

Statlig styrning eller kommunala utvecklingsprocesser?

av JAN WALLEMBERG

Målkonflikter är kännetecknande för många mänsklig verksamhet; strävan efter en god sak minskar möjligheten att uppnå en annan god sak. *'Vi ställs inför val mellan mål som är lika heliga och krav som är lika absoluta'*, säger filosofen Isaiah Berlin, *'och förverkligandet av vissa av dem innebär oundvikligen att andra offras'* (Berlin 1984 s. 179).

Hur lätt är det inte att illustrera denna filosofiska insikt med kommunalt material! Ett aktuellt exempel är effektivitetskraven i allmänhet och besparingarna i synnerhet. De är politiskt prioriterade mål som bär nödvändighetens prägel, men som ofta minskar möjligheten att uppnå andra viktiga mål.

Rättssäkerhet är ett sådant mål, vars genomförande kan försvåras när effektivitet och besparingar högprioriteras. Under den ekonomiska knapphetens stjärna är det ju omvittnat svårt för kommunerna att fullgöra alla lagstadgade skyldigheter; psykvård och äldreomsorg må räcka som exempel. Man har rentav an-

vänt begrepp som "domstolstrots" och "lagtrots" för att skildra dessa tillkortakommanden.

Lokaldemokrati är ett annat mål, vars genomförande försvåras av effektivitetsprioriteringen. Levande partiarbete, aktiva lokala nämnder, folkligt förankrade fullmäktigemöten, nya former för medborgerlig delaktighet; det är sådant som mött stora svårigheter när huvuduppgiften är besparingar, rationaliseringar och budgetramars hållande.

Ändå vore det mindre ärligt att helt enkelt bortse från behovet av effektivitet och besparingar, för att kunna prioritera "vackrare" mål. Effektivitet och besparingar *är* nöd-

vändiga uppgifter för kommunerna. Problemet är att även lokaldemokrati och rättssäkerhet är nödvändiga uppgifter. Det finns sålunda målkonflikter i den svenska modellen, inte som någon tillfällig brist utan som en systemegenskap.

Kommunerna har tre grundläggande uppgifter

Sedan länge har kommunerna tre principiella huvuduppgifter: att nå effektivitet i tjänsteproduktionen, att utveckla lokaldemokratin och att fullgöra kraven på rättssäkerhet. Lokaldemokratin och rättssäkerheten är "urgamla" och ingår i själva idén om en svensk kommun. Kraven på effektivitet kom senare, framför allt som ett resultat av den kraftigt ökande tjänsteproduktionen under sextio- och sjuttiotalen och de senaste årens ekonomiska kris.

Dessa tre grundläggande kommunala uppgifter är inte åtskilda i tid och rum, så att de kan skötas en i taget av särskilda tjänstemän och politiker. Tvärtom! All kommunal verksamhet genomsyras ständigt av kraven på lokaldemokrati, effektivitet och rättssäkerhet. Detta är en mycket komplicerad uppgift. Inte bara därför att det gäller tre stränga krav som vart och ett är svårt att uppfylla, utan också därför att det är tre krav av olika karaktär med motstridande mål. Lokaldemokrati är till exempel kopplat till sådana faktorer som situationsanpassning och medborgerlig delaktighet, och

till de förtroendevaldas sunda förnuft, ideologiska kompass och folkliga förankring. Det är emellertid kännetecknen som är nästan rakt motsatta rättssäkerhetens krav. Där betonas strikt regelberoende, nationell likhet och ämbetsmannens svala objektivitet. Mellan demokrati och rättssäkerhet finns helt enkelt betydande principiella skillnader, trots att de båda ingår i den moderna västerländska civilisationen (Sejersted 1985, Rothstein 1995 och Petersson 1996). Gentemot effektivitetskraven uppkommer ytterligare komplikationer. Både politikens känsloladdade processer och rättssäkerhetens svala lagtolkning hamnar lätt i konflikt med effektivitetens nyttotänkande i allmänhet och ekonomism i synnerhet. Vilken av de tre grundläggande kommunala uppgifterna som än prioriteras, skapas en huvudinriktning och en organisationskultur som lätt ger negativa effekter på de två andra uppgifterna.

Men det finns inte endast motsättningar och spänningar mellan dessa tre uppgifter. I stor utsträckning finns det också gemensamma utgångspunkter och ömsesidiga förstärkningseffekter. Framför allt så, att modern lokaldemokrati, effektivitet och rättssäkerhet utformats inom samma tanketradition, samma "paradigm". Den under efterkrigstiden framväxande välfärdsstaten dominerades av föreställningar om rationalitet, planeringsoptimism och statlig förmåga, där fanns en påtaglig anda av social ingenjörskonst (inte alls enbart en socialdemokratisk företeelse, utan brett partipolitiskt omfattad; se Uddhammar 1993). Lagstiftning, centralstyrning

och formell reglering i hierarkiska organisationer blev i denna kultur standardlösningar på samhällsliga problem.

Det traditionella begreppet rätts-säkerhet levde kvar men omformades i denna välfärdsstatens överideologi. Den moderna statsmakten övertog till stora delar organisationsstrukturer, styrprinciper och allmän föreställningsram från det klassiska rättssäkerhetsbegreppet (Rose 1980). Förändringen bestod framför allt av att rättssäkerheten utvidgades från politiska rättigheter till att gälla även sociala och ekonomiska rättigheter. Att på så sätt använda rättsstatens klassiska styrningsmodell på det sociala området har emellertid gett en del komplikationer, diskuterade av bland andra Hydén (1989).

Lokaldemokratien blev i denna efterkrigstidens välfärdspolitiska kultur omvandlad från enklare medborgerligt deltagande med urgamla anor till en kopia av modern riksdemokrati: partiväsande, valrörelser, professionella politiker och formella beslut överst i en hierarkisk kedja. Och passiviserade medborgare. Den mycket gamla medborgerliga delaktigheten – den har åtminstone medeltida anor – omformades på detta sätt radikalt under en mycket kort period. Före 1921 var det naturligtvis inte tal om demokrati i någon modern mening, men där fanns en mycket utbredd medborgerlig medverkan i allehanda kollektiva angelägenheter. Den har återuppstått som något av ett demokratiskt ideal i dagens moderna – eller postmoderna – värld. Sålunda påminner Robert Putnams (1996) uppmärksammade studie av Norditaliens demokrati en

svensk läsare inte så lite om Nils Herlitz (1924) skildring av kommunalt liv i 1830-talets Sverige. Smidig problemlösning, brett medborgerligt deltagande och tillit mellan människor i lokalsamhället framstår i båda dessa studier som centrala värden. Kontrasten mot dagens svenska kommuner blir påfallande.

Effektiviteten, den tredje av de moderna kommunernas grundläggande uppgifter, blev huvudsakligen ett krav under de kommunala expansionsåren i den dittills mycket småskaliga och begränsade verksamheten. Och effektivitet tolkades i tidens anda som storskalighet, specialisering och centralstyrning. Arbetslivskonsekvensen blev det sedermera förkättrade begreppet *taylorism*. Där utför den anställde enkla, specialiserade och centralstyrda arbetsuppgifter utan hänsyn till personligt ansvar och individuell motivation (det löpande bandet och tidsstudiemannen är vanliga exempel). Grundtankarna bakom denna effektivitetsmodell liknar på ett slående sätt denna tids tolkning av demokrati och rättssäkerhet; stark tilltro till formell reglering, experttänkande, hierarki och centralstyrning.

Kommunsammanslagningarna 1952–1974 är ett tydligt exempel på hur efterkrigstidens välfärdspolitiska föreställningar slog igenom på kommunal nivå (skildrade av bland andra Strömberg och Westerståhl 1983). Framför allt innebar omvandlingen att lokaldemokratien professionaliserades och avlägsnades från det traditionella medborgerliga deltagandet och att verksamheten i effektivitetens namn byråkratis-

rades och dominerades av experter. Uppenbart faller rättssäkerhetsbegreppet väl in i denna välfärdspolitikens overrideologi av långtgående planerings-, reglerings- och styrningsambitioner.

Sålunda utformades de moderna kommunerna inom en tanketradition som till stora delar transformerade de tre begreppen lokaldemokrati, effektivitet och rättssäkerhet till inbördes likhet. Ändå kvarstår vissa spänningar och målkonflikter mellan dessa kommunernas grundläggande uppgifter. Sammantaget har detta medfört att kommunernas roll i samhället utformats som något av en känslig balans- och kompromissakt mellan tre tunga krav. Onekligen komplicerar det förnyelsearbete och utvecklingsprocesser i kommunerna.

Strukturella villkor för kommunal förnyelse

Det stundande milleniumskiftet får icke sällan symbolisera den mindre påtagliga men mer tankeväckande förändringen från klassiskt industrisamhälle till postindustriellt kunskapssamhälle. I denna omvandlingsprocess är självfallet kommunernas organisationsstruktur, styrprinciper och allmänna samhällsroll föremål för omprövning och nytänkande (se till exempel internationella forskningsöversikter i Ben-Elia 1996 och Bogason 1996). Icke sällan observeras en tydlig spänning mellan kommunernas traditionella sätt

att lösa sina uppgifter och de moderna samhällsfrågornas grundläggande karaktär. Sociala problem blir allt mer sammansatta och föränderliga, men kommunernas organisation och arbetssätt är ofta statiska, regelstyrda och specialiserade i avskilda sektorer. Sådana spänningar mellan organisationsverklighet och problemverklighet kan tyckas vara lätt att minska; reformera lämpligen organisationen. Ändå är detta en påfallande komplicerad uppgift som sällan lyckas fullgott. Förklaringen kan nog delvis sökas i generella förändringssvårigheter gällande gruppdynamik och individualpsykologi, men finns också till stor del i specifika kommunala strukturegenskaper. Sålunda är det kommunernas roll i samhället, sedan länge bestämt av den dominerande politiska och administrativa kulturen, som ger förutsättningar för kommunala förnyelseprocesser. Särskilt är det de ömsesidigt balanserande kraven på lokaldemokrati, rättssäkerhet och effektivitet som påverkar förändringsmöjligheterna.

Här ska närmare beröras en speciell förnyelseprocess och dess relation till de strukturella förutsättningar som ges av kraven på lokaldemokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Det gäller reformeringen av det kommunala arbetslivet bort från taylorismens centralstyrning och detaljreglering. Vad som ska uppnås i stället är ofta tämligen diffust och olikartat uttryckt i kommunerna. På ett allmänt plan gäller det en strävan att öka personalens delaktighet och arbetsmotivation för att nå två huvudmål: dels förbättrad kvalitet och effektivitet i verksamheten, dels

ett bättre arbetsliv med minskad frånvaro och större arbetsglädje. Kanske är dessa förnyelsesträvanden i antitayloristisk riktning i huvudsak ännu just *anti*. Man vet vad man är emot, men mer exakta alternativ saknas. Ofta kommer inspirationen från forskning om de positiva sambanden mellan egenkontroll i arbetet, hälsa och produktivitet (se speciellt Karasek och Theorell 1990). Men man brukar också hämta näring ur diskussionerna om paradigmskiftet mellan det klassiska industrisamhället och det postindustriella kunskapssamhället. Kommunerna måste – så lyder argumentet – anpassa sig till den nya tiden, och sålunda behandla de anställda som medvetna, ansvars-kännande och kreativa människor i samspel med medvetna, ansvars-kännande och kreativa brukare och medborgare. Just därför måste – fortsätter argumentet – industrisamhällets gamla hierarkiska organisations- och styrningsideal, och de därpå baserade kommunala förvaltningarna och arbetssätten, reformeras i grunden.

Ehuru starkt omfattade på det verbala planet, tycks dessa principer vara svåra att genomföra i praktiken. Inte minst ger kommunernas roll i samhället villkor och begränsningar av strukturell art. Låt mig översiktligt precisera hypotesen om det kommunala förnyelsearbetets strukturella villkor, för att sedan kort redogöra för en empirisk undersökning på detta tema (Wallenberg 1997).

Lokaldemokrati innebär i vår politiska kultur huvudsakligen en fokusering på partiväsendet och det formella fullmäktige-nämnds-

temet. Beslut ska fattas av politiker, och ansvaret för den kommunala verksamheten ligger hos politiker. Även om delegering till tjänstemän är vanligt förekommande, så finns ändå en stark norm om politikens styrning och kontroll. Uppenbarligen hamnar detta lätt på kollisionskurs med de aktuella utvecklingsprocesserna. Där finns två element som inte alls harmonierar med den traditionella synen att demokrati framför allt är politiska beslut i toppen av en hierarkisk styrningskedja.

För det första ska de anställda på låg nivå i den kommunala organisationen få fatta beslut efter eget omdöme, med situations- och individanpassning som rättesnöre. Vad än ansvariga politiker vill, så kan den anställda tänkas göra något annat med hänvisning till praktisk lämplighet och professionell bedömning; så fungerar det också i verkligheten, enligt Lipskys (1980) numera klassiska studie av *street-level-bureaucrats*. Det kan uppenbarligen leda till orimliga konsekvenser för den rådande demokratitolkningen, där politikens beslut ses som den huvudsakliga inkarnationen av medborgarnas önskemål.

För det andra innebär aktuella förnyelsesträvanden till stor del att begreppet "beslut" minskar i betydelse. Så länge "beslut" står i fokus kan det kanske vara mindre viktigt om de fattas av politiker eller tjänstemän. Man rör sig ändå inom ett välkänt paradigm, där man har *kontroll* på ett traditionellt rationalistiskt sätt. Men när besluten som sådana minskar i vikt, hotas hela det välkända systemet. Det är vad som händer i utvecklingsprocesser av dagens

snitt, emedan själva grundtanken är att förändringen ska leda till något oplanerat och okänt. Situationens egen logik tänks skapa resultaten genom praktisk handling och "beslut" kan möjligen åstadkommas efteråt, som en konfirmering av vad som redan skett. Som synes är detta precis tvärtemot den dominerande föreställningen om den representativa demokratin, där formella beslut föregår handling och styr handling.

Sålunda finns tydliga spänningsförhållanden mellan den klassiska representativa demokratin och de moderna förnyelsesträvandena i kommunerna.

Effektivitet är den andra grundläggande kommunala uppgiften. Också den står i motsatsställning till utvecklingsarbetet. Ty effektivitet tolkas huvudsakligen inom den rådande ekonomismens idévärld som besparingar, uppifrån kommande rationaliseringar, minskad personaltäthet och dylikt. I denna kultur ses utvecklingsprocesser lätt som dyrbara excesser som får anstå till ett bättre budgetläge. Det brukar hjälpa föga att framhålla att ett huvudmål med utvecklingsarbetet just är ökad effektivitet. Ofta avslås ändå sådana propåer till förmån för nämnda åtgärder. Tre huvudskäl till detta kan iakttagas. Dels rör sig beslutsfattarna inom de traditionella effektivitetsmodellernas idévärld, och där *ska* effektivitet uppnås medelst hårdhänta beslut som fattas i toppen och vandrar nedåt i en hierarkisk organisation. Dels finns ett egenintresse hos ekonomiavdelningar och budgetansvariga att värna sin egen position i systemet. Det görs bäst genom att hävda traditionella effektivitets-

instrument och motverka det antitayloristiska utvecklingsarbete som synes gynna konkurrenter i form av personalchefer och utvecklingsansvariga. Dels tvingar den ekonomiska krisen fram akuta – ofta panikartade – åtgärder som kan ge snabba effekter, vilket det anti-tayloristiska utvecklingsarbetet knappast kan.

Här uppkommer sålunda lätt en paradox. Utvecklingsarbetet motiveras med effektivitetsskäl, och avslås med effektivitetsskäl!

Rättssäkerhet är den tredje grundläggande kommunala uppgiften, som likt de två föregående lätt får menliga konsekvenser för utvecklingsarbetet. Denna möjlighet syns genast vid en översiktlig jämförelse mellan de två begreppen. Rättssäkerhet innebär nationell likhet, fasta regler, rätt att överklaga och goda möjligheter till förhandsstyrning och efterhandskontroll. Utvecklingsarbete innebär situationanpassning, lämplighetsbedömningar och en färd in i det okända. Ju starkare rättssäkerheten betonas för kommunal verksamhet, desto svårare blir det att bedriva utvecklingsarbete och vice versa. Ett konkret exempel: Socialtjänstlagen innehåller numera några paragrafer om barnomsorg. Där sägs i paragraf 13 b att barngrupperna ska ha lämplig sammansättning och storlek, och i paragraf 13 a räknas upp vilka former av barntillsyn som ingår i begreppen förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Det medför att sådant inte kan utformas i utvecklingsprocesser bland personalen eller i samspelet personal-föräldrar, ty de frågor som regleras i Socialtjänst-

lagen beslutas ytterst av förvaltningsdomstolarna (länsrätter, kamrarrätter och Regeringsrätten). Kravet på rättssäkerhet, i detta fall önskan om lagskyddad och nationellt likartad barnomsorg, innebär på så sätt en formell reglering och en domstolsmakt som står i motsättning till lokalt utvecklingsarbete.

Den allmänna hypotesen innebär sålunda att kommunernas tre grundläggande uppgifter inom den dominerande politiska kulturen ger speciella villkor – närmare bestämt *svårigheter* – för utvecklingsprocesser av antitayloristiskt slag. Hur kan det belysas med empiriskt material?

Den antitayloristiska utvecklingen i praktiken

I en relativt omfattande undersökning med både enkäter och intervjuer granskades arbetsorganisation, inflytande, arbetsmotivation och lokalt ledarskap inom sex olika kommunala verksamhetsområden: barnomsorg, äldre-handikappomsorg, skola, fritid, miljö samt individfamiljeomsorg. Det visade sig finnas många skillnader mellan olika arbetsplatser, även inom en och samma verksamhet, men det visade sig också finnas systematiska skillnader mellan de sex verksamheterna. Framför allt så, att verksamheterna grupperades i två huvudblock: barnomsorg, äldre-handikappomsorg och fritid för sig, miljö och individ- och familjeomsorg för sig, med skolan i många fall i en mellanställning. Det första blocket hade systematiskt

högre värden på de "antitayloristiska parametrarna", det vill säga, större individuellt och grupporienterat inflytande, bättre chefer, mer kompetensutveckling, högre arbetsmotivation och dylikt. Det andra blocket kännetecknades i betydligt högre grad av klassiska arbetslivsproblem såsom en känsla av centralstyrning, formell reglering, oinspirerande chefer, sämre grupporienterat arbete och individuell ofrihet.

I hur hög grad kan då detta resultat kopplas till den bakomliggande hypotesen om de strukturella villkorens styrande funktion, eller mer exakt, *hindrande* funktion?

Lokaldemokratins försvårande roll förefaller vara obetydlig. Snarast utgick det motsatta politiska impulser, om än vaga och svaga, att utvecklingsarbete i antitayloristisk riktning var önskvärt. Varken intervjuer eller enkäter antyder att kommunalpolitiker eller det kommunalpolitiska systemet skulle påverka utvecklingsarbetet åt något håll alls. Materialet visar framför allt att lokaldemokratien i detta sammanhang hade en underordnad betydelse.

Effektiviteten hade onekligen betydelse som försvårande faktor för utvecklingsarbetet, framför allt den dominerande synen på effektivitet som besparingar och nedskärningar. Det är svårt att bedriva ett inspirerat förnyelsearbete med nedskärnings-, uppsägnings- och omstruktureringshot över sig. Det vidimerades i många intervjuer. Ändå kan inte denna omständighet förklara tudelningen av materialet. Varför påverkades barnomsorg, äldre-handikappomsorg och fritid betydligt mindre än miljö och individ- och

familjeomsorg av de ekonomiska problemen? Besparingar och nedskärningar slog ungefär jämnt över verksamheterna, och kan knappast förklara de systematiska skillnader som observerades. Hypotesen om effektivitetskravens negativa betydelse för den antitayloristiska utvecklingen kan alltså möjligen sägas få ett allmänt stöd av materialet, men på en nivå som knappast innebär något tillskott av förklaring och förståelse.

Rättssäkerheten är den tredje strukturella faktorn, och den visar sig ha en betydligt större förklaringskraft till de empiriska observationerna än de två andra faktorerna. Intervjuer om arbetets villkor gav nämligen övertygande förklaringar till de olika nivåerna på de "antitayloristiska parametrar" som påvisades i enkäten. *Graden av reglering i arbetet* är av avgörande betydelse. Framför allt gäller det lagar, men också förordningar, föreskrifter och vetenskapliga normer. Intervjuerna i dessa frågor stärker hypotesen om rättssäkerhetens försvårande funktion för utvecklingsarbetet på två sätt. Dels angav intervjupersonerna direkt att graden av reglering i arbetet hämmade möjligheten till individuellt inflytande, grupporienterat inflytande, gott ledarskap och den därav följande arbetsmotivationen. Dels kunde med intervjuernas hjälp graden av reglering i arbetet preciseras så långt att en rangordning mellan de olika verksamheterna blev möjlig, och denna rangordning överensstämde med det resultat som gavs i enkäten genom konkreta frågor om individuellt inflytande, grupporienterat inflytande och så vidare. En-

käter och intervjuer stödde alltså varandra i slutsatsen om regleringens betydelse för utvecklingsarbetet. Det visade sig också att det inte endast gick att rangordna materialet i två huvudgrupper avseende nivå på taylorism och regleringsgrad, utan även att de sex enskilda verksamheterna kunde rangordnas. En enkel skiss, figur 1, illustrerar resonemanget.

Intervjuerna inom fritidsverksamheten gav sålunda ett starkt intryck av ett fritt och oregrerat arbete, där personalen självständigt kunde avgöra vad som skulle göras och hur det skulle göras. Inga lagar och förordningar reglerar deras arbete, och verksamheten utvecklas ofta i en dialog och utvecklingsprocess mellan personal, chef och ungdomar. De andra verksamheterna har dessa kännetecken i en fallande skala ned till miljöverksamheten, som är starkt reglerad av lagar, förordningar och vetenskapliga normer. Utrymmet för individuellt inflytande, grupporienterat inflytande med mera är därav starkt begränsat.

I detta sammanhang är det av stor vikt att påpeka att regleringen i arbetet på intet sätt består av "dum byråkrati", "onödig kontrollhysteri" eller liknande, utan i huvudsak av hedervärda bestämmelser med goda rättssäkerhetsmotiv för sin existens. Socialtjänstlagen och miljölagstiftningen må räcka som exempel. De har införts med goda avsikter, men innebär likafullt betydande mått av reglering av arbetet inom individ- och familjeomsorg respektive miljöverksamheten, till nackdel för den antitayloristiska utvecklingen därstädes.

Figur 1. Sambandet mellan regleringsgrad och arbetsmotivationens nivå.

GRAD AV REGLERING	GRAD AV ARBETS- MOTIVATION	VERKSAMHET
låg	hög	fritid
medel	medel	barnomsorg äldre-handik. skola
hög	låg	individ-fam. miljö

Kommunernas komplicerade roll i 2000-talets samhälle

Rättssäkerhet är sålunda i undersökningen den faktor som särskilt hindrar, begränsar och försvårar kommunalt utvecklingsarbete i anti-tayloristisk riktning. Men samtidigt är det en faktor som har hög politisk prioritet och utgör en viktig grundsten i svensk politisk kultur. Rättssäkerhet innebär den vällovliga ambitionen att för medborgarnas bästa stifta lagar och utge förordningar som både kommunerna och andra offentliga organ måste följa. På så sätt existerar det en målkonflikt mellan två angelägna uppgifter. Å ena sidan den urgamla respekten för lagen, kompletterad med den moderna omsorgen om medborgarna genom bland annat Socialtjänstlagen och miljölagstiftningen. Å andra sidan möjligheten till fri och lokalt präglad utveckling och förnyelse av den kommunala organisationen och verksamheten, så att man i

högre grad blir i "takt med tiden", i takt med det postindustriella kunskapsamhällets krav på individanpassning, situationsanpassning och egenkontroll hos både anställda och brukare.

Kan denna ekvation lösas nöjaktigt? Kan något av rättssäkerhetskravet och utvecklingsbehovet omformuleras eller mildras?

Förmodligen ligger problemets kärna i rättssäkerhetens utvidgade omfång. Efterkrigstidens breddning av rättighetsbegreppet från klassisk politisk frihet till materiella förmåner rymmer komplikationer som döljs i tider av ekonomisk expansion men ställs på sin spets vid nedgångar, accentuerat vid samhälleliga paradigmskiften av nuvarande slag (Wallenberg 1996). Moderna rättigheter, framför allt av den typ som regleras i Socialtjänstlagen och omsorgslagen LSS, får sålunda två konsekvenser.

Dels styrs mycket stora delar av kommunernas verksamhet av lagar, förordningar och domstolar, även det som helt nyligen var "fakulta-

tivt" (frivilligt), till uppenbart förfång för lokalt utvecklingsarbete och kommunal självstyrelse (Riberdahl 1993). Sådant som är i detalj reglerat av staten blir knappast föremål för kreativ lokal förnyelse.

Dels kräver materiella förmåner av denna nya rättighetstyp avsevärda ekonomiska resurser. Ofta större än vad kommunerna förfogar över. Det medför att effektiviteten i dess snäva ekonomistiska uppenbarelseform måste prioriteras, till nackdel för utvecklingsprocesserna.

Bör alltså behovet av lokala utvecklingsprocesser sättas före rättssäkerhet av dagens modell, eller bör det omvända gälla? "Mer av båda" är ett vanligt svar. Det innebär emellertid att skyffla problemen under mattan snarare än att ge en konstruktiv lösning. I stället borde målkonflikterna i dagens kommuner leda till en grundlig principdebatt om nödvändiga prioriteringar. Framför allt i den fundamentala frågan om varför kommunerna finns. Vad är deras unika huvuduppgift som inga andra samhällsaktörer kan fylla? Svaret kan formuleras som olika "kommunideologier", med därpå baserade praktiska och juridiska lösningar. Dahlkvist och Strandberg (1994) diskuterar till exempel fyra grundformer för kommunernas roll i samhället: gemenskapskommunen, kontraktskommunen, statsorganismkommunen och förvaltningskommunen (lite modifierade av Montin 1997). Vi kan välja en av dem och vidareutveckla de praktiska konsekvenser som uppstår. Men vi kan knappast behålla dagens kommunala modell, formulerad 1862 och kraftigt modifierad under efter-

krigstidens välfärdspolitik, där olika uppgifter lagrats på varandra utan sammanhängande grundprincip. Ökande målkonflikter blir resultatet. Det finns därför behov av en ny principmodell, "kommunideologi", som är anpassad till det postindustriella kunskapssamhällets 2000-tal. Kan sålunda lokaldemokrati, effektivitet och rättssäkerhet samtidigt vara grundläggande uppgifter för morgondagens kommuner? Kanske de bör omformuleras för att bättre harmoniera med varandra, och för att underlätta kreativt lokalt utvecklingsarbete. Eller bör rentav rättssäkerheten läggas på staten, effektiviteten på marknaden och lokaldemokratin på nyklassiska småkommuner? Kanske finns det andra ansvarsfördelningar och nytolkningar, som kan motiveras utifrån en sammanhållen grundsyn på kommunernas roll i morgondagens samhälle.

Referenser

Ben-Elia, Nahum (red), 1996

"Strategic Changes and Organizational Reorientations in Local Government". Macmillan Press.

Berlin, Isaiah, 1984

"Fyra essäer om frihet". Stockholm: Ratio.

Bogason, Peter (red), 1996

"New Modes of Local Organizing". New York: Nova Science Publishers.

Dahlkvist, Mats och Urban Strandberg, 1994

"Konrakt eller förvaltning – förening eller gemenskap". Göteborg: CEFOS. arbetsrapport 4.

Herlitz, Nils, 1924

"Svensk stadsförvaltning på 1830-talet". Stockholm: Norstedt.

Hydén, Håkan, 1989

"Rättsliga styrningsmodeller i rättsstaten och välfärdsstaten". I Sjöblom, Stefan och Krister Ståhlberg (red) "Den mångtydiga styrningen". Åbo Akademis förlag.

Karasek, Robert och Tönus Theorell, 1990

"Healthy Work. Stress, Productivity, and the Reconstruction of Working Life". New York: Basic Books.

Lipsky, Michael, 1980

"Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service". New York: The Free Press.

Montin, Stig, 1997

"Finns det någon kommunal folkstyrelse?" I Blom, Agneta och Jan Olsson (red) "Demokrati i en ny tid". Inrikesdepartementet, Ds 1997:35.

Petersson, Olof, 1996

"Rättsstaten. Frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik". Stockholm: Publica Norstedts juridik.

Putnam, Robert, 1996

"Den fungerande demokratin". Stockholm: SNS Förlag.

Riberdahl, Curt, 1993

"Rättighetslagar och kommunal självstyrelse". Förvaltningsrättslig tidskrift nr 3.

Rose, Richard (red), 1980

"Challenge to Governance". London: SAGE.

Rothstein, Bo (red), 1995

"Demokrati som dialog". SNS Förlag.

Sejersted, Francis, 1985

"Demokrati og rettsstat". Oslo: Universitetsforlaget.

Strömberg, Lars och Jörgen Westerståhl (red), 1983

"De nya kommunerna". Stockholm: Liber Förlag.

Uddhammar, Emil, 1993

"Partierna och den stora staten". Stockholm: City University Press.

Wallenberg, Jan, 1996

"Den instabila demokratin. En strategi för den kommunala självstyrelsens framtid". Stockholm: Kommentus.

Wallenberg, Jan, 1997

"Kommunalt arbetsliv i omvandling". Stockholm: SNS Förlag.