

# Innehåll

Förord	9
KAPITEL I	
Bokens syfte och organisering	11
JAN SUNDBERG	
KAPITEL II	
Nationell reglering och avreglering av det kommunala styret	15
JAN SUNDBERG & STEFAN SJÖBLOM	
<i>Inledning</i>	15
<i>Kommunens geografiska enhet tar form</i>	17
<i>Demokratisering och de första stegen mot folkhemmet</i>	20
<i>Den kommunala demokratin skapas</i>	26
<i>Demokratins glansperiod på det lokala planet</i>	28
<i>Demokrati och anpassning</i>	35
<i>Folkhemmet formas</i>	38
<i>Malte Jacobssons kommunindelningskommitté</i>	41
<i>Kommunerna och socialdemokratins gyllene år del I</i>	45
<i>Kommunerna och socialdemokratins gyllene år del II</i>	49
<i>Servicedemokratins dilemma</i>	53
<i>Från likhet till valfrihet</i>	54
<i>En representativ demokrati med deliberativa kvaliteter</i>	59
<i>Referenser</i>	66

### KAPITEL III

## Från pluralism till centralism och professionalism 71

JAN SUNDBERG

<i>Inledning</i>	71
<i>Parlaments-, parti- och publikdemokrati i kommuner</i>	72
<i>Kommunalstämma eller fullmäktige</i>	79
<i>Kommunalstämman som kommunens högsta beslutande organ</i>	84
<i>Har kommunalstämman effekter på valdeltagandet?</i>	89
<i>Kommunalstämman som en modererande kraft</i>	92
<i>Stegvis övergång från parlaments- till partidemokrati i kommunerna</i>	95
<i>Partidemokratins definitiva genombrott</i>	100
<i>Organisatoriska effekter av partipolitiseringsen</i>	103
<i>Partidemokratien kulminerar</i>	107
<i>Professionalisering och demokratiunderskott</i>	114
<i>Sammanfattande diskussion</i>	122
<i>Referenser</i>	127

### KAPITEL IV

## Lokalpolitikens återkomst 131

INGEMAR WÖRLUND

<i>Inledning</i>	131
<i>Publikdemokrati på det nationella och kommunala planet</i>	132
<i>Lokala motreaktioner</i>	135
<i>Folkinitiativ, folkomröstning och civilt samhälle</i>	139
<i>Röstsplittring</i>	140
<i>Kommunala folkomröstningar</i>	142
<i>Förekomst av lokala partier</i>	147
<i>Kommunstorlek och lokala partier</i>	152
<i>Avslutande diskussion</i>	156
<i>Referenser</i>	158

## KAPITEL V

### De kommunala reformerna – en framgångshistoria? 163

STEFAN SJÖBLOM

<i>Ett svenskt effektivitetsideal?</i>	163
<i>Vilka effektivitetsmål skulle uppnås?</i>	164
<i>Effektivitet som handlingskraft</i>	169
<i>Förväntade och förverkligade förändringar</i>	172
<i>Skatteunderlaget</i>	173
<i>Den kommunala organisationen</i>	181
<i>De huvudsakliga brytpunkterna</i>	184
<i>Förändringarna och det reformpolitiska sammanhanget</i>	186
<i>1960–75: Fortsatt expansion och starka varningssignaler</i>	191
<i>1980– : Vårldprojektet avslutas – mot en nyliberal politik</i>	197
<i>Tre avgörande skeden</i>	202
<i>Referenser</i>	206

## KAPITEL VI

### Kommunal demokrati och administration under stress 211

JAN SUNDBERG

<i>Det kommunala styrets inflöde och utflöde</i>	211
<i>Parlamentsdemokratin: inflöde med bred förankring, obetydligt utflöde</i>	214
<i>Partidemokratin: disciplinerat inflöde, effektivt och jämnt fördelat utflöde</i>	219
<i>Publikdemokratin: Eftertanke och tvivel</i>	226
<i>Epilog</i>	237
<i>Referenser</i>	240

### Författarpresentationer 243

# Förord

Ett diffust uppslag om att någon gång skriva om den kommunala demokratin och dess problem i Sverige uppkom kort efter att jag lämnade mitt socialsekreterarjobb i Uppsala år 1980 och inledde min akademiska bana i Helsingfors, uppbackad av den statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Böcker och publikationer inom området inhandlades vid varje besök i Sverige. Planerna konkretiserades år 2002 när Finska Vetenskaps-Societeten beviljade ett forskningsanslag för ändamålet. Med i projektet rekryterades min kollega Stefan Sjöblom, kunnig i förvaltningsfrågor och min gode vän Ingemar Wörlund som är väl insatt i problematiken kring lokala partier. Vi har tillsammans utformat bokens innehåll som dragit ut på tiden vid sidan av annat arbete. Detta ser vi nu som något positivt, argumentationen har mognat under processen och vi kan med gott samvete överlämna ett väl begründat arbete till läsaren.

Professor Evert Vedung i Uppsala har under årens lopp fungerat kommentator och gett oss värdefull hjälp, vilket vi är ytterst tack-samma för. Bo-Per Larsson vid Sveriges Kommuner och Landsting har varit oss behjälplig med att komplettera vårt förråd av relevanta publikationer. Vi tackar Charlotta von Troil och Niklas Wilhelmsson som har insamlat och bearbetat statistiska data här i Helsingfors. Därtill har språkvårdaren Jenny Sylvén finslipat det språkliga, något vi sätter värde på. Förutom Finska Vetenskaps-Societeten tackar vi även Mittuniversitetet och Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet för tryckbidragen.

Helsingfors och Östersund den 17 mars 2011

*Jan Sundberg    Stefan Sjöblom    Ingemar Wörlund*

# Bokens syfte och organisering

JAN SUNDBERG

Syftet med boken är att ge en sammanhängande bild av och förklaring till samspelet mellan politiken och hur den förverkligades under nio decennier i Sverige. Samspelet brukar även kallas förhållandet mellan politikens inflöde (input) och utflöde (output). Det kommunala folkhemmet står i fokus vilket betyder att socialdemokratin som är dess huvudsakliga skapare blir betydligt mer uppmärksammas än övriga politiska inriktningar. Fel vore det annars. Därmed är det inte sagt att övriga partier, särskilt de borgerliga, skulle sakna betydelse i detta sammanhang. Sverige har ett mångpartisystem där inget parti kan regera ensamt utan att beakta andra politiska aktörer. Skillnaden är emellertid den att socialdemokraterna till skillnad från övriga lämnat djupare spår i hur den kommunala demokratin och tjänsteproduktionen utformats sedan demokratin väl var införd i landet. Merparten av besluten har dock tillkommit i konsensus där socialdemokraterna och de borgerliga partierna jämkat sin syn. Det kommunala folkhemmet är en produkt av detta konsensus, utan vilket den inte skulle göra skäl för sitt namn.

Under de initiala åren när den kommunala demokratin skapades gick socialdemokrater och liberaler i bräschen för ett långtgående och mångfasetterat folkstyre. När väl demokratin var införd ökade den kommunala demokratin med det stundande folkhemmet. Detta ska inte att förväxlas med den nationella krisuppgörelsen. Snarare är det kommunala folkhemmet en produkt av den nationella krisuppgörelsen. Med detta avses att fokus flyttades från demokratifrågor till administration och välfärd åt alla. Demokrati

på nationell och kommunal nivå var en förutsättning för att det kommunala folkhemmet skulle kunna förverkligas efter andra världskriget. Det kommunala folkhemmets gyllene år inföll sålunda med rejäl eftersläpning räknat från den nationella krisuppgörelsen år 1933. Ett folkhem där politikens utflöde ingår, dvs. utbudet av jämlik välfärd i Sveriges alla hörn, går det knappast att tala om innan det kommunala folkhemmet var förverkligat, eftersom det låg på kommunernas ansvar att fördela välfärden till sina invånare.

Nedmonteringen sker även den med rejäl eftersläpning i förhållande till systemskiftet på nationell nivå. Socialdemokraterna förlorade år 1976 sin långvariga maktposition till förmån för borgerliga partier. Efter det har socialdemokraterna tvingats till eftertanke även när de fått tillträde till regeringsmakten. Bränslet i form av kontinuerlig ekonomisk expansion hade sinat och nyliberala idéer tog över även inom arbetarrörelsen. I samband med detta inleddes nedmonteringen av det kommunala folkhemmet. Partiloyaliteten har fått sig en slagsida, lokala partier har uppkommit och framförallt har kommunala tjänster i ökande utsträckning bolagiserats och kommersialiserats.

I Kapitel II görs en introducerande historisk genomgång av hur den geografiska kommunala enheten tar form. Kampen för demokrati inleds under tidigt 1900-tal på nationell nivå med direkt koppling till utformningen av den lokala demokratin. Socialdemokraterna och deras politiska program för kommunerna ventileras samt den verklighet som utformades i samverkan och konflikt med andra partier innan och efter demokratins genombrott. Krisuppgörelsen, socialdemokraternas nya strategi och särskilt Malte Jacobssons kommunindelningsskommitté utgjorde en grundpelare för omläggningen av den kommunala administrationen och demokratin efter kriget. Socialdemokratin gyllene år av politisk framgång och expansion av offentliga tjänster blir en internationellt uppmärksammat modell för andra att ta efter. Nedmonteringen följs av tvivel och delvis saknas beslutsamhet om hur den kommunala demokratin och det kommunala serviceutbudet skall organiseras.

I Kapitel III sätts de politiska omvälvningarna i ett teoretiskt sammanhang indelade i tre tidsperioder. Förändringar låter sig inte göras utan pådrivande krafter som i fallet Sverige drivs på nationell nivå. Typiskt för den teoretiska modellen är att vid varje tidsperiod

vilar de pådrivande krafterna på två ben: dels de nationella partiorganisationerna med koppling ned till lokala partiavdelningar och väljare dels regering och riksdag som genom lagar och budget styr den kommunala verksamheten. Med hjälp av detta upplägg analyseras politikens inflöde i kommunerna och vilka förändringar den genomgått med början från introduktionen av demokrati i kommunerna.

Kapitel IV fokuserar i sin helhet på den tredje och sista tidsperioden. Syftet är att utforska huruvida det kommunala folkhemmet och de drastiska förändringar som denna långa period förorsakat har lett till motreaktioner. Några landsomfattande protester går inte att påvisa förutom ett antal kommunandelningar. Däremot har det ena benet börjat halta. Partiloyaliteten har fått sig en törn och röstsplittringen har eskalerat mellan riksdagsval och kommunala val. Huvudsakligen är detta ett resultat av att väljare röstar på olika partier i riksdagsval och kommunala val men fenomenet hänger även samman med uppkomsten av lokala partier, som har fått ett uppsving två decennier efter att socialdemokratins gyllene år ebbat ut. Därtill har väljarna fått nya instrument för påverkan genom introduktionen av folkomröstningar och folkinitiativ.

I Kapitel V förflyttas fokus över till politikens utflöde. Under demokratins första decennier var utbudet av kommunala tjänster litet. Förvaltningen sköttes huvudsakligen av de förtroendevalda förutom i större städer och kommuner. Med den första kommunsammanslagningen år 1952 hade folkhemmet definitivt gett utslag enligt socialdemokraternas planer på effektivitet och lika utbud av tjänster i alla kommuner. Administrationen professionaliserades och staten lade på kommunerna ansvaret för att välfärdssamhället förverkligades. Över lag fullbordades planen om tjänsteproduktion väl och jämlikhetsidealet fick sin fullbordan. Denna process kulminerade i den andra stora kommunsammanslagningen. Först in på 2000-talet ger paradigmskiftet på nationell nivå utslag där jämlikheten och den ständigt förbättrade kommunala servicen hamnar i en återvändsgränd. Ett tillstånd av tvivel och obeslutsamhet har tagit över.

I Kapitel VI knyts politikens inflöde och utflöde ihop med hjälp av den systemmodell som utarbetats av David Easton. Asymmetrin mellan inflöde och utflöde har snarare varit regel än undantag. Antingen har pluralismen i fråga om tillgång till offentliga demo-

kratikanaler varit stort men utflödet i form av tjänster varit litet, eller så har kommunernas utflöde varit stort men med rejält reducerade demokratikanaler. En symmetri tycks vara svår att uppnå även om vissa justeringar mot direktdemokratiskt inflytande har införts i lagstiftningen. Protesterna mot omfattande strukturomvandlingar i kommuner med reducerat folkinflytande har varit relativt lamt. Nedskränningar i den kommunala serviceproduktionen väcker däremot betydligt starkare känslor.