationalisera och effektivisera om välfärden skulle kunna upprätthållas:

”Efterfrågan på den kommunala sektorns tjänster har länge kunnat tillgodoses genom att verksamheten tillförts ökade resurser. Det finns allmänt sett inte längre förutsättningar för detta. Den lägre tillväxttakten i samhällsekonomin och nödvändigheten av att undvika skattehöjningar gör att medborgarnas krav alltmer sällan kommer att tillgodoses genom tillskott av resurser. Större krav ställs på omprövning, rationalisering och förbättring av effektiviteten, hade den socialdemokratiska regeringen skrivit redan 1990.”

Tankefiguren såg ut ungefär så här: Om välfärden skulle klaras under ekonomiskt svåra förhållanden var det nödvändigt att kommunerna överlät utförandet av verksamheten åt privata entreprenörer som uppfattades som mer målmedvetna, motiverade och ekonomiskt ansvarsfulla än kommuntjänstemännen. Därmed inte sagt att privatiseringarna drevs bara av sparsamhetsiver.

Åttiotalets idéer om brukarinflytande och decentralisering levde vidare i ny form. Medborgarna skulle få större valfrihet och bättre kommunal service. Den enskilda medborgaren är, menade man, på det hela taget bättre på att bedöma vad hon eller han behöver av välfärdstjänster än centralt placerade experter och byråkrater. Därför måste individen så långt det är möjligt ha rätten att välja skola, barnomsorg, läkare och så vidare utifrån ett varierat utbud.

Att flytta makt över välfärden från staten till medborgarna var en komplicerad process. Att bryta upp de statliga post-, tele- och järnvägsmonopolen hade varit enklare: staten privatiserade och konkurrensutsatte företagen för att den enskilda medborgaren skulle få mer valfrihet. Men eftersom det mesta av svensk vård och skola var kommunalt administrerat uppstod en besvärlig fråga: Skulle makten delegeras direkt till medborgarna eller skulle man gå via kommunerna? Det vill säga: Skulle staten ge kommunerna ökad frihet eller skulle den ge den enskilda medborgaren starkare rättigheter som välfärdsklient gentemot sin kommun?

Lösningen blev att göra både och. Å ena sidan minskade den statliga regleringen av kommunerna under nittiotalet. Skolan kommunaliserades av Socialdemokraterna 1991 (den statliga regleringen av lärarnas tjänster) och den nya kommunallagen gav större frihet åt kommunerna att organisera sin inre verksamhet, inte minst när det gällde möjligheten att delegera beslutsfattande. Mandatperioderna blev längre. 1993 ändrades reglerna för kommunala statsbidrag så att de blev generella i stället för öronmärkta. Allt detta låg i linje med vad en stor majoritet av kommunalpolitikerna önskade sig enligt en undersökning i början av nittiotalet; de hade känt sig starkt begränsade av kommunala skattestopp och speciallagstiftning från statens sida.

Å andra sidan genomfördes också en rad reformer som antingen gav den individuella medborgaren tydliga rättigheter gentemot kommuner och landsting eller fastslog hur kommunerna skulle

använda sina resurser: skolpengen som gjorde det möjligt att välja skola (1992), lagen om särskilt stöd till funktionshindrade (LSS) som gjorde det möjligt för handikappade att själva anställa assistenter (1994), den statliga vårdgarantin som innebar att det fanns minimi-väntetider för vissa diagnoser (1992), maxtaxan som satte ett tak för hur mycket kommunerna fick ta ut i avgifter (1999), riks-norm för socialbidrag och de så kallade Wärnerssonpengarna för att öka lärartätheten (2001).

Som historien visar är denna ambivalens – ökad statlig styrning och ökat lokalt självbestämmande på samma gång – inte något kristecken i sig, utan har funnits inbyggd i den svenska traditionen av kommunal självförvaltning sedan 1800-talet. Förutsättningen har dock varit att staten sett till att kommunerna har varit tillräckligt resursstarka för att kunna klara av att hantera det dubbla uppdraget att leverera både social service och demokratisk gemenskap. Trots oro och kritik har systemet med omkring 300 kommunala enheter visat sig vara tämligen robust och har bestått i över 40 år – betydligt längre än den tid som förflöt mellan storkommun-reformen i början av 1950-talet och 1960-talets kommunblocksreform. Det har också visat sig mer demokratiskt vitalt än kritikerna trodde.

Men under 2010-talet har oron växt för att det nuvarande kommunala systemet ska implodera. De främsta anledningarna till pessimism är 1) att många kommuner saknar befolknings- och skatteunderlag för att klara av att leverera en likvärdig välfärd, och 2) att den komplicerade och oklara ansvarsfördelningen mellan stat och kommun riskerar att underminera medborgarnas förtroende för de demokratiska institutionerna. Kombinationen av ojämlik fördelning av välfärden mellan urbana och glesbefolkade områden och svårigheter med att lokalisera ansvaret för den förda politiken kan skapa nya motsättningar och gynna mer eller mindre ansvarsfulla missnöjespartier.

Trots kritik har systemet med omkring 300 kommunala enheter visat sig vara tämligen robust.

Politikens plats i framtiden

I februari 2017 tillsatte regeringen den parlamentariska utredningen ”Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen” (Fi 2017:13). Kommunernas uppgift är att, som det heter i kommittédirektiven, erbjuda invånarna välfärd, ansvara för vård, skola och socialtjänst, utveckla fungerande lokalsamhällen ”med god tillgänglighet inom områden som samhällsplanering, lokal infrastruktur, miljö, skydd och säkerhet samt fritid och kultur”.

Dessutom måste kommunerna skapa förutsättningar för näringslivsutveckling, sysselsättning, bostadsförsörjning, bredbandsutbyggnad, digitalisering, brottsförebyggande arbete och så vidare.

Regeringen har också pekat i vilken riktning utredningen ska söka lösningar. En är den traditionella som alla tidigare utredningar har behandlat: ökad samverkan mellan kommuner och kommunsammanslagningar (dock enbart på frivillig grund). Men man öppnar också för en annan möjlighet, nämligen att ändra på den grundläggande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Utredarna får dock inte komma med några konkreta förslag. Alla förslag om förändringar av huvudmannaskapet ska ha principiell inriktning. De försiktiga formuleringarna beror på att man här närmar sig frågan om det som kallas ”kommunalt självstyre”. Det som står på spel är synen på demokrati. Som jag försökt visa med ovanstående historiska betraktelse finns det en grundläggande konflikt mellan politiska filosofer som ser den statliga suveräniteten som geografiskt odelbar (till exempel Aristoteles och Rousseau) och förespråkare av olika grader av autonomi och självbestämmande för lokala politiska enheter (till exempel Tocqueville och kommunal-socialister). De förra anser att relationen mellan medborgare och stat ska vara direkt och oförmedlad, de senare värnar om lokal demokratisk gemenskap som ett sätt att göra medborgarna delaktiga och ansvarsfulla.

I moderna termer överensstämmer denna konflikt i viss mån med den som finns mellan klassiska rättighetsliberaler och det som kommit att kallas – med ett krångligt ord på svenska – *kommunitärer*. Begreppet går tillbaka till 1800-talet och beskriver filosofiska tänkare som på olika sätt är kritiska mot den klassiska liberalismens

betoning av den atomistiska individen som politikens minsta beståndsdel. Denna kritik kan vara såväl konservativ som radikal, men dess gemensamma drag är att den lyfter fram individens beroende av och inordning i en social gemenskap. Denna kritik kan å ena sidan riktas mot en del nyliberaler ("det finns inget samhälle") men också mot socialdemokrater och socialliberaler som utgår från en stark statsmakt som garanterar alla medborgares lika rättigheter i en modern välfärdsstat.

Rättighetsliberalismen har varit mycket framgångsrik i västvärlden under perioden efter andra världskriget, inte minst därför att nazism och fascism hade skapat en välgrundad misstänksamhet mot alltför mycket tal om gemenskap. Den påverkade utformningen av de moderna välfärdsstaterna i norra Europa, som i ganska stor utsträckning (men inte alltid) utgick från att statens främsta uppgift var att möta medborgaren som individ och inte som en medlem i ett kollektiv. Denna tendens var kanske starkast i de nordiska välfärdsstaterna. För svensk del kan man tala om en stats-individualism – en ovanligt stark allians mellan medborgaren och staten.^[12]

När sedan de starka välfärdsstaterna började utmanas på 1980-talet kom kritiken framför allt från en annan typ av rättighetsliberaler som ville ha en svagare stat men fortfarande såg individen som den primära aktören i civilsamhället. Målsättningen var att minska reglering, privatisera, ge marknadsekonomi större spelrum, öppna gränserna och gynna globaliserad rörlighet för varor, kapital och människor. Men även om man avvisade välfärdsstatens jämlikhetsanspråk, var utgångspunkten fortfarande den autonoma individen som skulle konkurrera fritt i en marknadsliberal ordning.

Detta har inneburit att den svenska kommunen, denna "mellanliggande kropp" som Tocqueville uttryckte det, på ett lite ironiskt sätt har försvagats såväl från vänster som från höger. På 1960-talet använde Socialdemokraterna, som såg likvärdig nationell välfärd som det centrala målet, staten för att driva välfärdsreformer och tvingade mindre kommuner att gå upp i de nya kommunblocken. Och under de senaste decennierna har de borgerliga partierna – som satt den

12 Se vidare Berggren & Trägårdh, *Är svensken människa?*

individuella valfriheten främst – underminerat den lokala demokratin med välfärdscheckar och privatiseringar. Den som sannolikt uttryckte denna målsättning tydligast var KD-ledaren Göran Hägglund, som menade att makten över välfärden inte skulle ligga hos kommunalpolitikerna utan hos medborgarna.

Därmed inte sagt att begreppet kommunalt självstyre har blivit meningslöst. Kommunerna har fortfarande stor makt, framför allt beskattningsrätt och friheten att organisera sin egen verksamhet vilket har lett till en betydande pluralism. En del kommuner har fortfarande starka offentliga system som erinrar om 1960-talet, andra har satsat på ett stort mått av individuell valfrihet med välfärdscheckar som tillåter medborgarna att själva välja välfärdsleverantör, och återigen andra använder sig av konkurrensutsatt kommunal upphandling.

Men mångfalden – som syftar till att göra välfärdsbyråkratin mer lyhörd för medborgarnas önskemål – har på ett lite paradoxalt sätt gjort det oklart vem som egentligen har ansvar för omfattningen och kvaliteten på välfärdstjänster: är det riksdagspolitikerna, kommunpolitikerna, tjänstemännen eller helt enkelt medborgarna? När saker inte fungerar – från låga Pisa-resultat i skolan till bristande koll på hemvändande IS-krigare – uppstår ofta en konflikt mellan den statliga och kommunala nivån om vem som egentligen har ansvaret som slutar med att regeringen lovar att skapa en ny kontrollmyndighet, utfärda nya riktlinjer eller utse en nationell samordnare. Eller också är det medborgarna som har gjort dåliga val på välfärdsmarknaden, till exempel i diskussionen kring lottning i stället för kösystem inom skolsystemet.

I direktiven till den nya utredningen om kommunernas ställning i det svenska statsskicket framgår det tydligt att man vill lösa ansvarsfrågan på ett bättre sätt, även om det innebär att vissa välfärdsområden flyttas från kommunerna till staten. Det som inte tas upp i utredningsdirektiven är kommunernas betydelse för en demokratisk politisk kultur. Även om utredningen syftar till att öka effektiviteten i den kommunala välfärden är det lite märkligt att man inte ens berör denna fråga. Men det enda som kommer i närheten är en formulering som kräver att kommunerna har ”förmåga att involvera medborgarna, förankra beslut och skapa förståelse för motiven för de

åtgärder och förändringar som ska genomföras”. Det är ett tjänstemannaperspektiv snarare än ett demokratiperspektiv.

Kanske är detta en helt rimlig hållning. Det ”kommunala självstyret” är trots allt delegerat uppifrån och det kanske är lika bra att vi definitivt skrotar den naiva uppfattningen att det också är en lokal demokratisk gemenskap. Tocquevilles idé om att lokalt självstyre gör oss till bättre medborgare tycks hopplöst daterad i dagens digitaliserade och globaliserade värld. Borde vi inte i stället se till att välfärdsstaten uppfyller sitt löfte om social rättvisa med lika kvalitet och tillgänglighet för alla medborgare oavsett var de bor? Och om demokratin behöver vitaliseras, bör vi inte fundera på andra och nya former av demokratisk gemenskap som inte är bundna till gamla lokalpolitiska enheter?

Men jag tror ändå att det vore farligt att ge upp hoppet om den lokala demokratin. Snarare än att ge upp idén om lokalpolitik borde vi fundera på vilka möjligheter som finns att utveckla och anpassa den i det nya samhälle som håller på att växa fram. Förmodligen är det klokt att flytta över ansvaret för vård, skola och omsorg till staten på det sätt som utredningsdirektiven ovan antyder – det är på den nivån de hör hemma. Men samtidigt måste demokratin stärkas på de områden som blir kvar inom kommunernas ansvarsområde, inte minst när det gäller kultur, fritid och fysisk planering.

Här skulle den nya tekniken kunna utnyttjas för att stärka medborgarnas medverkan genom till exempel digital direkt-demokrati när det gäller vissa frågor. Eller varför inte öppna administrerade debattsajter på kommunernas hemsidor. Sådana experiment pågår förvisso redan i dag, men så länge som kommunernas huvuduppgift är att leverera effektiva välfärdstjänster kommer tjänstemannaperspektivet att dominera. Om kommunerna får tydligare självbestämmande på andra politikområden finns det större möjligheter att de kan bli den skola i demokrati som Tocqueville hoppades.



*Men jag tror
ändå att det
vore farligt att
ge upp hoppet
om den lokala
demokratin.*

Litteratur

Andrén, Mats, *Den europeiska blicken och det lokala självstyrets värden*, Hedemora, 2007

Aronsson, Peter, Nilsson, Lars & Strömberg, Thord (red.), *Storkommun reformen 1952: striden om folkhemmets geografi*, Stads- och kommunhistoriska institutet, Stockholm, 2002

Berggren, Henrik & Trägårdh, Lars, *Är svensken människa?: gemenskap och oberoende i det moderna Sverige*, Stockholm, 2006

Berggren, Henrik, *Moderna människor, gamla gemenskaper: kommunerna och välfärdsstaten efter andra världskriget*, SKL Kommentus, Stockholm, 2013

Blomquist, Christine, *I marknadens namn: mångtydiga reformer i svenska kommuner*, Nerenius & Santérus, diss. Lund: Univ., Stockholm, 1996

Gustafsson, Bo, *Den tysta revolutionen: det lokala välfärdssamhällets framväxt: exemplet Örebro 1945–1982*, Gidlund, Hedemora, 1988

Hayen, Mats, *Ett sekel i självstyrelsens tjänst: Sveriges kommuner och landsting 100 år*, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm, 2008

Häggroth, Sören & Andersson, Lars M, *Kommunala vägval*, Nora, 2012

Maass, Arthur (red.), *Area and power: a theory of local government*, Free Press, Glencoe, Ill., 1959

Marx, Karl, *Pariskommunen*, [ny utg.], Proletärkultur, Göteborg, 1981

Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, *Om lagarnas anda eller det förhållande som bör råda mellan lagarna och respektive styrelses författning, seder, klimat, religion, handel etc: vartill författaren fogat nya forskningar över de romerska successionslagarna, de franska lagarna och feodallagarna*, 2. uppl., Ratio, Stockholm, 1998

Nicholas Aronety, "Subsidiarity in the Writings of Aristotle and Aquinas" i Evans, M & Zimmerman, A, *Global Perspectives on Subsidiarity*, 2014.

Palme, Sven Ulric (red.), *Hundra år under kommunalförfattningarna, 1862–1962: en minnesskrift*, utg., Stockholm, 1962

Rousseau, Jean-Jacques, *Om samhällsfördraget eller Statsrättens grunder*, 1994

Strandberg, Urban, *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*, Gidlund, diss. Göteborg: Univ., Hedemora, 1998

Strömberg, Lars & Westerståhl, Jörgen (red.), *De nya kommunerna: en sammanfattning av Kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*, 1. uppl., LiberFörlag, Stockholm, 1983

Tocqueville, Alexis de, *Om demokratin i Amerika. Bok 2*, Stockholm, 1997

Tocqueville, Alexis de, *Om demokratin i Amerika. Bok 1*, Atlantis, Stockholm, 1997

Wallin, Gunnar, *Direkt demokrati: det kommunala experimentalfältet*, Stockholm, 2007

Wallman Lundåsen, Susanne & Trägårdh, Lars, *Civilsambälle, social sammanhållning och tillit: Rapport till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm*, Stockholms stad, Stockholm, 2016

Östberg, Kjell, *Kommunerna och den svenska modellen: socialdemokratien och kommunalpolitiken fram till andra världskriget*, B. Östlings bokförl. Symposion, Eslöv, 1996

