

Interorganisatorisk interdependens och stat-kommun-relationer: vem är beroende av vem?

Av MARIE BENGTSSON

This article deals with the relation between the State and the municipalities. The author chooses to consider this relation as interdependent, despite the fact that, in formal terms, the State is hierarchically superior to the municipalities. The State has the advantage of legal, political and financial resources, whereas the municipalities are expected to control informational and organisational resources. By studying the handling of refugees in Sweden during the 1990s, the author shows that the State, in certain cases, is that strongly dependent on local authorities that the relation may be looked upon as one of asymmetrical interdependence, i.e. that the State is more dependent on the municipalities than the other way around.

Inledning

Relationerna mellan stat och kommun ses ofta i termer av självstyrelse kontra styrning. Båda företeelserna finns alltid och balansen mellan dem varierar över tid och mellan politikområden. För att problematisera detta ytterligare har jag

valt att ta utgångspunkt i att betrakta relationen mellan stat och kommun som ett förhållande präglad av interdependens, ömsesidigt beroende. Beroende kan översättas till en maktrelation, verklig eller potentiell, och kan se olika ut på olika nivåer och inom olika sakområden. Relationen kan kännetecknas av

dependens, beroende för endast den ena parten, eller interdependens, ömsesidigt beroende, mellan två eller flera aktörer.

Om man väljer att se relationen mellan stat och kommun som en hierarkisk, styrningsorienterad relation finns det vissa element som man riskerar att förbise eller får svårt att förklara, exempelvis att det idag har blivit allt vanligare att staten och kommunerna förhandlar om olika politikområdets form och innehåll och att kommunerna därmed inte endast verkställer vad staten har bestämt. Genom att istället se förhållandet som en ömsesidig beroendeförhållande framstår förhandlingarna som logiska. Man kan alltså hävda att vi idag inte bara kan se relationen i termer av kontroll utan även ta hänsyn till strategier mellan aktörerna och informella aspekter. Det är det ömsesidiga beroendet som bestämmer hur relationen mellan staten och kommunerna ser ut. Detta synsätt innebär att båda aktörerna i viss utsträckning har makt över den andre och att det finns en utbytesrelation mellan aktörerna (Rhodes 1980). Interdependens kan således göra att styrning inte slår igenom på det sätt som var tänkt (Rhodes 1997).

Genom att se det som en utbytesrelation kommer man således ifrån det vanliga sättet att uppfatta kommunerna antingen som agenter för eller som partners till staten och upptäcker istället att relationerna är mer komplexa än så (Rhodes 1986a).

Olika teoritraditioner kommer här att användas för att belysa interdependens så brett som möjligt. En huvudtyp

av teoretisk litteratur är hämtad från internationell politik där interdependens används för att förklara relationen mellan formellt likställda aktörer på den globala arenan. I denna uppsats är dock syftet att använda interdependensbegreppet och teorin kring denna på relationen mellan olika typer av enheter inom en stat där den ene är formellt underställd den andre – relationen mellan stat och kommun. Användningssättet ger givetvis många och viktiga skillnader gentemot den vanliga användningen men det finns ändå tillräckligt mycket som är generellt för att den internationellpolitiska litteraturen på området ska vara relevant. Staternas legala suveränitet betyder ju inte att de är oberoende av andra (Reynolds och McKinlay 1979). Ett annat sätt att se det är att staterna visserligen är juridiskt likställda men att det finns skillnader i faktisk kapacitet vilka gör att de blir beroende av varandra (Rosecrance och Stein 1973). Jag vill i mitt resonemang göra tvärtom och undersöka om beroende kan klargöra vissa aspekter i en relation där den ena parten, kommunerna, är legalt underordnad den andra, staten. För stater förhindrar inte den legala statusen att beroendeförhållanden ändå finns, så min centrala fråga blir om detsamma gäller för stat-kommun-relationen.

Den andra huvudtypen av teoretisk litteratur är sådan där man använder sig av interdependens-resonemang för att förklara kommunernas agerande och då särskilt i deras relation med staten.

I litteraturen finns det en skiljelinje i resonemangen mellan de som har en

(eller flera) aktörer i fokus och de som fokuserar på relationerna i sig. Inom litteraturen om kommuner diskuteras beroende ofta i termer som "beroendet till dess omvärldsfaktorer" med kommunerna i fokus (Pierre 1991). Detta leder till att man analyserar kommunernas kopplingar till företag, intresseorganisationer, kommunförbund med mera. Här finns en väsentlig skillnad. Här analyseras *relationen* mellan stat och kommun med hjälp av interdependensbegreppet. Jag vill alltså inte ha någon av aktörerna i fokus utan se på relationen i sig.

Jag är här således mest intresserad av den vertikala interdependensen mellan olika nivåer i den offentliga sektorn, även om det noteras att detta beroende kan variera även mellan olika politikområden. Båda typerna av interdependens kommer, som vi ska se, att påverkas av de resurser som de olika aktörerna har (Rhodes 1988). Mycket tyder idag på att kommunernas vertikala autonomi generellt sett har ökat; man är idag inte längre lika beroende av staten som man var förr. Till viss del har dock detta beroende ersatts av ett större beroende av andra aktörer i kommunernas omgivning (Pierre 1991). Den vertikala interdependensen har då ersatts av en horisontell (Pierre 1994). Här behandlas dock inte närmare denna horisontella interdependens utan fokuseras på den vertikala.

Ytterligare en begränsning finns i mitt resonemang. Jag kommer här inte att studera relationen mellan personer utan mellan organisationerna i sig. En sådan distinktion kan vara svår att göra

då det alltid är individer som agerar i organisationens namn. Jag kommer dock att hålla mig på en så generell nivå att det är organisationernas samlade agerande som är relevant.

Uppsatsen struktureras så att den första delen behandlar begreppet interdependens. Här diskuteras då olika definitioner, skillnaden mellan dependens och interdependens och vad interdependens innebär för aktörernas makt och strategier på lång och kort sikt. Den andra delen behandlar allmänt relationerna mellan stat och kommun ur ett interdependensperspektiv, vilka resurser staten och kommunerna har och hur de kan användas i en beroendesituation. Den sista delen tillämpar dessa resonemang på ett konkret politikområde, flyktingmottagandet i Sverige, och klarlägger hur beroendeförhållandet mellan stat och kommun ser ut inom politikområdet.

Interdependens

Begreppsanalys

I detta avsnitt studeras begreppet interdependens, ömsesidigt beroende, och hur det kan definieras. Här finns en väsentlig skillnad mellan de två typerna av litteratur som ligger till grund för den teoretiska genomgången. Inom den internationellpolitiska litteraturen har man problematiserat begreppet och det finns en mängd, mer eller mindre olika, definitioner av beroende. Inom litteraturen som försöker förklara stat-kom-

mun-relationer med ett beroenderesone-
mang saknas nästan helt denna diskus-
sion. Man undersöker inte vad interde-
pendens är utan hur det kan operationa-
liseras och användas för att förklara de
fenomen som studeras.

Inom den internationellpolitiska lit-
teraturen om interdependens finns det
en oenighet om hur fenomenet ska defi-
nieras och mätas. Ofta är definitionerna
så vaga att de tillåter många olika tolk-
ningar (Jones 1995, Holsti 1978).

De flesta författare har dock som all-
män utgångspunkt att beroende hänvi-
sar till att en aktör (1) behöver något, (2)
påverkas av, och/eller (3) domineras av
någon annan aktör (de Wilde 1988). En-
ligt denna mycket enkla definition före-
ligger då interdependens när två aktö-
rer behöver eller påverkar varandra.
Även de kanske mest kända författarna
på området, Robert Keohane och Joseph
Nye (1989, sidan 8) har en liknande de-
finition:

"...dependence means a state of being
determined or significantly affected by
external forces. Interdependence, most
simply defined, means mutual dependence.
Interdependence in world politics refers to
situations characterized by reciprocal effects
among actors in different countries."

Dessa definitioner är konstruerade för
beroendeförhållande mellan stater men
då det är fråga om en logik som kan gälla
oavsett typ av aktörer anser jag att de är
användbara även för min utgångspunkt.
Viss litteratur ger också utrymme för
andra aktörer än stater – de alternativ
som då anges är individer, regeringar,
företag med mera (Morse 1976).

Då mycket av litteraturen om inter-

dependens inom det internationella om-
rådet är starkt ekonomiskt präglad finns
det också definitioner i vilka interde-
pendens ses i termer av att ekonomiskt
beteende i ett land får effekter i andra
länder och även ser interdependens rent
ekonomiskt i form av en utbytesrelation
som tillfredsställer ömsesidiga behov
och därför är kostbar att bryta (Baldwin
1980). Dessa definitioner som direkt
operationaliserar interdependens är
dock egentligen inte så olika de övriga,
det generella fenomenet är detsamma.
Jag anser dock att de har en för min ut-
gångspunkt viktig poäng, nämligen att
det finns kostnader i relationerna, vilka
kan avgöra vad som är möjligt inom re-
lationerna.

Nära kopplat till ett resonemang om
kostnader finns definitioner i vilka de-
pendens sägs vara direkt proportionellt
till en aktörs engagemang för att uppnå
sina mål och omvänt proportionellt till
tillgängligheten av dessa mål från an-
nat håll. Med andra ord, ju mer man be-
höver den resurs som en annan aktör har
och ju svårare det är att få den från ett
annat håll, ju mer dependent är man.
Detta leder till att dependens ofta ses
som att aktören inte har något val när
det i själva verket är så att alternativen
är för dyra (Baldwin 1980). Det är med
andra ord kostnaderna för alternativen
som ytterst avgör om det finns beroende.

"The effects of transactions on inter-
dependence will depend on the constraints,
or costs, associated with them. — Where
there are reciprocal (although not necessarily
symmetrical) costly effects of transactions,
there is interdependence." (Keohane och
Nye 1989, sidan 9, se också Rosecrance och
Stein 1973)

Interdependens involverar alltså alltid kostnader eftersom interdependens begränsar autonomin. På förhand är det omöjligt att säga om fördelarna överväger nackdelarna i en beroenderelation (Keohane och Nye 1989). Vi ska återkomma till denna typ av resonemang senare i uppsatsen.

Grad av interdependens

En annan viktig skillnad mellan de två typer av litteratur som jag använder mig av är deras respektive syn på, och problematisering av, ömsesidigheten i interdependens – var går gränsen mellan dependens och interdependens? Graden av ömsesidighet tas inte upp i litteraturen om beroende i stat-kommun-relationer. Man säger här bara att ömsesidigheten kan vara större eller mindre. Inom litteraturen om internationell politik finns det dock mycket skrivet, och många olika meningar, om graden av ömsesidighet.

Analytiskt kan skillnaden mellan dependens och interdependens göras stor men jag menar att empiriskt handlar det om grader av beroende. Det blir då frågan om ett kontinuum där det är en empirisk fråga var på denna skala som förhållandet befinner sig och att detta kan variera från sakfråga till sakfråga. Dessa skalor kan göras för en eller två aktörer. Om man fokuserar på en aktörs relationer kommer ytterpunkterna på skalan att å ena sidan vara independens och å andra dependens – där emellan finns mildare former av beroende. Om

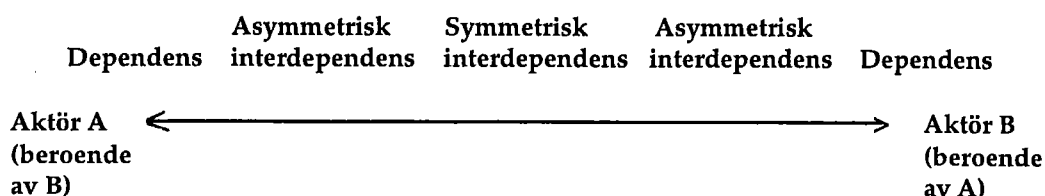
man fokuserar på relationen mellan två aktörer i termer av beroende blir ytterpunkterna för dem båda en situation av ensidig dependens. Mellan dependens, ensidigt beroende, och symmetrisk interdependens, balanserat beroende, finns då asymmetrisk interdependens, vilket innebär att båda aktörerna är beroende av varandra men den ene aktören är mer beroende än den andre – den ene aktören är mer beroende i netto-termer.

Asymmetrisk interdependens anses vara den vanligaste formen av beroende medan både symmetrisk interdependens och ensidig dependens sägs vara mer ovanliga. Detta är ju en naturlig slutsats om symmetrisk och ren dependens ges en mer begränsad definition empiriskt sett medan asymmetrisk interdependens ses som allt där emellan och därmed kan bli ett mycket vidare begrepp (vilket verkar vara fallet hos en del författare) (Keohane och Nye 1989). De flesta beroenderelationer kan dock anses vara mer eller mindre ömsesidiga, även om de flesta är asymmetriska (Reynolds och McKinlay 1979). Vissa forskare menar dock att begreppet interdependens genom att implicera ömsesidighet hjälper till att dölja den verkliga ojämlikheten i relationer (Strange 1996).

Dependens är ytterpunkterna på skalan, när den ene aktören är beroende av den andre, medan interdependens föreligger när aktörerna är beroende av varandra oavsett om de är lika beroende eller inte – denna interdependens kan vara asymmetrisk eller symmetrisk. Mitt

resonemang leder således till att det är en empirisk fråga vilket som ligger för handen i en viss relation. Var på skalan

man befinner sig kommer dock givetvis att påverka maktrelationen mellan aktörerna.



Med interdependens avses i denna uppsats att det finns ett ömsesidigt beroende mellan aktörerna där de olika aktörerna inte behöver vara lika beroende av varandra (Rhodes 1986a). Vad gäller relationerna mellan stat och kommun kan detta asymmetriska beroende, som vi ska återkomma till senare, dock sätta gränser för hur exempelvis staten kan agera (Rhodes 1997). Som tidigare påpekats kan grad av asymmetri variera över tid och mellan politikområden. För mitt resonemang blir asymmetrisk interdependens ett sätt att försöka förstå den inbyggda spänning som finns i stat-kommun-relationen mellan styrning och självstyrelse. Auktoritet och interdependens står i motsats till varandra och interdependensen sätter gränser för staten och dess möjliga agerande, trots den formella auktoriteten (Rhodes 1988).

Interdependens, strategi och makt

Interdependens är inte en gång för alla givet utan kan antas variera över tiden.

Till viss del kan aktörerna genom sitt agerande påverka interdependensen – förskjuta positionen på skalan mellan ensidigt beroende och symmetrisk interdependens.

Interdependensrelationer kan således ändras, vilket i sin tur kan ändra maktförhållandena mellan aktörerna (och vice versa – kausaliteten är här inte given) (Morse 1976). Mot denna bakgrund kan aktörerna i en relation medvetet försöka påverka dem i strategiskt hänseende för att förbättra sin egen position. Strategier är sätt att få andra aktörer att acceptera de egna preferenserna rörande tiden och villkoren för och graden av utbyte av resurser (Rhodes 1988). Strategiska överväganden kan principiellt sett användas på två sätt. Antingen försöker man öka den andre aktörens beroende av en själv eller minska sitt eget beroende av den andre. I båda fallen är resultatet det samma, att man förflyttar det rådande jämviktsläget i interdependensrelationen till sin egen fördel. Det kommer dock att finnas begränsningar för de båda aktörernas strategier,

bland annat genom tidigare fattade beslut. Den aktör som mest effektivt använder sina resurser kan maximera sitt handlingsutrymme och kan då välja mellan fler olika handlingsalternativ (Rhodes 1986a).

Beroende är ytterst en potentiell maktrelation. Var aktörerna i sina relationer till varandra befinner sig på skalan kan komma att påverka deras maktrelation. Denna makt kan då precis som beroendet förändras genom strategier och varierar med aktörens subjektiva uppfattning om relationen. Makten kan också vara verklig eller potentiell och kan variera vad gäller betydelse, område och inriktning (Baldwin 1980). Vissa författare menar också att det är just vid asymmetrier i beroende som aktörerna har störst möjlighet att påverka varandra. Asymmetrisk interdependens kan således vara en källa till makt mellan aktörer (Keohane och Nye, 1989). Ökad interdependens leder till att medlemmarna i ett system får ökade möjligheter till sociala påtryckningar på ett eller annat sätt mot dem som eventuellt hotar deras rättigheter (Young 1992). Det hjälper med andra ord inte att bara försöka mäta interaktionen mellan staten och kommunerna, man måste se den som ett maktförhållande (Rhodes 1981).

Ett framgångsrikt användande av resurserna kan leda till att aktörens handlingsfrihet ökar. Handlingsfrihet är då ett relativt begrepp och även inom detaljreglerade områden kommer utföraren att ha ett visst mått av handlingsfrihet. Just på grund av interdependensen mellan staten och kommunerna

kommer den lokala handlingsfriheten att variera (Rhodes 1981 och 1997).

Man måste dock ta hänsyn till att aktörerna kanske inte alltid är medvetna om det eventuella maktövertag som de besitter, vilket kan vara en förklaring till att kommuner i vissa fall accepterar central intervention utan strid, kommunerna tror inte att de kan påverka. Det är således inte bara de faktiska resurserna som påverkar utan också de respektive målen och aktörernas perceptioner. Resurserna är således inte makt i sig utan bara potentiell makt, vilken måste utnyttjas för att bli makt. Resurserna ger alltså potentiell makt som i sin tur kan ses som en resurs i sig (Rhodes 1981). Huruvida denna potentiella makt utnyttjas av organisationerna beror på spelreglerna och på val av strategi av aktörerna (Rhodes 1986a). Om en kommun inte tror sig ha makten att påverka kan det alltså leda till att man inte inser att man har en möjlighet att minska sitt beroende av en annan aktör (Pierre 1994).

Beroendeförhållanden

För att kunna undersöka relationer utifrån beroendeförhållanden behöver vi gå ytterligare in i den internationellpolitiska begreppsapparaten kring interdependens. I denna litteratur skiljer man ofta på två typer av interdependens vilka också är nära sammankopplade till makten i relationen. Det är således två kvalitativa villkor för interdependens som visar på de ojämlikheter i kompe-

tens som kan finnas i och påverka en relation (Jones 1995). De är som vi ska se nära kopplade till tid och alternativ – två viktiga faktorer i en diskussion om interdependens (Jones och Willets 1984). Någon liknande distinktion kan inte hittas när beroende tillämpas på stat-kommun-relationer, vilket jag anser behövs då det ytterligare klargör relationen mellan stat och kommun, vi kommer tillbaka till det senare.

Den första typen av interdependens är känslighet ("*sensitivity*") som syftar på graden av påverkan inom ett policy-nätverk, alltså hur lätt och snabbt någons agerande får effekter. Det handlar här om kortsiktiga kostnader för någon orsakade av någon annans agerande. Känslighet är kostnader innan man haft möjlighet att ändra den ursprungliga politiken (Keohane och Nye 1989). Känslighet kan sägas ha tre dimensioner: dess omedelbara effekt på den beroende aktören, dess roll för den beroende aktören och den beroende aktörens kortsiktiga anpassningsförmåga (Jones och Willets 1984, Jones, 1984). Känslighet har sitt ursprung i den ekonomiska litteraturen om interdependens och har ofta använts om ett lands känslighet av handel med andra länder (Cooper 1968).

Den andra typen av interdependens – sårbarhet ("*vulnerability*") – är den viktigaste. Här är det fråga om längre tid under vilken man haft möjlighet att ändra den egna ursprungliga politiken. Det handlar således om tillgänglighet och kostnader för alternativa handlingslinjer. Sårbarhet handlar om vilka politiska alternativ som finns när man väl

blivit utsatt för något som man är känslig för, det vill säga sårbarhet innebär bestående kostnader efter att man haft chans att ändra politiken (Keohane och Nye, 1989). Sårbarhet kan också ses som en aktörs oförmåga att isolera sig själv från effekter överförda från andra händelser (Tetreault 1981).

Det är med andra ord sårbarheten som är det mest intressanta ur ett statsvetenskapligt perspektiv medan känslighet är mer intressant ur ett ekonomiskt perspektiv (Cooper 1986). Att säga att de olika typerna av beroende har olika vikt för olika vetenskaper innebär dock inte att de är helt skilda från varandra – givetvis är det så att ekonomiskt beroende kan få politiska konsekvenser då ekonomiska förändringar kan ha sitt ursprung hos andra aktörer (Griffiths 1992). Sårbarheten kan alltså ta sig uttryck i till exempel ekonomiska eller politiska kostnader vilka båda kan vara lika allvarliga. En stor skillnad mellan de olika typerna av kostnader är dock om de går att mäta eller inte och om de är materiella eller immateriella.

Huvuddragen i resonemanget är således att man är sårbar om man är beroende av ett fåtal aktörer för en stor andel av sina viktiga intressen och alternativen är få och dyrbara. Under sådana omständigheter hjälper det inte att man får tid på sig att ändra sin politik, man har inga lättillgängliga/billiga alternativ att byta till utan fortsätter att vara beroende, sårbar.

Beroende mellan stat och kommun

Låt oss då använda oss av de teoretiska resonemang som här presenterats för att försöka förstå relationen mellan staten och kommunerna.

Resurser

Som vi tidigare sett handlar interdependens generellt om att man är ömsesidigt beroende av olika typer av resurser som den andre aktören har, som man själv behöver och som man inte kan få fram av egen kraft. Det är en kamp mellan organisationer om resurser och om man besitter resurserna har man en potentiell maktbas över den andre då denne befinner sig i en beroendesituation (Pierre och Montin 1991). Den grundläggande utgångspunkten är att alla organisationer är beroende av andra organisationer för att få resurser. Tillgängligheten, fördelningen och utbytbarheten av resurserna blir då väsentligt för att förstå beroendeförhållandet och makten mellan organisationer. Detta kommer att påverka valet av medel för att påverka den andra aktören i en relation (Rhodes 1981).

Att se relationer som präglade av interdependens kan naturligtvis användas på alla typer av relationer mellan organisationer. Alla organisationer behöver vissa resurser – pengar, råvaror med mera – som finns någonstans i omgivningen. För att få dessa resurser från omgivningen tvingas organisationen

köpslå på ett eller annat sätt. Då organisationen behöver resurser från omgivningen kommer det alltid att finnas en viss osäkerhet som organisationer försöker reducera (Rhodes 1980). Här fokuseras på relationen mellan två specifika organisationer, staten och kommunerna. En annan potentiellt viktig aktörsgrupp är kommunförbunden som kan spela en roll som gemensam företrädare för kommunernas intressen. Kommunförbunden är en aktörskategori med hög legitimitet just genom att den företräder kommunerna och som vi ska se senare får de ofta en rådgivande roll i statens beslutsfattande (Rhodes 1986a). De är således både lobbygrupper och inbjudna i beslutsprocesser.

Det finns flera typer av resurser i relationen mellan stat och kommuner:

1. Auktoritetsresurser – legala och hierarkiska resurser (Rhodes 1981) - handlar om tvingande makt genom lagar och förordningar att utföra funktioner och service. Här kommer parlamentets roll som högsta beslutsfattare i landet in, det är bara det som kan stifta lagar (Rhodes 1988). De viktigaste legal-hierarkiska resurserna för stat-kommun-relationer är givetvis de lagar och regler som avser den kommunala organisationen och verksamheten, ytterst handlar det här om relationen mellan kommunens makt och dess ansvar. Om kommunerna har några legala eller hierarkiska resurser så är dessa med andra ord bestämda av staten, denna typ av resurser ligger i princip utanför kommunernas kontroll (Pierre och Montin

1991). Auktoritetsresurser är således mycket svåra för kommunerna att påverka, åtminstone på kort sikt, även om kommunerna naturligtvis kan försöka påverka statsmakterna att öka deras självstyrelse (Pierre 1994). Man får inte glömma att relationerna mellan stat och kommun inte bara bestäms av lagar utan i högsta grad är en politisk relation vilket kan ha betydelse för hur de olika resurserna kan användas – framförallt auktoritetsresurser (Pierre 1996). Att bara fokusera på formella auktoritetsrelationer leder lätt till att man underskattar det inflytande som kommunerna har då auktoritet kan motverkas av politiska överväganden eller informationsbrist (Hanf och Scharpf 1978). Rent konstitutionellt finns det i svensk lagstiftning också en splittring genom att kommunerna samtidigt är statens utförare av politik och en lokal röst gentemot staten (detta motsvarar då den speciallagsreglerade och allmänna kompetensen) (Elander och Montin 1989).

2. Finansiella resurser handlar om inkomster som offentliga organisationer får från skatter, avgifter och andra externa inkomstkällor, alltså hur den kommunala verksamheten finansieras och vilken typ av styrning som denna finansiering är förbunden med (Pierre och Montin 1991, Rhodes 1981). Staten har många olika finansiella vapen att tillgå för att på så sätt påverka kommunernas handlande. Som tidigare påpekats betyder det dock inte att de alltid används eller att de får de önskade effekterna (Rhodes 1988). Givetvis är statsbidragen

och de regler som omger dessa en viktig påverkansmöjlighet för staten, vi ska återkomma till detta. Kommunerna kan mobilisera finansiella resurser från i princip två håll: uppifrån – från staten, alltså statsbidrag, eller nerifrån – från medborgarna, genom skatter och avgifter. En hög andel finansiering genom statsbidrag gör att det är en stor del av inkomsterna som är svåra att påverka. Samtidigt är det naturligtvis så att när det finns flera olika finansieringskällor minskar beroendet av en källa (Pierre och Montin 1991). Staten kan här sägas ha en tveeggad inställning till det kommunala ekonomiska handlingsutrymmet – samtidigt som man vill ha stabila kommunala ekonomier som kan ge medborgarna en bra service vill man begränsa tillväxten av den kommunala sektorn (med höjningar av kommunalskatten som följd) (Pierre 1994).

3. Politiska resurser är kommunernas kapacitet att fatta beslut och den politiska styrningen av kommunernas verksamheter (Pierre 1994, Rhodes 1981). De politiska resurserna handlar också om legitimitet, vilket ytterst kommer från deltagande i beslutsfattandet och möjligheten att få folkets stöd i olika frågor, för den offentliga sektorn kommer legitimiteten ytterst från medborgarnas möjlighet att välja representanter i allmänna val. Denna direkta legitimitet har då både staten, genom riksdagen och parlamentarismen, och kommunerna genom att beslutsfattarna väljs av medborgarna. Genom val kan de tala för sina medborgare i området (Rhodes

1988). I vissa fall kan det finnas en uttrycklig vilja hos väljarna i kommunen som går emot vad staten vill. Detta ger då kommunpolitikerna möjlighet att starkare stå emot statens önskemål. Det handlar här ytterst om vilken betydelse de kommunala politiska institutionerna har för verksamheten i kommunerna. Kommunerna kan också mobilisera politiska resurser genom samverkan med andra kommuner (Pierre och Montin 1991).

4. Informationsresurser, den information och expertis som olika aktörer har; det handlar med andra ord om tillgången på och insamlandet av fakta och hur denna används. Här har staten ofta en viktig roll då den är central för alla politikområden (Rhodes 1981 och 1988). Kommunerna är dock den aktör som har den ursprungliga informationen om exempelvis genomförande.

5. Organisatoriska resurser avser tillgången på personal, kunskap, land, byggnader, material med mera. Det viktiga här är om man kan agera själv eller om det måste finnas någon annan utförare (Rhodes 1988).

Sammanfattningsvis kan man säga att staten har ett övertag när det gäller de legala, politiska och finansiella resurserna. Hur stort detta övertag är kan dock variera. Detta betyder dock inte att kommunerna är helt utan dessa resurser. Åtminstone potentiellt kan kommunerna tänkas ha ett övertag när det gäller informations- och organiseringsresurser (Rhodes 1988).

Dessa resurser ska inte ses som isolerade från varandra, i en given situation kan både staten och kommunerna använda många olika resurser. Resurserna är mångfacetterade vilket gör att relationen mellan stat och kommun kan vara komplex (Rhodes 1981). Det finns också fler möjliga resurser även om de ovannämnda i normalfallet är de mest betydelsefulla. Resurserna är också relativa och fördelningen av dem kan ändras (Rhodes 1986a). Fördelningen av resurser och ansvar mellan stat och kommun är mångtydig och otydlig, vilket gör att konsekvenserna av ett agerande på förhand kan vara svåra att beräkna (Rhodes 1980).

Statens och kommunernas strategier

De olika resurserna kan också leda till olika handlingsalternativ för de olika aktörerna. De legala resurserna har ju till exempel staten ensamrätt till. Ingen av aktörerna kan dock helt fritt välja vilken resurs som ska användas (mellan kommunerna kommer också tillgängligheten av de olika resurserna att variera vilket givetvis begränsar handlingsalternativen). Varje aktör kommer dock att begränsas av de andra aktörerna. Det kan också finnas social kontroll som hindrar aktörerna från att utnyttja alla resurserna fullt ut. Som ett exempel kan nämnas att om kommunerna accepterar att staten har rätt att kontrollera utgifter för att säkra samhällsekonomin kommer man inte att göra allt för att komma

runt de ekonomiska begränsningarna (Rhodes 1981).

Då resurserna är ojämnt fördelade mellan aktörerna kan det alltså vara så att trots att man har mycket av en resurs saknar man en annan. Man kan då hävda att det ömsesidiga beroende som finns mellan staten och kommunerna är komplementärt (Rhodes 1981). Staten, som den dominerande parten, kan utöva hierarkisk auktoritet och finansiell kontroll men är på samma gång beroende av specialistkunskap och information som bara finns hos kommunerna. Dessutom kommer koordination ofta nerifrån och inte uppifrån som man skulle kunna förvänta sig, detta till följd av en långtgående specialisering på den statliga nivån (Hanf och Scharpf 1978).

Strategier blir också viktiga för både staten och kommunen för att försöka påverka beroenderelationen. Interdependensrelationen ses då som ett komplicerat spel mellan stat och kommun där båda aktörerna försöker, genom sina resurser, influera den andre aktören samtidigt som man själv försöker att inte vara beroende av den andre aktören.

Det finns flera strategier som både staten och/eller kommunerna kan använda sig av i den inbördes relationen. Bland statens strategier kan framhållas:

- Hierarki, att staten kan tvinga kommunernas handlande i positiv riktning – "gör så", eller negativ riktning – "det är förbjudet".
- Inkorporering, att staten tar med kommunerna i beslutsfattandet för att de ska känna sig delaktiga.
- Konsultation, att staten låter kom-

munerna uttala sig utan att förbinda sig att följa det.

- Incitament, statens möjlighet att genom finansiella eller andra positiva incitament få kommunerna att genomföra politik.
- Andra strategier kan användas av såväl stat som kommun:
- Köpslående, utbyte av resurser som den andre behöver.
- Övertalning, att få den andre aktören att acceptera att verkligheten är sådan som man vill måla upp den genom lobbying, råd och argument (Rhodes 1986a).
- Resonemanget här ska dock inte misstolkas som att relationerna mellan kommunerna och staten alltid är fyllda av konflikt och bara manövreras för att få ett maktövertag – staten och kommunerna kan vara överens om sina respektive roller. Det viktiga är att visa på att relationerna kan variera över tid och mellan politikområden (Rhodes 1986a). Staten och kommunerna kan vara olika mycket beroende av varandra i olika situationer (Rhodes 1981).

Att interdependens handlar om resurser och avsaknaden av dessa kommer att leda till att det också finns kostnader för aktörerna. Man kan säga att om en aktör saknar en resurs och därför är beroende av en annan aktör medför detta kostnader genom det potentiella maktövertag som den andre aktören får. Det kan dock också finnas kostnader förknippade med att använda sig av en resurs. När vi här talar om kostnader handlar det inte bara om finansiella

kostnader, alltså om den finansiella resursen, utan det finns andra möjliga kostnader såsom politiska kostnader, exempelvis kan genomförande av en impopulär lagstiftning ha politiska kostnader.

Makten mellan stat och kommun

Det finns en fundamental obalans i interdependensförhållandet mellan stat och kommun genom att staten har lagstiftningsmakten och således formellt ensidigt kan bestämma över kommunerna. Som vi ska se hindrar detta dock inte att det är relevant att tala om interdependens. Det faktum att staten har ett instrument innebär inte automatiskt att man kan eller vill använda det. Att mot kommunernas vilja tvinga igenom ett visst förfarande kan också vara ödesdigert vid genomförandet av politiken eller senare inom ett annat politikområde. Staten skulle alltså kunna tvinga igenom vad den vill men kan inte förutse konsekvenserna av detta. Att ensidigt besluta är inte utan kostnader. Det finns således i resonemanget en spänning mellan interdependens och användandet av tvingande auktoritet (Rhodes 1986b). Kommunerna har också en självständighet genom att de har av medborgarna direkt valda representanter och möjligheter att själva finansiera sina verksamheter, kommunerna är således inte helt beroende av staten (Sharpe 1970). Det är dock alltid den nationella politiken som definierar kommunernas

befogenheter både politiskt och ekonomiskt och utfärdar regler för olika sektorer för kommunerna att följa (Pierre 1994).

Kommunernas underordnande kommer således främst till uttryck genom att det är den statliga nivån som har den tvingande lagstiftningsmakten gentemot kommunerna, det vill säga genom de legal-hierarkiska resurserna som staten har. En annan aspekt är den ekonomiska. Det är ingen tvekan om att kommunerna är beroende av de ekonomiska bidragen från staten men de kan åtminstone till viss del styra sina inkomster då de har egna finansieringskällor genom framförallt den kommunala inkomstskatten och olika typer av avgifter. Även här har dock staten ytterst en kontrollmöjlighet genom att en kommun inte kan gå i konkurs utan i så fall kommer att tvångsförvaltas av den centrala myndighetsnivån.

Staten är på flera sätt en speciell aktör som står över andra aktörer. Den har inte bara lagstiftningsmakten, den kan även ensidigt bestämma innehållet i politiken och kan kontrollera vilka aktörer som får delta, vilka frågor som finns på agendan, reglerna för konsultation och när detta ska ske, alltså olika typer av politiska resurser. Staten kan bjuda in och välja att låta sig påverkas men har alltid alternativet att tvinga. Staten har genom sina resurser fler valmöjligheter. Tvång kan man ta till om den indirekta kontrollen över policyn inte fungerar. Staten inte bara begränsas av andra aktörer utan kan till viss del också manipulera dem vilket gör att

relationen mellan stat och kommun kan vara mer asymmetrisk än vad den först verkar (Rhodes 1986a).

Statens beroende av kommunerna kommer sig framförallt av att staten är beroende av kommunerna för genomförandet av den nationella politiken. De statliga organen kan inte själva genomföra politiken utan måste förlita sig på kommunerna för detta (Rhodes 1985). Staten har i korthet ekonomiska och legala resurser men saknar organisatoriska resurser, kontroll över produktionen av service. Detta gör att hur maktfull staten än kan verka kommer den alltid att till viss del vara beroende av kommunerna (Rhodes 1986a). Genom att det är kommunerna som genomför politiken blir de en partner till staten, som staten inte helt kan kontrollera. Kommunernas autonomi kan också att vara större än den kan verka då kommunerna på informella vägar har tillträde till statligt beslutsfattande, genom att kommunerna har tillgång till viktig information och genom att de implementerar politiken. Detta kommer att gälla trots att staten kan förefalla ha stark kontroll över kommunerna (Sharpe 1985). Staten kan ses som senior partner i relationen men är fortfarande en partner (Rhodes 1988).

Slutsatsen om vi anlägger ett interdependensperspektiv är att relationen mellan stat och kommun ter sig annorlunda än hur den normalt uppfattas – det rör sig då om två aktörer som är ömsesidigt beroende av varandra. Att kommunerna är beroende av staten är helt oomtvistat. Det är från staten som

kommunerna får sin kompetens och i många fall sina finansiella förutsättningar. Att staten skulle vara beroende av kommunerna kan däremot tyckas vara mer kontroversiellt. Jag menar dock att det i många fall är så. Staten kan inte med dagens stora offentliga sektor ombesörja alla uppgifterna själv utan måste lita till att kommunerna tar hand om mycket av det praktiska genomförandet inom de av staten satta ramarna. Att göra ett tankeexperiment om hur det skulle se ut om alla kommunala uppgifter skulle centraliseras till statlig nivå ger en antydning om vilka problem som skulle uppstå. Jag menar alltså att relationen mellan stat och kommun rent allmänt kan ses som ett beroendeförhållande. Vissa av dessa beroendeförhållanden ligger utanför kommunernas kontroll medan andra är lättare att påverka, i vissa fall med hjälp av Svenska kommunförbundet. Motsvarande gäller för staten, vissa av dess beroendeförhållanden kan den lättare manipulera än andra.

Beroendeförhållanden mellan stat och kommun

Beroendeförhållandena klargörs när vi introducerar begreppen känslighet och sårbarhet. Låt oss börja med känslighet vilket, som tidigare sagts, handlar om en aktörs kortsiktiga kostnader när denne påverkas av en annan aktör, alltså innan man haft tid att anpassa sig till förändringarna. Det handlar om att man ännu inte hunnit ändra användningen

av sina resurser. Kommunerna är känsliga för statens beslut och åtgärder vilket kan komma till uttryck på många olika sätt. Hur staten fördelar statsbidragen påverkar givetvis kommunerna och deras skatteuttag. På samma sätt kommer statens regelförändringar givetvis att påverka kommunerna. I vissa fall kan även information förmedlad av staten till kommunerna komma att påverka kommunernas agerande.

Även staten är känslig för vissa handlingar från kommunernas sida. Kommunerna kan i vissa fall påverka staten, åtminstone kortsiktigt. Denna påverkan kan vara direkt genom att man medvetet försöker påverka statens politik på något område. Det kan också vara så att kommunernas agerande omedvetet påverkar staten genom att man t ex implementerar beslut på ett sätt som staten inte önskat eller att även önskad implementering inte leder till önskade effekter.

Sammantaget kan man då säga att staten och kommunerna båda är känsliga för varandras agerande.

Vad gäller begreppet sårbarhet, som avser en långsiktig påverkan och ytterst handlar om kostnaden och tillgängligheten för alternativa handlingslinjer för aktören – vilka alternativa resurser aktören kan använda för att påverka relationen – kan noteras att kommunen är sårbar för statens agerande. För många former av påverkan har kommunerna inga lättillgängliga och billiga alternativ utan kommer att förbli sårbara. Man ska dock inte heller överskatta kommunernas sårbarhet. Inom vissa politik-

områden kommer det trots till exempel regelförändringar att finnas stora möjligheter för kommunerna att utforma politiken på sitt eget sätt. Det står dock klart att det finns ett förhållande av sårbarhet för kommunerna framförallt vad gäller lagstiftning och finansiella resurser. I vissa fall kan kommunerna mer eller mindre anpassa handlingslinjerna för att minska sårbarheten men alternativt kan vara väldigt kostsamma.

Nu över till statens sårbarhet. Jag vill nämligen hävda att det finns situationer där staten är sårbar gentemot kommunerna. I utgångsläget skulle man hävda att det inte borde vara så eftersom staten har alla möjligheter att anpassa sig genom att förändra lagstiftning och finansiella resurser – i teorin har ju staten som legal överhöghet alltid tillgång till alternativ. Jag vill dock hävda att i praktiken är så inte alltid fallet. I vissa fall kan lagstiftning ha mycket höga kostnader, t ex på grund av intern oenighet (att man inte är överens inom regeringen eller inte kan få politisk majoritet i riksdagen för sina förslag) eller externa påtryckningar (såväl från den allmänna opinionen som internationella begränsningar). Vi kommer att illustrera detta nedan. I dessa situationer är alltså alternativen så kostsamma att de inte kan utnyttjas. Statens sårbarhet är ofta internt betingad då det inte är kommunerna som begränsar statens alternativ utan statens egen belägenhet. Utifrån ett interdependensperspektiv är implikationen dock densamma. När lagstiftningsvägen är stängd är staten sårbar gentemot kommunernas handlande och

kommunerna får därigenom ett maktövertag.

Resonemanget visar att staten och kommunerna i hög grad är interdependenta. De kan påverka varandra och kan båda vara känsliga och sårbara för den andres agerande. Vi kan åtminstone i teorin tänka oss att relationen kan falla in längs hela interdependensskalan. Då det vid interdependens och särskilt i sårbarhet finns, som vi uppmärksammat tidigare, en stark maktdimension kommer relationen mellan stat och kommun att problematiseras väsentligt med detta angreppssätt. En ökad interdependens mellan stat och kommun kan, som tidigare nämnts, komma att leda till att kommunerna har större möjligheter till sanktioner om de anser att staten hotar deras rättigheter. Kan vi tänka oss situationer där kommunerna har makt över staten, kan beroendet gå på det hållet? Låt oss återkomma till detta nedan.

Ännu så länge har resonemanget varit mycket generellt och behandlat relationen mellan staten och kommunerna på en övergripande nivå. Som jag ser det kan man använda resonemanget på ett sådant övergripande plan men också för att förstå relationerna inom ett visst politikområde. Låt oss därför gå vidare och tillämpa resonemanget på det politikområde som jag primärt är intresserad av, flyktingpolitiken.

Beroende inom flyktingpolitiken

Relationerna mellan stat och kommun inom flyktingpolitiken är sedan 1985 mycket komplicerade då kommunerna tog över ansvaret för det praktiska genomförandet av flyktingmottagningen (Prop 1983/84:124). Lagstiftningen på området är i huvudsak sådan att det är staten (främst genom Statens invandrarverk men i sista instans regeringen) som avgör vilka flyktingar som får stanna i landet. Flyktingarna ska sedan placeras ut i kommunerna. Detta kan dock inte göras utan kommunernas samtycke. För detta ska "Statens invandrarverk träffa överenskommelser med kommunerna om mottagandet av flyktingar." (Prop 1989/90:105 sidan 4). Omfattningen av flyktinginströmningen varierar över tiden och är i princip opåverkbar för staten. Den har varierat väsentligt de senaste femton åren, från omkring 15 000 asylsökande per år i mitten av 1980-talet (Regeringens skrivelse 1986/87:134) till en topp på 80 600 asylsökande budgetåret 1992/93 (Regeringens skrivelse 1993/94:127). Därefter minskade inströmningen drastiskt och 1997 sökte cirka 9 700 personer asyl i Sverige (Regeringens skrivelse 1998/99:9). Staten kan i princip inte påverka hur många som kommer att söka asyl i landet men däremot hur många som får uppehållstillstånd och således ska kommunplaceras.

Hur har då aktörerna använt sig av sina resurser? Staten har som påpekats alltid möjligheten att lagstifta då den är

överordnad kommunerna. En begränsning i detta sammanhang är dock den kommunala självstyrelsen som visserligen är relativ och i sista hand bestäms av staten men som ändå begränsar vad som är möjligt för staten att göra genom att den är en grundläggande konstitutionell princip för landet. Ett av statens möjliga sätt att använda sina resurser är då att införa en lagstiftning om att kommunerna skulle vara tvungna att ta emot flyktingar motsvarande en viss andel av sin befolkning. En sådan lagstiftning skulle dock kunna bli mycket dyrbar för staten då den med all säkerhet skulle ge stort motstånd från kommunerna, inte minst som det skulle innebära ett väsentligt intrång i den kommunala självstyrelsen. En annan risk är att en sådan lagstiftning skulle föra upp invandringsfrågan till ytan vilket skulle kunna göra att den främlingsfientlighet som eventuellt finns latent i samhället blir legitim och öppen. Detta skulle vara en mycket olycklig utveckling för alla parter.

Ett annat möjligt sätt för staten att använda lagstiftningsmakten är att stänga landets gränser för fler asylsökande – det löser i och för sig inte problemet med de flyktingar som redan finns i landet men minskar problemet på längre sikt. Även detta är ett alternativ med höga kostnader då de etablerade politiska partierna vill visa sig vänligt inställda till flyktingar, återigen för att inte spä på de tendenser till flyktingfientlighet som eventuellt finns. Under den rekordstora tillströmningen i 90-talets början var det ändå till slut detta

alternativ man valde för att försöka kontrollera flyktingpolitiken. Den 21 juni 1993 beslöt regeringen att införa visumtvång för alla flyktingar från det forna Jugoslavien, vilket i praktiken stängde Sveriges gränser för den största flyktinggruppen (Regeringens skrivelse 1993/94:127). Ett sådant beslut att stänga gränserna var dessutom extra svårt och kostsamt att fatta för den då sittande borgerliga koalitionsregeringen som bland andra innehöll folkpartiet (som ju kraftigt profilerat sig som ett humant och flyktingvänligt parti).

Under lång tid var alltså lagstiftningsvägens kostnader så höga att den i princip var stängd. Staten kunde inte använda sig av sin mest effektiva resurs. Detta gjorde givetvis staten beroende och sårbar. Alternativet man valde löste egentligen inte det ursprungliga problemet med att kommunplacera flyktingar utan minskade bara problemets omfattning på längre sikt. Principiellt fanns dock beroendeförhållandet kvar, staten var och är fortfarande beroende av kommunerna.

Vad som återstod för staten var då framförallt finansiella resurser, att med ekonomiska medel påverka kommunerna att ta emot flyktingar. Kommunerna får en ekonomisk ersättning som följer med flyktingarna (kommunernas ersättning för flyktingmottagande är utformat som en schablonersättning per mottagen flykting, denna schablonersättning var 1998 151 900 kronor per flykting över 16 år) (Regeringens skrivelse 1998/99:9). Då kommunerna inte i tillräcklig omfattning tog emot flyk-

tingar införde staten när flyktingmottagandet var som störst ett konjunkturtillägg för tidigare mottagna flyktingar och stimulansbidrag till kommuner som ökade sitt flyktingmottagande. Man kunde inte bara utgå ifrån att kommunerna skulle ta emot flyktingar och kunde inte heller tvinga dem till att göra det utan tog till ekonomiska incitament för att påverka kommunerna. Detta visar helt klart på det beroende som fanns mellan stat och kommun och att staten var medveten om det.

Det hela blir mer komplicerat när vi kommer till politiska resurser. Här har kommunerna ett övertag då det är de som ytterst beslutar om de ska ta emot flyktingar eller inte. Här finns dock problem för båda aktörerna då man inte vill öka de flyktingfientliga tendenser som eventuellt finns i Sverige. För kommuner som tar emot flyktingar är legitimiteten hög i vissas ögon och låg i andras (och vice versa för kommuner som inte tar emot flyktingar). Ett konkret exempel på detta från flyktingpolitikens område är den kommunala folkomröstningen i Sjöbo där medborgarna i kommunen sade nej till flyktingmottagande vilket ledde till att staten fick mycket svårt att driva igenom sin politik att alla kommunerna skulle delta i flyktingmottagandet. I Sjöbo var det inte bara politikerna som var negativa utan också folket vilket gav lokalpolitikernas ståndpunkt legitimitet gentemot staten.

Politiska resurser påverkar som vi nämnt statens legala resurser och kan ha kostnader som för de inblandade aktörerna kan vara minst lika påtagliga

som ekonomiska kostnader. Vi kan tydligt se detta när det gäller stängningen av gränsen 1993. Man kan säga att den situationen var en balansgång mellan dessa båda typer av kostnader. De politiska kostnaderna som fanns gällde att tvinga kommunerna till flyktingmottagande och att stänga gränsen, medan de ekonomiska kostnaderna gällde de kostnader som staten fick för flyktingarna som kom till landet. Att man till slut valde att stänga gränsen kan i dessa termer ses som att de ekonomiska kostnaderna översteg de politiska, kostnaderna för att hålla gränsen öppen blev högre än kostnaderna för att stänga den.

Vad gäller informationsresurser har båda aktörerna använt sig av dessa. Kommunerna har genom uppvaktningar, skrivelser och liknande försökt påverka staten att ge dem mer ekonomiska resurser. Kommunerna har hävdade att de inte fått täckning för sina kostnader, vilket undersökningar också har visat att många kommuner inte får (Statens invandrarverk 1998). Det är kommunerna som har informationen om hur genomförandet av politiken egentligen fungerar och informerar staten om detta, ofta genom Svenska kommunförbundet.

Staten har också använt sig av informationsresurser. I mycket av riksdagstrycket betonas informationens betydelse för att övertyga och uppmuntra kommuner till flyktingmottagande. I de flesta fall är det Statens invandrarverk som står för denna (sedan halvårsskiftet 1998 är detta ansvar dock överflyttat till det nya integrationsverket). Invandrarverket ska "ge information, råd och

stöd till kommunerna" (Prop 1989/90:105 sidan 7). Det är inte bara kommunerna som invandrarverket ska informera utan också allmänheten. Från statens sida är det alltså här fråga om försök till övertalning av kommunerna.

Vad gäller organisationsresurser är det framför allt kommunerna som har sådana. Flyktingar får service på samma sätt som alla medborgare och således står kommunerna för det allra mesta av utförandet. Detta är svårt för staten att påverka – den kan bara säga vad som ska göras medan organiseringen av uppgifterna är upp till kommunerna enligt kommunallagen. Det är inom detta politikområde precis som med så många andra: staten är beroende av kommunerna för genomförandet av den verkliga politiken.

Hur kan vi förstå detta ur ett beroendeperspektiv? Låt oss börja med känslighet. I det korta perspektivet är staten givetvis mycket känslig. Utan kommunernas medgivande kan staten inte ge flyktingarna någonstans att bo, flyktingar som redan finns inom landets gränser. Även kommunerna kan sägas vara kortsiktigt känsliga genom att om de inte tar emot flyktingar får de heller inte den ekonomiska ersättning som följer med flyktingarna. Pengarna är visserligen ersättning från staten för utförda tjänster men många kommuner har nog sett det som ett tillfälle att kortsiktigt få ökade finansiella resurser. Vad gäller känslighet kan man således säga att stat och kommun var interdependenta, jag anser dock att denna interdependens var asymmetrisk till kom-

munens fördel.

Vad gäller sårbarhet blir beroendeförhållandet ännu tydligare. Låt oss se på de alternativ som staten hade när flyktingströmmen var som störst i början av 1990-talet. Vi ser då att även på längre sikt var dessa alternativ mycket kostsamma. Staten hade som vi har diskuterat problem att lagstifta på grund av det kommunala självstyret och politiska förhållanden. Detta gjorde då att man inte kunde komma ur det grundläggande beroendet utan var tvungen att förhandla med kommunerna om mottagning av flyktingar. Man använde sig av finansiella resurser för att uppmuntra kommunerna att ta emot flyktingar när man inte kunde tvinga dem att göra så. Detta kan ses som ett tecken på att staten var medveten om beroendeförhållandet och insåg vad man var tvungen att göra. Jag anser att det finns fog för att säga att staten i stor utsträckning var sårbar för kommunernas beslut.

Efter beslutet att införa visumtvång 1993 har problemet minskat i omfattning men de grundläggande problemen finns kvar – inget har gjorts åt de strukturella svårigheterna. Problemets dignitet har dock minskat i takt med att då allt färre flyktingar söker asyl, kommer färre att beviljas asyl och således kommer kommunerna inte att behöva ta emot så många och så vidare. Den grundläggande paradoxen är dock densamma vilket visar sig genom att integrationsverket fortfarande har problem med att förhandla fram det antal platser som behövs för flyktingarna i kommunerna, under 1998 saknades cirka hälften av de

14 000 platser som behövdes (Kommun-aktuell 1998). Dessutom har fler kommuner än tidigare sagt nej till flyktingmottagande, då i princip alla kommuner i landet deltog, vilket ökar statens beroende av vissa kommuner.

Kommunerna å sin sida är inte alls sårbara på samma sätt. Visst kan de behöva de extra resurserna och vissa kommuner hoppas på ett överskott även i slutändan. Optimismen om de ekonomiska fördelarna har nog dock minskat i och med att arbetsmarknadssituationen under 90-talet varit mycket dålig. Med tanke på flyktingarna i sig är kommunerna inte alls sårbara. Tvärtom kan man tänka sig att många kommuner ser problem med att integrera flyktingarna i samhället, ge dem språkundervisning med mera. Detta leder till resonemang om "free-riding" mellan kommunerna, där det för varje kommuns del, även om man själv är vänligt inställd till flyktingar, finns incitament att hellre se att andra kommuner tar emot flyktingar men inte man själv (vi ska dock inte fördjupa oss i dessa resonemang här). Även om vissa kommuner som sagt hoppas på ett ekonomiskt överskott från flyktingmottagandet kan vi dock inte säga att de är beroende av detta då det finns andra möjligheter för kommunerna att öka sin inkomster, t ex genom att öka avgifter och ytterst höja skatten. Slutsatsen blir att staten i mycket högre utsträckning än kommunerna är sårbar gentemot den andre.

Vi har här kunnat visa att det finns ett interdependensförhållande mellan staten och kommunerna vad gäller

flyktingmottagandet – detta gäller känslighet men i ännu högre grad sårbarhet. De båda aktörerna har resurser som den andre aktören behöver vilket ger beroendet och de utnyttjar dessa resurser för att påverka varandra. Intressant är också att beroendeförhållandet i stor utsträckning går på motsatt håll mot det förväntade – staten är i högre grad beroende av kommunerna än tvärtom. Staten är i högsta grad sårbar gentemot kommunerna medan kommunerna i mycket liten utsträckning är sårbara gentemot staten. Även om statens sårbarhet åtminstone delvis är internt betingad så kvarstår det faktum att det lett till att man blivit väldigt beroende av kommunernas goda vilja. Vad gäller sårbarhet, som är den maktmässigt viktiga dimensionen, är förhållandet så skevt att man kan diskutera om det är asymmetrisk interdependens eller om vi kommit så långt ner på skalan att det är fråga om dependens, att staten är ensidigt beroende av kommunerna.

Vi får inte glömma att trots att vi här till största delen talat om staten och kommunerna som sammanhållna enheter är så inte fallet i verkligheten. Det handlar om 289 mer eller mindre olika kommunala strukturer som då alla i sin tur ska försöka komma överens med staten (och som var och en kan påverkas av övriga kommuners beteende). Staten representeras inom detta politikområde numera framförallt av integrationsverket, tidigare av invandrarverket.

Det ska dock i sammanhanget inte förnekas att under tiden med stor flyktinginströmning tog de allra flesta kom-

muner i olika utsträckning emot flyktingar trots att de mycket väl hade kunnat säga nej. Varför så många kommuner ändå tog emot flyktingar kan vi bara spekulera över utifrån materialet för denna uppsats. En förklaring kan vara att de kände pressen från staten och från de andra kommunerna att ställa upp och dela på bördan. En annan förklaring kan vara att man från kommunernas sida inte insåg vilken maktposition man faktiskt satt i, att det subjektiva beroendet inte överensstämde med det objektiva. Statens beroende var dock mycket starkare i en tid av en högre flyktinginströmning. En annan tolkning är att man faktiskt var nöjd med de extra pengar som man trots allt fick från staten för flyktingmottagandet, att incitamenten fungerade. Eller kan det vara så att vi kan hitta svaret i resonemang om reciprocitet, att kommunerna tog emot flyktingar för att de i framtiden trodde att de på ett eller annat sätt skulle få fördelar av staten för detta (Stenelo 1987)? En annan tanke är att detta kan variera över tiden beroende på flyktingproblematikens omfattning och att detta gör att beroendet och maktrelationen påverkats av dessa faktorer som delvis är externt betingade och delvis ett resultat av statens agerande.

I takt med att antalet flyktingar har minskat har också antalet kommuner som tar emot flyktingar minskat. Delvis är detta en medveten politik från statens sida. Då det inte längre behövdes så många kommunplatser ville staten koncentrera mottagandet till de kommuner som hade bäst förutsättningar att ge

flyktingarna en bra introduktion till det svenska samhället. I stället för att som tidigare fråga alla kommuner om de ville ta emot flyktingar (kallat "hela-Sverige-strategin") valde man 1998 ut 130 kommuner som tillfrågades. Inställningen hos kommunerna hade dock också ändrats, av dessa 130 kommuner var det bara 90 som under första halvåret slöt avtal om flyktingmottagande. Av de andra tillfrågade sade 14 definitivt nej (Kommunaktuellt 1998). Förklaringarna till detta kan vara många, en är kanske att när inte alla andra kommuner deltar minskar kommunernas känsla för flyktingmottagande som ett led i solidaritet med andra kommuner. En annan möjlig förklaring är att det kan vara extra svårt att visa sig positiv till flyktingmottagande när det är valår, att politikerna är rädda att det ska tas upp som en kommunal valfråga. Ytterligare en möjlig förklaring är att schablonersättningen för flyktingarna inte har täckt kommunernas kostnader och att man därför inte vill ta emot fler då det kostar för mycket.

Avslutning

Interdependensbegreppet har nu använts både för att klargöra relationerna mellan stat och kommun generellt och inom ett specifikt politikområde. Det är alltid svårt att se ett politikområde som helt isolerat då det ju finns många andra bindningar mellan aktörerna som kanske i vissa fall kan ha effekter på det diskuterade politikområdet. Synsättet

håller enligt min uppfattning på ett övertygande sätt fram dimensioner som annars riskerar att inte synas när man studerar relationen mellan stat och kommun.

Artikeln inbjuder också till många uppslag för vidare forskning för hur man vidare skulle kunna använda sig

av och testa den teori som presenterats här. Ett sätt att fortsätta forskningen är genom att tillämpa teorin på fler politikområden. Man skulle t ex kunna göra komparativa studier där man jämför olika politikområden med varandra för att se när och varför interdependens uppstår.

Referenser

Baldwin, David, 1980

"Interdependence and power: a conceptual analysis". *International Organization*, 34: 471–506.

Cooper, Richard N, 1986,

"Economic Policy in an Interdependent World". Cambridge: The MIT Press.

Cooper, Richard N, 1968

"The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community". New York: McGraw-Hill Book Company.

de Wilde, Jaap, 1988

"Promises of Interdependence: Risks and Opportunities". *Bulletin of Peace Proposals*, 19: 159–166.

Elander, Ingemar och Stig Montin, 1989

"Decentralization and Control; Central and Local Government Relations in Sweden". Örebro universitet: Centre for housing and urban research.

Griffiths, Martin, 1992

"Realism, Idealism & International Politics: A Reinterpretation". London: Routledge.

Hanf, Kenneth och Fritz W Scharpf, 1978

"Interorganizational Policy Making: Limits to coordination and central control". London: Sage.

Holsti, Kal, 1978

"A new international politics? Diplomacy in complex interdependence". *International Organization*, 32: 513–530.

Jones, Barry, 1995

"Globalisation and Interdependence in the International Political Economy: Rhetoric and Reality". London: Pinter Publishers.

Jones, Barry, 1984

"The Definition and Identification of Interdependence". I Jones, Barry och Peter Willets (red) "Interdependence on Trial: Studies in the Theory and Reality of Contemporary Interdependence". London: Frances Pinter.

Jones, Barret och Peter Willets, 1984

"Introduction", i Jones, Barry och Peter Willets (red) "Interdependence on Trial: Studies in the Theory and Reality of Contemporary Interdependence". London: Frances Pinter.

Keohane, Robert och Joseph Nye, 1989

"Power and Interdependence", second edition. Boston. MA: Scott, Foresman and Company.

Kommunaktuellt, 1998, nr 22.

Morse, Edward, 1976

"Interdependence in World Affairs" I Rosenau, James, Kenneth Thompson och Gavin Boyd (red), "World Politics: An Introduction". London: The Free Press.

Pierre, Jon, 1996

"Den praktiska nyttan av en god teori: Till diskussionen om kommunforskningens teoretiska utgångspunkter". I Rothstein, Bo och Bo Särllvik (red) "Vetenskapen om politik: Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl. Göteborg: statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.

Pierre, Jon, 1994

"Den lokala staten; Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner". Göteborg: Almqvist och Wiksell Förlag AB.

Pierre, Jon, 1991

"Självstyrelse och omvärldsberoende: sammanfattande diskussion". I Pierre, Jon (red) "Självstyrelse och omvärldsberoende: Studier i lokal politik". Lund: Studentlitteratur.

Pierre, Jon och Stig Montin, 1991

"Kommunernas självstyrelse och omvärldsberoende: Inledning". I Pierre, Jon (red) "Självstyrelse och omvärldsberoende; Studier i lokal politik". Lund: Studentlitteratur.

Proposition 1989/90:105.

Proposition 1983/84:124.

Regeringens skrivelse 1998/99:9.

Regeringens skrivelse 1993/94:127.

Regeringens skrivelse 1986/87:134.

Reynolds, Philip och Robert McKinlay, 1979

"The Concept of Interdependence: Its Uses and Misuses". I Goldmann, Kjell och Gunnar Sjöstedt, (red), "Power, Capabilities, Interdependence: Problems in the Study of International Influence". London: Sage.

Rhodes, R.A.W. 1997

"Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability". Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R.A.W. 1988

"Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain". London: Unwin Hyman.

Rhodes, R.A.W. 1986a

"The national world of local government". London: Allen & Unwin.

Rhodes, R.A.W. 1986b

"'Power dependence' Theories of central-local relations: a critical assessment". I Goldsmith, Michael (red) "New Research in Central-Local Relations". Aldershot: Gower.

Rhodes, R.A.W. 1985

"'A Squalid and Politically Corrupt Process'?: Intergovernmental Relations in the Post-War Period". Local Government Studies, 11: 35-57.

Rhodes, R.A.W. 1981

"Control and power in central-local government relations". Aldershot: Gower.

Rhodes, R.A.W. 1980

"Analysing Intergovernmental Relations". European Journal of Political Research, 8: 289-322.

Rosecrance, Richard och Arthur Stein, 1973

"Interdependence: myth or reality". World Politics, XXVI: 1-27.

Sharpe, L.J. 1985

"Central Coordination and the Policy Network". Political Studies, 33: 361-381.

Sharpe, L.J. 1970

"Theories and Values of Local Government". Political Studies, 18: 153-174.

Statens invandrarverk, 1998

"Resurser på flykt - täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna 1994?" Rapport från Statens invandrarverk och Svenska Kommunförbundet.

Stenelo, Lars-Göran 1987

"Samförståndets problem". I Stenelo, Lars-Göran (red) "Statsvetenskapens mångfald; Festschrift till Nils Stjernquist". Lund: Lund University Press.

Strange, Susan, 1996

"The retreat of the state; The diffusion of power in the world economy". Cambridge: Cambridge University Press.

Tetreault, Mary Ann, 1981

"Measuring Interdependence: a response". *International Organization*, 35: 557-560.

Young, Oran, 1992

"The effectiveness of international institutions: hard cases and critical variables". In Rosenau, James N och Ernst-Otto Czempiel (red) "Governance without Government: order and change in world politics". Cambridge: Cambridge University Press.