

Självstyrets mervärde

Argument för den lokala och regionala demokratin



Regeringsformen 1 kap

1 § All offentlig makt utgår från folket.

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

4 § Riksdagen är folkets främsta företrädare.

Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Lag (1976:871).

6 § Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.

7 § I riket finns primärkommuner och landstingskommuner.

Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

Regeringsformen i sin helhet kan hämtas via Riksdagens internetsida www.riksdagen.se/arbetar/demgrund/grund_k.asp

Europarådets konvention om kommunal självstyrelse

Sverige ratificerade 1989 Europarådets konvention om kommunal självstyrelse. Den innehåller grundläggande bestämmelser som ska garantera politisk, administrativ och finansiell självständighet åt kommuner i de stater som undertecknat konventionen.

Artikel 2

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

Artikel 3.1

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

Konventionstexten i sin helhet kan hämtas via förbundens internetsida www.lf.svekom.se/int/doc/kom-styre.pdf.

Självstyrets mervärde

Argument för den lokala och regionala demokratin

 SVENSKA
KOMMUNFÖRBUNDET



 LANDSTINGS
FÖRBUNDET

Upplysningar om skriftens innehåll lämnas av
Sven Bring, enheten för Demokrati och Självstyrelse,
tel 08-452 7916, e-post sven.bring@svekom.se
Åsa Ehinger Berling, enheten för Tillväxt och Regional Utveckling,
tel 08-452 7814, e-post asa.ehinger-berling@lf.se
Annette Lilliestierna, Informationsenheten,
tel 08-452 7778, e-post annette.lilliestierna@svekom.se
Jenny Rydstedt, Informationsenheten,
tel 08-452 7764, e-post jenny.rydstedt@svekom.se

Beställning av skriften kan göras på tel 020-313230, fax 020-313240
eller via något av förbundens hemsida www.lf.se eller www.svekom.se.
ISBN 91-7289-137-8
Grafisk form: HeiDesign
Tryck: EO Print

Innehåll

Förord	7
Den kommunala självstyrelsens mervärde	9
Engagemanget	10
Närheten	13
Helhetssynen	15
Olikhet och likvärdighet	17

Förord

Frågan om hur den svenska samhällsorganisationen ska se ut kommer att diskuteras intensivt under de närmaste åren. Inte minst kommer den översyn av ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting som regeringen aviserat att bidra till detta.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har därför gemensamt startat det s.k. Ansvarsprojektet, med uppgift att ta fram ett eget och väl förankrat underlag för denna diskussion.

En del av detta underlag kommer naturligen att handla om den kommunala självstyrelsen. Det går knappast att diskutera ansvarsfördelningen i det svenska samhället utan att samtidigt resonera kring den kommunala självstyrelsen och hur den ska tillämpas i praktiken.

Förbundsstyrelserna har gemensamt tagit ställning för att verka för en kommunal självstyrelse med stort handlingsutrymme och stark medborgerlig förankring. Denna skrift är en översiktlig redovisning av självstyrelsens betydelse för en levande demokrati, men kan också ses som ett led i den opinionsbildning som förbunden bedriver i självstyrelsefrågan.

Förhoppningen är att skriften ska kunna tjäna som ett stöd och ett verktyg för såväl medlemmar som andra samhällsintresserade i den fortsatta debatten om självstyre och ansvarsfördelning mellan olika samhällsnivåer.

Stockholm i januari 2003

Åsa Ehinger Berling
projektledare Ansvarsprojektet

ENGAGEMANGET

Kommunal och regional självstyrelse ger förutsättningar för

- ▶ medborgerlig förankring
- ▶ stora kontaktytor mellan väljare och valda
- ▶ insyn
- ▶ kunskap
- ▶ politiska uppdrag som lockar
- ▶ politiska partier med djup förankring

NÄRHETEN

Kommunal och regional självstyrelse kan bidra till

- ▶ anpassning till olika förutsättningar
- ▶ bättre prioriteringar
- ▶ flexibilitet
- ▶ mångfald och utveckling

HELHETSSYNYN

Kommunal och regional självstyrelse kan underlätta

- ▶ helhetssyn och samordning
 - ▶ förståelsen för beslut
 - ▶ hushållningen med begränsade resurser
-

Den kommunala självstyrelsens mervärde

De svenska kommunerna, landstingen och regionerna har en ur internationell synvinkel relativt stor självständighet, baserad på en lång tradition. Det är dock ingen garanti för systemets fortlevnad, och inte heller något tillräckligt argument för dess existens. Det måste gå att visa att systemet också i dagens samhälle är bättre än, eller åtminstone lika bra som, andra system. En övertygelse om detta måste också finnas hos en majoritet av medborgarna. Annars kommer självstyrelsens legitimitet på sikt att försvagas.

Den kommunala självstyrelsens plats i det svenska samhällssystemet måste i grunden kunna motiveras med utgångspunkt i *medborgarnas* behov och önskemål. Det måste gå att visa att dessa tillgodoses bättre med än utan självstyrelse. I annat fall skulle staten kunna ombesörja alla offentliga uppgifter i egen regi med en i många nivåer fint förgrenad statlig organisation och på grundval av centrala beslut.

Den här skriften har inte ambitionen att analysera nuläge och tendenser, eller att värdera dagens självstyrelse. Den syftar i stället till att visa vilka värden som en väl fungerande självstyrelse kan bidra till, och omvänt vilka förluster medborgarna och samhället i stort gör om den urholkas.

De flesta av de teoretiska argumenten för en långtgående kommunal självstyrelse går att gruppera under begreppen demokrati och effektivitet. Med avsikten att konkretisera och göra tydliga kopplingar till svenska medborgares vardag har vi här ordnat resonemangen under rubrikerna *Engagemang, Närhet och Helhetssyn*.

ENGAGEMANGET

Det kanske allra viktigaste värdet med den kommunala självstyrelsen är den möjlighet till engagemang som den ger medborgarna. Engagemanget skapar möjligheter för medborgarna att ha inflytande över och ta ansvar för hur den offentliga makten utövas.

Självstyret ökar den medborgerliga förankringen

Demokrati i mindre enheter skapar större möjligheter för medborgarna att delta. Ett ökat deltagande skapar också legitimitet för det demokratiska systemet, vilket i sin tur är en förutsättning för att människor ska stödja fattade beslut.

Det medborgerliga inflytandet är större på lägre samhällsnivåer, eftersom varje enskild röst väger tyngre ju mindre den politiska församlingens befolkningsunderlag är.

Men det handlar också om det fysiska avståndet mellan väljare och valda och att det är närmare till den beslutsfattare som avgör de frågor som man ser närmast sig själv.

Att medborgarna har nära till beslutsfattare och röstar fram dessa i lokala eller regionala val bidrar till att beslut som fattas har en bättre förankring.

Självstyret ger stora kontaktytor mellan väljare och valda

Oavsett hur jordnära och vanliga våra förtroendevalda i de centrala organen är, är det lätt att se att riksdags- eller EU-politiker har ett större avstånd till de människor som de representerar. Riksdagen har 349 ledamöter, vilket kan jämföras med de c:a 50.000 förtroendevalda som upprätthåller ca 70.000 politiska uppdrag i kommuner, landsting och regioner. Var och en av dessa 50.000 människor har kontakt med ett stort antal personer i sin närhet.

Den personliga relationen gör att känslan av att ”vi” styrs av ”dom” blir mindre. Det kan i sin tur öka förtroendet mellan väljare och valda.

Självstyret ökar insynen

För att man ska kunna utkräva ansvar krävs en viss insyn i den verksamhet som bedrivs. Den kommunala självstyrelsen ger medborgarna möjlighet att faktiskt träffa sina makthavare. En direkt kommunikation med makthavarna ger bättre insyn.

För lokalmediernas bevakning av politiken är det ett avgörande arbetsvillkor att makten som ska granskas finns på nära håll. Ju mer makt som finns lokalt och regionalt, desto bättre granskning kan lokalmedierna göra, vilket i sin tur leder till en ökad insyn för medborgarna.

Den lokala och regionala demokratin måste alltså vara stark eftersom det är där medborgarna i praktiken har störst möjligheter att få insyn.

Självstyret ökar kunskapen

Ett omistligt värde med den lokala och regionala demokratin är att den ger fler människor möjlighet att engagera sig politiskt. Ett brett medborgerligt engagemang bidrar till en ökad kunskap kring samhällsfrågor och hur beslut fattas.

Kunskap är en förutsättning för deltagande och inflytande. Här finns grunden för en levande demokrati. Utan tvivel är folket mer förankrat i sitt eget styre om många människor arbetar politiskt än om få är engagerade.

Självstyret innebär politiska uppdrag som lockar

Ett starkt kommunalt självstyre innebär ett reellt handlingsutrymme för politiker i kommuner, landsting och regioner. När detta handlingsutrymme är stort, ökar intresset för den lokala och regionala politiken, och ett större antal människor kan förväntas inte bara få plats, utan verkligen vilja engagera sig i politiken.

Ju viktigare politiska funktioner som kommuner, landsting och regioner hanterar, desto mer sannolikt är det att medborgarna vill delta i det demokratiska arbetet på lokal och regional nivå. Upplever man tvärtom att kommuner och landsting huvudsakligen expedierar statliga beslut, kan rekryteringen av lokala och regionala politiker försvåras.

Självstyrelsen ger partierna förankring

När medborgarnas olika intressen och behov ska vägas samman, har de politiska partierna de bästa förutsättningarna att skapa helhet och kontinuitet, och att föra en ordnad debatt i demokratiska fora. Diskussionerna inom respektive parti är därför minst lika viktiga som den mer offentliga debatten. Ståndpunkter och önskemål behöver förmedlas och vägas både uppåt och nedåt i partiorganisationerna.

Vårt demokratiska system är för sin vitalitet beroende av livskraftiga partier med god förankring på alla politiska nivåer. En stark lokal och regional självstyrelse är en förutsättning för att den vertikala kommunikationen även inom partierna ska vara meningsfull.

NÄRHETEN

Tjänster som initieras och levereras av någon som befinner sig nära dem de berör är ofta mer effektiva än tjänster som initieras långt ifrån brukarna. Det är lättare att göra avvägningar mellan resurser och behov när man är nära brukarna och kan se en helhet.

Självstyret möjliggör anpassning till olika förutsättningar

Sverige är ett stort land med skiftande förutsättningar. Landets 290 kommuner och 21 län skiljer sig åt vad gäller demografi, geografi, sysselsättning, kultur, tradition och politiska majoritetsförhållanden – för att bara nämna några områden.

Olika förutsättningar och olika behov leder till skilda beslut. Genom det lokala och regionala självstyret ges möjligheter att anpassa besluten till de lokala förutsättningarna. I kommuner och landsting/regioner kan de egna invånarnas politiska preferenser få ett tydligt genomslag i den politiska praktiken.

Självstyret ger bättre prioriteringar

Resurserna kommer alltid att vara ändliga, och vi kommer alltid att ställas inför situationer där vi anser att ett område ska ha mer resurser och ett annat därmed mindre. Närheten till medborgarna gör det sannolikare att samhället levererar den service som faktiskt efterfrågas. Dels finns detaljkunskap om förutsättningarna just i den egna kommunen eller i det egna länet, dels finns en vald församling vars sammansättning speglar de preferenser som människor på orten har.

Det är också kortare beslutsvägar i en mindre organisation än i en större, det vill säga kortare väg att gå för signaler om medborgarnas behov. Samtidigt kan felprioriteringar snabbare åtgärdas i ett mindre system än i ett större.

Självstyret ger flexibilitet

Mindre enheter betyder att resursfördelningen snabbt kan ändras beroende på hur behoven ser ut. Lokala och regionala politiker kan ge centralt

initierade reformer en lokal anpassning så att målet blir det som avsetts.

Den flexibilitet som det kommunala självstyret kan ge, bidrar till att medborgarna upplever att den offentliga finansieringen är effektiv. Om det offentliga inte kan leverera det som utlovats med de resurser som finns, riskerar man att medborgarna börjar misstro hela det politiska systemet.

Självstyret skapar mångfald och utveckling

När politiken ändrar inriktning sker det ofta genom att enstaka kommuner eller landsting/regioner gjort försök eller tagit initiativ som fallit väl ut. Stora, centralstyrda myndigheter med ett detaljerat regelverk att följa, har mindre möjligheter att vara kreativa och snabbfotade i en föränderlig verklighet. Genom att det finns ett stort antal kommuner och landsting/regioner, som tillåts pröva olika vägar att uppnå de nationella välfärdsmålen, ökar också chanserna att samhället hittar nya vägar framåt.

HELHETSSYNNEN

Staten kan i vissa fall vara för stor för att mäktas med en helhetssyn i alla beslut. I ett närmare samspel med medborgarna, har en kommunal eller regional politisk församling större möjligheter att stå för en helhetssyn och göra nödvändiga avvägningar och prioriteringar mellan olika intressen.

Självstyret underlättar helhetssyn och samordning

Vanligen är medborgarnas förväntningar på service från kommuner och landsting/regioner större än de tillgängliga resurserna. De är dessutom ofta motstridiga. I den praktiska politiken tvingas man därför att välja och prioritera.

Det som gör den lokala och regionala demokratin mest lämpad att göra avvägningarna är dess förmåga till överblick. För att få överblick krävs en avgränsning. I en kommun, ett landsting eller en region är politikområdena inte större än att det går att få en helhetsbild. Därigenom är det också möjligt att sammanföra olika intressen, göra avvägningar mellan dem och fatta sektorsövergripande beslut. Sådana avvägningar är mycket svåra att göra i en centraliserad stat, eftersom de olika verksamhetsområdenas omfång blir för stora.

Självstyret ökar förståelsen för beslut

Det är kommunerna och landstingen/regionerna som organiserar merparten av välfärdsproduktionen i Sverige. Utgångspunkten är de lokala och regionala förutsättningarna, och att det är på den kommunala nivån som möjligheten är störst att göra väl underbyggda prioriteringar inom och mellan olika områden.

Prioriteringar är inte enkla beslut. Något ska få mer och något ska få mindre. Det är lättare för en politisk församling som är lokalt vald att med trovärdighet hävda att beslutet är demokratiskt förankrat. En lokal helhetssyn där medborgarnas samlade intressen har beaktats gör att genomförandet av svåra beslut blir möjligt, samtidigt som förtroendet för politiken finns kvar.

Självstyret leder till bättre hushållning med begränsade resurser

I en verksamhet som är detaljreglerad finns små eller inga möjligheter att prioritera mellan olika värden. Tjänstemän som enbart ska ta hänsyn till utförliga förordningar och rättighetskataloger kan inte, och får inte, hänvisa till bristande resurser för att neka någon något.

En strikt regeltillämpning ger kostnader som inte kan påverkas med mindre än att man ändrar regeln – vilket i den nationella demokratin kan vara både omständligt och tidsödande. I ett demokratiskt samhälle kan en avvägning mellan olika behov och önskemål bara genomföras på värderingsmässiga grunder, dvs. av en politiskt tillsatt församling. Ett samhälle som förlitar sig på ämbetsmannastyre och detaljerade centrala föreskrifter, har inte samma möjlighet att utifrån medborgarnas värderingar anpassa verksamheten efter tillgängliga resurser.

Olikhet och likvärdighet

Principen om jämlikhet omfattas av alla demokratiska krafter i Sverige och nästan alla medborgare. På den mest generella nivån är enigheten om jämlikhet som en överordnad, politisk värdegrund alltså närmast total. Så snart det gäller att dra praktiska konsekvenser ur principen, t.ex. i form av välfärdspolitiska åtgärder, ökar dock sannolikheten för komplikationer på grund av olikheter i synsätt och värderingar.

Det problemområde som är aktuellt här gäller jämlikhet mellan medborgare i olika kommuner, inte jämlikhet mellan invånare i samma kommun. I debatten ställs den nationella jämlikheten mot den kommunala självstyrelsen. Det är emellertid inte en självklar motsättning.

Jämlikhet och likvärdighet är inga enkla begrepp. Jämlikhet i tillhandahållna resurser och ett detaljerat regelverk leder inte med nödvändighet till jämlika resultat. Att jämställa jämlikhet eller likvärdighet å ena sidan och likformighet å den andra innebär en överdriven förenkling och försvårar en meningsfull analys. Det är nödvändigt att i stället nyansera och precisera begreppen på detta område.

Argument som används emot det kommunala självstyret är bland annat att det ur välfärdssynpunkt inte får bli för olika i olika kommuner och landsting/regioner. Det uttrycks ofta som att medborgarna har rätt till lika eller samma välfärdsutbud oavsett var de bor och vilka individuella förutsättningar de har. Många menar att statlig styrning är den enda eller i varje fall den bästa garanten för att det inte ska bli för olika.

Det behöver dock inte vara något fel i sig om det ser olika ut i olika kommuner och landsting/regioner. Olikheterna kan i själva verket vara en förutsättning för att på bästa sätt tillgodose medborgarnas behov och önskemål på lokal eller regional nivå. Olikheter behöver inte innebära att välfärdens värde är sämre på vissa håll. Det är ofta fullt möjligt att uppnå de nationella välfärdsmålen på olika sätt; olika vägar kan nå samma mål.

En lokal eller regional politik som tar hänsyn till lokala eller regionala förutsättningar är ett bättre verktyg för att realisera likvärdighet på resultatnivå för medborgarna, än en generell politik som är inriktad på likformighet i resurser, organisationsmodeller eller verksamhetsmetoder.

Beställning av skriften kan göras på tel 020-313 230,
fax 020-313 240 eller via något av förbundens
hemsida www.lf.se eller www.svekom.se.
ISBN 91-7289-137-8