

Urban Strandberg, "Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994"

Urban Strandberg är filosofie doktor i statsvetenskap. Strandberg är verksam vid CEFOS, Göteborgs universitet. Avhandlingen omfattar 455 sidor och är utgiven av Gidlunds Förlag.

Avhandlingen recenseras av Petter Wrenne, filosofie licentiat i offentlig förvaltning och verksam vid CEFOS, Göteborgs universitet.

Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994 är en tjock bok – 450 sidor. Det är 450 genomtänkta, innehållsrika och välskrivna sidor som alla med intresse för kommunal verksamhet och/eller politiska partier bör titta närmare på. Ägna några minuter åt denna, lite kortare sammanfattning av boken – som är en färsk statsvetenskaplig doktorsavhandling från Göteborgs universitet – innan du definitivt bestämmer dig för att läsa den.

Urban Strandbergs avhandling handlar om de svenska rikspartiernas ideologiska uppfattningar om den kommunala självstyrelsen, hur man i respektive parti önskar att självstyrelsen ska vara utformad. I grundlagen anges att det demokratiska systemet ska förverk-

ligas genom två institutioner: den representativa parlamentarismen och den kommunala självstyrelsen. Däremot är författningen mindre tydlig när det gäller exempelvis vilken uppgift självstyrelsen ska fylla. Den kommunala självstyrelsens roll och funktion förväntas riksdagen besluta om och ansvara för. Därigenom läggs makten att institutionalisera självstyrelsen på de politiska partiernas riksdagsledamöter. Strandberg vill med sin analys av partiernas idédebatt öka förståelsen för de ideologiska orsakerna bakom självstyrelsens institutionella roll i den svenska demokratin.

Det *teoretiska syftet* med avhandlingen är att utveckla en teori om kommunal självstyrelse och en analysram

som överensstämmer med teorin. För att identifiera de analytiska dimensionerna tar Strandberg sin utgångspunkt i tre grundläggande områden: kommuners grundkaraktär, kommuners styrelse och kommuners förvaltning.

När det gäller kommuners *grundkaraktär* som politisk enhet menar Strandberg att frågor som; Vad bör en kommun vara?, Vilket ändamål bör kommuner fylla?, Vilken status bör kommuner ha i det omgivande samhället? och Varför bör den kommunala självstyrelsen finnas? ringar in problematiken. Frågorna och svaren rör politisk auktoritet, kollektivitet och skapandet av en politisk basorganisation. Analysramen växer fram i två dimensioner – synen på samhället (mekanisk eller organisk) och synen på förhållandet mellan stat och kommun (självständighet eller centralisering).

Även det andra huvudområdet – kommuners *styrelse* – analyseras i två dimensioner, dels synen på medborgarnas roll i styrningen (via representanter eller via mer direkt deltagande), dels demokratins räckvidd (om den kommunala styrelsens spelplan ska vara omfattande eller begränsad). Problematikens ursprung går tillbaka till Aristoteles funderingar kring om en, några eller alla ska styra. Bör styrelsen vara demokratisk? Hur bör styrelsen påverka levnadsvillkoren för individerna i samfälligheten? Vilken roll ska partierna och de enskilda politikerna ha?

Två dimensioner är vägledande också när analysramen för kommuners *förvaltning* – frågor som rör hur den po-

litiska makten ska verkställas – tar form. Den ena rör på vilken kompetens kommuners administration ska byggas (professionell eller mer amatörmässig), den andra administrationens förhållande till de politiska besluten (formell eller substantiell). Partiernas inställning till i vilken utsträckning och på vilket sätt styrelsen ska vara inbegripen i verkställandet av sina egna beslut, kartläggs och analyseras ingående av Strandberg. Likaså om kommuninvånarna ska fylla någon funktion i kommunens förvaltningsverksamhet.

Empiriskt är Strandbergs syfte att analysera de politiska partiernas principiella utsagor om den kommunala självstyrelsen under perioden 1962–1994. Med de sex teoretiska dimensionerna som analysverktyg ger sig Strandberg i kast med det empiriska materialet, riksdagspartiernas "formaliserade officiella viljeyttringar som kommer till uttryck i skriftliga dokument" – enkelt uttryckt partiernas programskrifter. Genom programskrifterna vill han komma åt partiernas egna ideologiska bildér av hur den kommunala självstyrelsens funktion ska se ut. De partiers vars skrifter analyseras är kristen demokratisk samling/kristdemokratiska samhällspartiet, högerpartiet/moderaterna, centerpartiet, folkpartiet/folkpartiet liberalerna, socialdemokratiska arbetarepartiet, miljöpartiet/miljöpartiet de gröna och vänsterpartiet kommunisterna/vänsterpartiet.

Hur sammanfattar man enklast resultaten i Strandbergs avhandling? Sannolikt med tre begrepp: servicedemo-

krati, medborgardemokrati och gemenskapsdemokrati. Detta är de tre sammanhängande tanke-system – *kommunideologier* – han identifierar hos ett eller flera partier vid olika tidpunkter under den studerade perioden. Både kontinuitet och förändring kännetecknar debatten om den kommunala självstyrelsen. Kontinuiteten består i att principiella uppfattningar som framförs redan under tidigt sextiotalet, hänger med ända in på nittiotalet. Till förändringarna hör att tyngdpunkten i debatten förskjuts, att några av partierna ändrar sin syn på kommuner och att vissa idéer överges av ett parti, men anammas av ett annat. Strandbergs analys är tidsmässigt uppdelad i tre delar: 1962–1974, 1975–1982 och 1983–1994, varav den inledande avrapporterades en första gång i hans licentiatuppsats *Självständighet eller statsbundenhet* (1995).

Socialdemokraternas reformering av den kommunala självstyrelsen symboliserar *servicedemokratin kommunideologi*. Kommunernas funktion är framför allt att tillgodose servicevärden och de blir därför viktiga delar i välfärdsstaten. Eftersom den sociala servicen och de sociala rättigheterna ska vara lika för alla medborgare, oavsett var i landet man bor, krävs att kommunerna är slagkraftiga och tydligt statsbundna. Kommunernas uppdrag blir att genomföra den nationella reformpolitiken och genom sin uppbyggnad knyts de till en viss uppfattning om kommuners funktion. Idéer om kommuners förvaltning är centrala inom servicedemokratin, medan idéer om medborgarnas delaktighet

kommer i skymundan.

Socialdemokraterna står huvudsakligen fast vid det servicedemokratiska idealet under alla tre tidsperioderna. Från 1983 får man sällskap av de tre borgerliga partierna moderaterna, folkpartiet och centerpartiet, vilket gör att servicedemokratin kommunideologi i början av nittiotalet delas upp i en vänster- och en högerversion. Partierna är överens om servicevärdens centrala roll, men debattens vågor går höga om vad "goda" servicevärden är, om hur kommunernas förvaltning ska utformas samt om synen på serviceproduktionens omfattning, organisation och effektivitet.

Medborgardemokratin kommunideologi är en direkt reaktion på servicedemokratin och ansluter till en liberal-konservativ syn på politik och medborgarskap. En kommun är en sammanslutning av fria individer för att lösa gemensamma uppgifter. När man vill förändra samhället i någon riktning är det den enskilda kommunens uppgift att fatta sådana beslut, inte riksdagens. Under sextio- och sjuttiotalet formulerar moderaterna och folkpartiet idéer om den kommunala självstyrelsen som går väl i linje med en medborgardemokrati, där kommuninvånarnas inflytande över politikens verkställande – genom exempelvis självförvaltning och politikerförvaltning – lyfts fram som organisatoriska ideal.

Under perioden 1975–1982 ansluter centern till den medborgardemokratiska kommunideologin. Detta är förmodligen mindre anmärkningsvärt än att

även vänsterpartiet gör det, när man för första gången formulerar egna kommunalpolitiska program. Centern och vänsterpartiet är framför allt ense i sin oro över politiskt passiva kommuninvånare, vilket man anser skulle bli resultatet av en genomförd service-demokrati. Dessutom hävdar man att alla samhällen måste ha en egen politisk styrelse, annars är de inte 'kompleta'. När de tre borgerliga partierna lämnar det medborgardemokratiska idealet under den sista tidsperioden, 1983–1994, står faktiskt vänsterpartiet kvar som de sista ivrarna av den ursprungligen liberalkonservativa kommunideologin.

Det finns en uppenbar likhet mellan medborgardemokratin och gemenskapsdemokratin – uppfattningen att kommuner bör vara så självständiga som möjligt. I övrigt tar *gemenskapsdemokratin kommunideologi* sin utgångspunkt i delvis andra faktorer än de två övriga, inte minst för att man har en helt annorlunda syn på vad kommunal självstyrelse bör vara och vad 'det goda samhället' är. Under åren 1962–1974 betonar kds och centern ett traditionellt tänkande och kritiserar det annars så dominerande moderna synsättet på människan och samhället. Man ifrågasätter det moderna samhällets grundtankar, oavsett om de är formulerade utifrån socialliberala eller socialdemokratiska utgångspunkter. Till sin grundkaraktär är kommunen en social gemenskap som är spontant och historiskt framvuxen. Människor anses ha ett behov att sluta sig samman i kollektiv; att utforma den

kommunala självstyrelsen utan hänsyn till lokalsamhällets karaktär – enligt socialdemokratisk modell – innebär att man tömmer kommunen på dess mest grundläggande funktion.

Centern lämnar den gemenskapsdemokratiska kommunideologin vid ingången av den andra tidsperioden, 1975, men kds får istället sällskap av miljöpartiet. Kds och miljöpartiet finns kvar som gemenskapsdemokratis sista försvarare tills den studerade perioden tar slut, 1994.

Strandberg konstaterar att vänsterpartiet är det allra tydligaste exemplet på att den kommunideologiska dimensionen överskrider den vänster-högerdimension som vanligtvis används av både forskare, politiker och samhällsdebattörer. Detta konstaterande ingår i den mycket omfattande empiriska kunskap vi får om de politiska partiernas idéer om den kommunala självstyrelsen. Idéerna bör rimligtvis kunna användas som orsaksfaktorer i kommande statsvetenskapliga studier av politiska händelseförlopp. Till detta läggs den mer teoretiska kunskap vi får genom Strandbergs teori om den kommunala självstyrelsen, en teori som också den bör komma till användning i den framtida statsvetenskapliga forskningen – som angreppssätt och som analysram. Slutligen lär vi oss att debatten mellan de politiska partierna om den kommunala självstyrelsen under dryga tre decennier, inte bara handlar om kommunal demokrati och effektivitet. På ett mycket grundläggande sätt rör den hur det svenska samhället ska utformas.

Jag har i min hand en stringent, väl-skriven och mycket omskriven bok om den kommunala självstyrelsen och hur de politiska partierna har funderat kring detta fenomen sedan början av sextiotalet. Det kan väl vara något för sommarens halvlata dagar? Boken är tjock, som bra böcker ofta är, och kan knappast sträckläsas som en roman i hängmattan. Däremot inbjuder den till att läsas avsnittsvis antingen om favoritpartiets idéer och hur de har utvecklats över tid, eller om favoritperioden och hur parti-

ernas uppfattningar formulerades just då. Om inte annat kan det hjälpa oss att förstå varför partierna agerar som de gör i dagens debatt, i detta ständigt aktuella ämne. Boken är sannolikt redan en betydelsefull del i det statsvetenskapliga kunskapsbygget. När det gäller kommunala självstyrelsefrågor kommer många – forskare, politiker och andra – att dansa till Strandbergs (fot)noter de närmaste åren. Det finns dessutom välkomponerade noter så det räcker åt alla!