



Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling

Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet

Redaktörer: Ann-Sofie Hellberg; Martin Karlsson; Hannu Larsson; Erik Lundberg; Monika Persson

Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling

FOVU:s rapportserie, nr 1



ANN-SOFIE HELLBERG, MARTIN KARLSSON, HANNU LARSSON, ERIK
LUNDBERG & MONIKA PERSSON (RED.)

Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling

Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet

© Ann-Sofie Hellberg, Martin Karlsson, Hannu Larsson, Erik Lundberg &
Monika Persson, 2011

Titel: Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling - Tolv kapitel om demokrati, styrning
och effektivitet

Utgivare: Örebro universitet, 2011

www.publications.oru.se

trycksaker.oru.se

Fotografi omslag: Björn Fransson (Örebrokompaniet)

Omslag: Heinz Merten

Tryck: Repro, Örebro 12/2010

ISBN 978-91-7668-781-9

Innehållsförteckning

Förord.....	7
Författare och redaktörer.....	8
Forskarskolan i relationen mellan forskning och praktik/politik.....	13
<i>Stig Montin</i>	
Forskningens roll i trygghetspolitiken.....	21
<i>Monika Persson</i>	
Ska kommunerna styras eller styra sig själva med.....	33
evidensbaserad praktik?	
<i>Lars Hultkrantz</i>	
Införandet av sammanhållen journalföring i hälso- och sjukvården.....	47
<i>Ann-Sofie Hellberg</i>	
Arbetsförmåga och sjukskrivning	61
– Är deltidssjukskrivning en framgångsrik metod?	
<i>Daniela Andrén</i>	
Forskning om relationen mellan det civila och offentliga samhället.....	71
<i>Erik Lundberg</i>	
Trosbaserade organisationer och den svenska välfärden.....	83
<i>Charlotte Fridolfson</i>	
Att hålla högerextremismen i schack.....	101
Lärdomar från Sverige och Nederländerna	
<i>Agneta Blom</i>	
Kan medborgardialoger stärka den representativa demokratin?.....	113
<i>Martin Karlsson</i>	
E-deltagande som medborgerligt och politiskt projekt.....	127
<i>Thomas Sedelius & Joachim Åström</i>	
Korruption i Sverige.....	137
<i>Gissur Ó Erlingsson & Jonas Linde</i>	
Kommunalt jämställdhetsarbete.....	155
<i>Ann-Sofie Lennqvist Lindén</i>	

Förord

Den tvärvetenskapliga Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling (FOVU) är ett samarbete mellan Örebro kommun och Örebro universitet. Forskarskolan startades hösten 2008 med avsikten att stödja och inspirera till utvecklingsarbeten i offentlig förvaltning, samt samla och inrikta forskningsgrupper vid universitetet kring offentliga utvecklingsfrågor. Tack vare detta unika samarbete mellan Örebro kommun och Örebro universitet har ett flertal doktorander antagits inom ämnesområdena Nationalekonomi, Företagsekonomi, Informatik och Statsvetenskap. Två år har nu gått sedan forskarskolan startade och denna antologi kan ses som en halvtidrapport, där delar av den forskning som genomförts inom dess ramar presenteras.

Antologin består av tolv kapitel från doktorander och forskare som är verksamma i forskarskolan eller på olika sätt knutna till dess verksamhet. Avsikten är att belysa ett antal centrala problemställningar och resonemang i relation till offentlig förvaltning och samtidigt ge exempel på den forskning som bedrivs inom FOVU och dess angränsande miljöer. Uppslaget till antologin har växt fram i diskussioner mellan forskarskolans doktorander som också har ansvarat för samordningen av arbetet.

Antologin spänner över en mängd frågor och områden vilket belyser den offentliga förvaltningens räckvidd och komplexitet. Kapitlens ordning bildar ett flöde där efterföljande kapitel på olika sätt relaterar till varandra. Alla kapitel knyter an till frågor om demokrati, styrning och effektivitet som löper som en röd tråd genom antologin. En ständig utmaning för styrningen av offentlig verksamhet ligger i balansen mellan effektivitet och demokrati. Demokrati är inte alltid effektivt, samtidigt mister effektiviteten sitt värde utan den demokratiska förankringen. Nya utmaningar uppstår, nya lösningar prövas, bestående är dock denna balansakt. Det är därför högst relevant att ha en kontinuerlig diskussion och kunskapsöverföring gällande dessa frågor, vilket vi ämnar bidra till genom denna antologi.

Örebro, december 2010

Ann-Sofie Hellberg, Martin Karlsson, Hannu Larsson, Erik Lundberg & Monika Persson

Författare och redaktörer

Agneta Blom är docent i statsvetenskap. Hon disputerade 1994 vid Lunds universitet på avhandlingen "Kommunalt chefskap - en studie av ansvar, ledarskap och demokrati". Hennes forskningsintresse har riktats mot dels ledarskap, dels hot och våld med politiska förtecken. Hon har dessutom mångårig erfarenhet av akademisk ledning som prefekt, akademichef och koordinator av ett nationellt nätverk för kvinnliga akademiska ledare.

Daniela Andrén är docent och biträdande lektor i nationalekonomi vid Örebro universitet. Hennes forskningsintressen är främst inom arbetsmarknadsekonomi och hälsoekonomi. Andrén är knuten till Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling genom doktorandhandledning och medverkan på forskarskolans seminarier.

Gissur Ó Erlingsson är forskarassistent vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. I sin forskning riktar han huvudsakligen in sig på politiska partier, offentlig korruption och institutionell förändring.

Charlotte Fridolfson är vikarierande lektor vid Institutionen för beteendevetenskap och lärande, Linköpings universitet. Hennes forskning handlar om politisk filosofi, politikernas bildning och trosbaserade organisationers fattigdomsbekämpning i Europeiska städer. Hon handleder doktorander och undervisar på grundutbildningen i statsvetenskap, genusvetenskap och socialt arbete. Hon undervisar också på flera forskarutbildningskurser i statsvetenskap och för Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling.

Ann-Sofie Hellberg är doktorand i informatik vid Örebro universitets forskarskola Offentlig verksamhet i utveckling. I sin forskning har hon följt införandet av den nationella IT-strategin för vård och omsorg. Intresset ligger i att försöka förstå den process som steget från policy till praktisk tillämpning innebär. Ann-Sofies forskningsintressen är främst inom e-förvaltning och e-hälsa och hon har tidigare arbetat som systemutvecklare av affärssystem.

Lars Hultkrantz är professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan vid Örebro universitet. Hans forskning är inriktad mot styrmedel, regleringar och samhällekonomiska bedömningar. Han är bland annat ledamot i Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi vid Finansdepartementet, regeringens IT-råd och har en rad expertuppdrag inom transportsektorn. Åren 2008-10 var han ordförande i styrgruppen för Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling.

Martin Karlsson är doktorand i statsvetenskap inom Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling vid Örebro universitet. Hans forskningsintresse kretsar kring politisk kommunikation i den lokala demokratin och mer specifikt alternativa former för kommunikation mellan väljare och representanter, så som medborgardialoger, politiska bloggar och politiska forum på internet.

Hannu Larsson är doktorand i informatik vid Örebro universitets forskarskola Offentlig verksamhet i utveckling. Hans huvudsakliga forskningsintresse är införandet av verksamhetsarkitekturer (Enterprise Architecture) och interoperabilitet (tekniska och organisatoriska samverkansmöjligheter) i offentlig sektor. Med detta fokus forskar han på införandet av den nationella IT-strategin för vård och omsorg.

Ann-Sofie Lennqvist Lindén är fil dr i statskunskap och verksam vid Örebro universitet. Hennes forskningsintresse rör relationer mellan politiker och tjänstemän på lokal nivå. Hennes doktorsavhandling ”Att lägga politiken tillrätta. Kommunala chefers professionalisering” beskriver kommunala chefers pågående strävan efter professionell status som diskuteras utifrån ett demokratiperspektiv. Hon undervisar också i statskunskap, samhällskunskap på lärarutbildningen och genusvetenskap.

Jonas Linde är docent i statsvetenskap och verksam vid Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen. Hans senaste bok är ”Politik, protest, populism. Deltagande på nya villkor” (Liber 2010, red. tillsammans med Joakim Ekman).

Erik Lundberg är doktorand i statsvetenskap och knuten till den flervetenskapliga Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling. Hans forskningsintresse berör frågor och problem i gränslandet mellan det civila och offentliga samhället. Erik skriver sammanläggningsavhandling om civil-

samhällets deltagande i det statliga kommittéväsendet. För närvarande arbetar han med en studie om civilsamhällets medverkan i remissväsendet mellan åren 1964 - 2009.

Stig Montin är professor i statskunskap vid Örebro universitet, men är för närvarande verksam som professor i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Han har tidigare varit föreståndare för Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling. Framför allt forskning och handledning/examination av masterstudenter ingår i arbetet i Göteborg. Forskningen är inriktad mot kommunal och regional politik och demokrati. Särskilt fokus ligger för närvarande på studier av samarbete för hållbar utveckling i ett flernivåsammanhang i Västra Götaland.

Monika Persson är doktorand i statsvetenskap i Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling vid Örebro universitet. Hennes forskning rör policyutveckling inom brottsförebyggande och trygghetskapande arbete.

Thomas Sedelius är lektor i statsvetenskap vid Högskolan Dalarna och postdok i statskunskap vid Örebro universitet. Hans forskning omfattar bland annat politiska institutioner i omvandling, demokratisering och e-deltagande i kommuner. Sedelius är knuten till Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling genom pågående forskningsprojekt kring e-deltagande på lokal nivå, doktorandhandledning och medverkan på forskarskolans seminarier.

Joachim Åström är docent och biträdande lektor i statskunskap vid Örebro universitet. I sin forskning ägnar han sig framförallt åt den nya informationsteknikens betydelse för politiska institutioner och processer. Åström är knuten till Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling genom pågående forskningsprojekt kring e-deltagande på lokal nivå, doktorandhandledning och medverkan på forskarskolans seminarier.

Stig Montin,

Professor i Statsvetenskap,
Förvaltningshögskolan,
Göteborgs universitet

Forskarskolan i relationen mellan forskning och praktik/politik

STIG MONTIN

Relationen mellan samhällsvetenskaplig forskning och den offentliga politikens praktik är något som fått ökad aktualitet. Örebro kommuns satsning på forskarskolan är ett bra exempel på det. Relationen är dock inte självklar. Den behöver diskuteras för att samarbetet skall bli konstruktivt och ömsesidigt. I kapitlet redovisas fyra olika förhållningssätt: elfbens-tornet, minareten, femte provinsen och verkstaden. Syftet är att ge ett underlag för fortsatt diskussion om relationen mellan forskning och praktik.

Tillkomsten

När fullmäktige i Örebro kommun i december 2007 valde att satsa 22 miljoner på en forskarskola vid Örebro universitet innebar det att (primär)kommunsektorns samlade anslag till forskning ökade med tio procent (Hultkrantz 2008). Kommunala satsningar förekommer på andra håll i landet, framför allt i form av finansiering av forsknings- och utvecklingsprojekt. Exempel på detta är Centrum för kommunstrategiska studier i Linköping (CKS), Kommunforskning i Västsverige (Kfi), Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning i Lund (KEFU) samt Institutet för kommunal ekonomi vid Stockholms universitet (IKE). Satsningen i Örebro är unik på så sätt att den framför allt främjar forskarutbildningen vid universitetet. I takt med att statliga fakultetsanslag till finansiering av doktorander i praktiken har minskat under årens lopp är det mycket glädjande att Örebro kommun har valt att göra denna satsning. Vi räknar med att under 2011 och 2012 kommer de första avhandlingarna från trycket. Övergripande teman för forskarskolan är demokrati, styrning och effektivitet. Ämnen som ingår är företagsekonomi, informatik, nationalökonomi och statskunskap.

De olika forskningsteman som doktoranderna arbetar med presenteras i denna antologi. I detta inledande kapitel skall ett mer övergripande tema kort behandlas, nämligen relationen mellan samhällsvetenskaplig forskning och praktik (och politik). Det har inte framställts något kortsiktigt intresse av att forskarskolan skall producera ”nyttig” kunskap som snabbt kan

omvandlas i kommunens politik eller verksamhet. Däremot finns en tydlig överenskommelse om att de avhandlingar som skrivs och annan forskning som sker inom ramen för forskarskolan skall ha praktisk och politisk relevans. I först hand avses då ämnesmässig relevans, det vill säga att den forskning som bedrivs skall ha en koppling till kommunens verksamhet. Med tanke på vad en svensk kommun sysslar med är det svårt att välja helt irrelevanta problemställningar.

Relationen mellan forskning och praktik i kommunala sammanhang har diskuterats under ganska lång tid. För cirka 30 år sedan togs det flera initiativ för att försöka koppla samman kommunernas fysiska planering med relevant forskning. Inte minst i Bergslagens dåvarande kriskommuner fördes diskussioner om hur forskningen kunde främja praktisk problemlösning (Montin 1982). Men det handlade då inte så mycket om hur forskare och praktiker gemensamt kan bygga kunskap utan mer om hur forskningsresultat skulle kunna användas i planeringen. Under 1990-talet kom temat gemensam kunskapsbildning att uppmärksammas allt mer, till exempel i samband med införande av lokala FoU-enheter (Ekermo 2002) och i samband med att dåvarande Svenska Kommunförbundet finansierade projekt som skulle stimulera samverkan mellan forskning och praktik (Tydén red 1997). Sedan dess har både ambitionerna och begreppsfloran tilltagit, men kommunernas konkreta satsningar på praktikrelevant forskning har varit fortsatt blygsamma.

Det talas om ”samverkansforskning”, ”transdisciplinär forskning” och ”Triple Helix”. Ofta handlar det om teknisk och naturvetenskaplig forskning. Inom samhällsvetenskap och humaniora är det exempelvis svårt att tala om ”forskningsgenombrott” på likande sätt som inom flera andra vetenskapsområden. Något nytt är svårt att upptäcka i entydig empirisk mening. Däremot kan forskningen leda till att vi kan förstå samhället på olika och kanske bättre sätt. Det kan förklaras varför vissa sätt att lösa problem kan fungera i vissa sammanhang, men inte i andra. Att medverka i samhällsdebatten och producera texter som används i undervisning och i det offentliga samtalet blir viktigt i detta sammanhang.

Samhällsvetenskaplig forskning och praktik

Relationen och samarbetet mellan forskning och praktik har kommit att betonas allt tydligare under senare år. Inom nationella institutioner som stödjer forskning och utveckling inom särskilda områden, t ex Stiftelsen för

Miljöstrategiska studier (MISTRA), Vinnova och Forskningsrådet för areella näringar, miljö och samhällsbyggnad (Formas) används ofta begreppet "transdisciplinär" forskning för att beskriva olika ideal i relationen mellan forskning och praktik. Begreppet har nära släktskap med andra begrepp med liknande orientering, t ex Mode 2 och Triple Helix. Medan de senare huvudsakligen har en stark koppling till innovationer och tillväxt uttrycker transdisciplinär forskning ett bredare perspektiv på kunskapstillväxt i samhället. Kort uttryckt handlar det om en kunskapsproducerande verksamhet som omfattar både olika vetenskapliga discipliner och praktikens värld (det senare definieras oftast som offentliga myndigheter, privata företag och organisationer i civilsamhället). Ambitionerna när det gäller graden och formerna för sådant samarbete kan variera (Mobjörk 2009). En enkel indelning kan vara initiering av forskning (att ställa forskningsfrågor), genomförande av konkreta studier, analyser och tolkning av resultat samt överföring av kunskap. Samarbetet mellan forskare och praktiker kan omfatta en eller flera av dessa delar av kunskapsprocessen. En utgångspunkt för en positiv föreställning om sådant samarbete kan sägas att alla är kunskapsbärare, alla är kunskapsproducenter och alla är kunskapsanvändare¹.

Samhällsvetenskaplig forskning handlar om att kritiskt granska, pröva och vidareutveckla perspektiv, begrepp, teorier, och modeller. Medan forskningen renodlar och fördjupar för att betrakta och förstå olika fenomen, handlar praktiken ofta om att i konkreta situationer och inom institutionella (regelstyrda) och kulturella ramar försöka hitta lösningar på komplexa problem. Att i praktiken åstadkomma en samverkan mellan samhällsvetenskaplig forskning och kommunal praktik är dock inte alltid så lätt. Forskare vid universitet och tjänstemän/politiker i kommuner kan ha olika mer eller mindre förutfattade meningar om varandra och varandras verksamhet. Från praktiskt och politiskt håll kan det finnas en återhållsamhet och i vissa fall misstro mot akademiker. En föreställning kan vara att akademiker egentligen inte behövs, annat än som lärare, socialsekreterare eller andra professioner. I övrigt räcker det med praktik och erfarenhetsbaserat lärande. Det kan också finnas en föreställning om att forskningen oftast är alltför "teoretisk" i betydelsen abstrakt och därmed

¹ Denna syn på hur kunskap bör formas och användas är en av utgångspunkterna för en stor satsning kallad MISTRA Urban Futures i Göteborg. Satsningen handlar om att främja hållbar stadsutveckling. Se följande hemsida: <http://www.mistraurbanfutures.se/>.

svår att använda i konkreta sammanhang. Forskare och lärare vid universitetet å sin sida kanske inte vill komma för nära praktiken och politiken. Här kan det också finnas återhållsamhet och misstänksamhet. Ofta har vi också svårt att på ett begripligt och tydligt sätt redogöra för vår forskning och dess relevans för praktiken. Styrsystemet i universitetsvärlden främjar inte heller samarbete med det omgivande samhället i någon större utsträckning. Det är publiceringar i internationella tidskrifter som gäller för att få forskningsmedel, inte samproduktion av kunskap tillsammans med praktiker i offentlig eller privat verksamhet.

Relationen mellan forskning och praktik samt mellan forskare och praktiker kan se ut på flera olika sätt. I syfte att göra ett litet inlägg i diskussionen och sätta in forskarskolan i detta sammanhang skall jag renodla fyra typer av relationer längs två dimensioner. Den ena dimensionen handlar om forskarens engagemang och värdemässiga förhållningssätt till det som politiker och tjänstemän arbetar med i en kommun, t ex jämställdhetsintegrering, demokratiförnyelse, samarbete med civilsamhället eller att höja effektivitet och kvalitet i tjänster med hjälp av digital teknik. På den ena änden på skalan kan vi hitta de som inte har något värderingsmässigt engagemang för en viss lösning eller en viss inriktning, utan förhåller sig så neutrala som möjligt. Man kan ju exempelvis försöka främja jämställdhet genom sin forskning, men samtidigt anse att det finns olika sätt att göra det i praktiken och inte ta ställning till den ena eller andra metoden. I den andra änden på skalan tar man som forskare ställning för en viss metod eller ett visst förhållningssätt som överensstämmer med det som praktikerna (och politikerna) företräder.

Den andra dimensionen handlar om forskarens närhet eller distans till politiker och praktiker, det vill säga om man till exempel anser att det är viktigt att träffas i gemensamma seminarier eller på annat sätt samarbeta kring ett gemensamt intresseområde. Distans betyder att man vill bli lämnad ifred och så småningom leverera rapporter eller andra texter. Närhet betyder att man som forskare fysiskt eller virtuellt samarbetar med praktiker genom forskningsprocessens alla faser. Kombinerar dessa två dimensioner i en fyrfältstabell kan fyra stiliserade relationer konstrueras: "Elfenbenstornet", "minareten", "verkstaden" samt "femte provinsen" (figur 1).

Figur 1. Relationen mellan forskning och praktik: fyra idealtyper²

		Värderingsmässigt engagemang och aktivt ställningstagande för ett visst program eller viss förändringsmetod m.m.	
		NEJ	JA
Relation till praktiker och politiker	DISTANS	Elfenbenstornet	Minareten
	NÄRHET	Femte provinsen	Verkstaden

Med elfenbenstornet som förebild försöker forskaren förhålla sig neutral på distans. I vissa sammanhang kan det finnas ett bekymmer med detta som uttrycks i strofen ”Minervas ugglor lyfter först i skymningen”, vilket skall tolkas som att den kunskap som produceras snabbt kan bli för gammal eller på annat sätt inte längre är relevant. Att sitta på sin kammare och bedriva forskning på distans från praktikens fält är dock i flera fall högst legitim, inte minst när det till exempel gäller att utveckla metoder för analys av stora datamängder.

Den värderingsmässigt engagerade, forskaren men med distans till praktiker och politiker, utropar från minareten vad som är nödvändigt att göra för att de politiska målen skall nås. Ett exempel kan vara när opinionsmätningar eller annan information som bygger på många uppgiftslämnare (t ex i kommuner) används för att ge rekommendationer. Insamling av data som kan ligga till grund för generella analyser och rekommendationer kan vara behäftade med flera problem. Ett bekymmer som accentuerats är att bortfallen i undersökningarna tenderar att öka. Det har bland annat framkommit att SCB:s arbetskraftsundersökningar har cirka 20 procents bortfall. Därmed försvagas grunden för att kunna göra generella rekommendationer, om inte denna information kompletteras med andra källor.

² Figuren har konstruerats med inspiration från Anders Lidström, professor i statsvetenskap vid Umeå universitet.

I verkstaden samarbetar forskaren med politiker och praktiker inom ett gemensamt intresseområde. Ett uttryck som ofta använts i detta sammanhang är "aktionsforskning", som innebär att forskaren tar parti för vissa intressen. Numera talas det oftast om "interaktiv forskning". I denna verkstad kan också samhällsvetenskap förväntas fungera som "hjälpvetenskap" till andra vetenskapsområden. Ett exempel kan vara då naturvetare listat ut vad som måste göras för att minska utsläppen av växthusgaser eller vad som måste ske för samhället skall kunna anpassas till ett förändrat klimat. Den roll som samhällsvetare kan ges i detta samman blir att undersöka varför folk inte gör som det måste göras och kanske också försöka förmå dem att ändra sitt beteende. Ett problem med detta förhållningssätt kan vara att forskaren riskerar att förlora en del av sin självständighet och sitt kritiska förhållningssätt. Skillnaden mellan forskning och konsultverksamhet kan bli viktig i detta sammanhang, t ex som det uttrycks i en skrift om kommundoktorander från SKL: "Medan konsultuppdrag oftast bekräftar det vi redan vet levererar forskaren en mer kritisk sanning oavsett om vi gillar den eller inte" (SKL 2008, s7).

Därmed kommer vi över till en bild av när forskare och praktiker kan föra samtal i femte provinsen. Det är en metafor som bygger på en gammal keltisk legend. På Irland fanns en gång i tiden fyra kungadömen med var sin kung. De krigade oupphörligt, men när de insåg att de höll på att förgöra både varandra och sig själva skapade de en femte provins där man gick in med nedlagda vapen och samtalade. Här förhåller sig forskaren så neutral som möjligt i förhållande till speciella program eller åtgärder. Hon/han kan exempelvis ställa sig kritiskt betraktande den trovisshet som ibland är framträdande i samband med kommunala organisationsförändringar. Det är ju inte givet att just denna förändring leder till de önskade målen. Den femte provinsen kan ses som ett mellansteg mellan forskning och praktik på det sätt att det ges möjlighet att tillsammans reflektera över om och hur forskningen kan omvandlas till kunskap för handling (jfr Skantze & Asplund 1999).

Var hamnar forskarskolan bland dessa stiliserade typer? Jag vill mena att grundhållningen är den femte provinsen. Vi förhåller oss neutrala till specifika program eller metoder för framgång när det gäller effektivitet, demokrati eller styrning. Däremot kan forskningen bidra med kritiska granskningar och konstruktivt reflekterande. När det mer specifikt gäller enskilda forskare eller doktoranderna kan i stor sett alla fyra idealtyperna

vara relevanta över en längre tid. Doktoranderna behöver sin "elfenbenstornstid" för att skriva sin avhandling. Ibland under denna period kan de vara delaktiga i femte provinsens konstruktiva samtal och även i vissa lägen arbeta för en viss ordning i verkstaden.

Möjligen kan denna enkla indelning av renodlade typer användas för att lösa upp vissa knutar som kan förekomma i relationen mellan forskare och praktiker. Hur ser förväntningarna ut från ömsesidigt håll? Kan det finnas en tendens att man pratar förbi varandra? Den samhällsvetenskapliga forskningens roll – och därmed också forskarskolans roll – för politik och verksamhet i offentliga miljöer skall varken överskattas eller underskattas. Med en ömsesidig respekt och nyfikenhet på komplexiteten i samhället kan forskare och praktiker gemensamt bygga kunskap – både på distans och i närhet av varandra.

Referenser

- Ekermo, Mats (2002), *Den mångtydiga FoU-idén – lokala FoU-enheters mening och betydelse*. Örebro: Örebro universitet. Örebro Studies in Social Work 2.
- Hultkrantz, Lars (2008), "Den lågbeforskade sektorn", *Ekonomisk Debatt*, Volym 36, nr 6, 3-5.
- Mobjörk, Malin (2009), *Crossing boundaries – the framing of transdisciplinarity*. Örebro universitet och Mälardalens högskola. Centrum för Urbana och Regionala Studiers rapportserie, Rapport nr 64.
- Montin, Stig (1982), "Effektivare kommunal planering med genomtänkt forskningsprogram", *Bygghforskning*, Volym 4, 28-30.
- Skantze, Ann & Eva Asplund (1999), *Kommunen och territoriet 2. Om relationen mellan forskning och praktik*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan. Avd. för Regional planering.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2008), *Forskning i kommunens tjänst. Kommundoktorander som brobyggare mellan forskning och praktik*, Internetadress: www.skl.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=37102ae5-f148-481e-ad5d-e4315b9a6ba6&MediaArchive_ForceDownload=true, 2010-12-20.
- Tydén, Thomas (red, 1997), *Den reflekterande kommunen. Kommuner och forskning i samverkan*. Stockholm: HSL Förlag.

Monika Persson,

Doktorand i Statsvetenskap,
Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling,
Örebro Universitet

Forskningens roll i trygghetspolitiken

MONIKA PERSSON

De senaste åren har trygghet och säkerhet blivit en fråga som diskuterats i nya formationer och flertalet konferensdagar på temat har anordnats runt om i landet. Sett ur ett längre perspektiv så har såväl problembild som åtgärder förändrats. Men vad menar vi med trygghet och är detta egentligen något nytt fenomen? På trygghetskonferenserna försöker forskare likväl som praktiker och politiker att ringa in trygghet, med konklusionen att det är ett komplext begrepp och att trygghet likväl som otrygghet har många bottnar, påverkas av många faktorer och svårligen låter sig förenklas. Detta kapitel behandlar idéers och ideologins roll i forlandet och utvecklandet av detta politikområde och understryker vikten av att studera forskningens roll i denna process. Kapitlet fungerar även som en introduktion till olika forskningsinriktningar som studerat policyutvecklingen kring trygghet.

Vad är trygghetspolitik?

Ett policyfält har framträtt i Sverige under det senaste decenniet där trygghet är det centrala värdet och målet. Detta policyområde är fortfarande under utveckling och trygghet och säkerhet är numera ett av SKL:s prioriterade områden. Trygghet är ett ord som förekommer inom många politikområden och är ett flitigt använt politiskt slagord. Att tala om trygghetspolitik som ett policyområde innebär dock en avgränsning och specificering av begreppet. Inom policyområdet är trygghet det primära målet, ofta tillsammans med säkerhet. Politiken handlar främst om brottsförebyggande arbete, men innefattar även säkerhetsarbete i vidare bemärkelse, såsom räddningstjänst, samt vissa aspekter av socialpolitik, i synnerhet riktad mot ungdomar. Politikområdet bygger på antaganden om en ökad brottslighet, minskad social kontroll och tillit mellan människor, samt minskat förtroende för rådande samhällsinstitutioner. Den otrygghet som detta politikområde adresserar antas vara en följd av denna samhällsutveckling.

Den problembild som målas upp är dock inte entydig, då den globala problembilden som den är en del av inte är samstämmig med statistik över situationen i Sverige. Politikområdets grundantaganden har ifrågasatts både

när det gäller brottsutvecklingen, med våldsbrotten i fokus (DN 10.07.30), samt allmänhetens efterfrågan av hårdare straff (DN 10.08.17). Antalet brott i Sverige har inte uppvisat någon entydig ökning det senaste decenniet och enligt den årliga trygghetsmätningen utförd av BRÅ så upplever heller inte svenskarna någon allt större otrygghet (BRÅ 2010). Enligt BRÅs statistik är inte rädslan för att utsättas för specifika brott stor³, däremot upplever ca $\frac{3}{4}$ av de tillfrågade att brottsligheten ökar i samhället och oroar sig över detta på ett mer generellt plan. Olika teorier om vad detta kan bero på lyfts fram i debatten. En av de mest framträdande teorierna som det återkommande refereras till i debatten handlar om bristande mellanmänsklig tillit, eller brister i det sociala kapitalet. Mediernas överdimensionerade fokus på våld och brott är en annan orsak som ofta lyfts fram, vilket fått stöd av en nyligen genomförd intervjustudie av politiker och tjänstemän inom lokalt brottsförebyggande arbete (utförd av undertecknad). Vi har alltså ett nytt politikområde som strävar efter trygghet, men där det råder oklarhet kring såväl definitionen av problemet, samt hur situationen faktiskt ser ut.

Trygghetspolitik - ett tredje generationens politikområde

Specifik för politikområdet trygghet och säkerhet är att det inte är avgränsat och kan kopplas samman med ett specifikt verksamhetsområde, liksom exempelvis skolfrågor. Det består av nätverk och konferenser där deltagarna representerar en vid skara tjänstemän inom kommuner, polis, räddningstjänst och andra myndigheter, liksom politiker, föreningar och akademiker. Området kan kategoriseras som tredje generationens politikområde (Montin 2007), vilka definieras med hjälp av fyra karaktärsdrag (Hedlund och Montin 2009). För det första en bärande idé om ömsesidigt lärande mellan grupper och nya sätt att samarbeta och organisera befintliga resurser på. De nya myndigheter som är kopplade till området (i detta fall främst BRÅ) har i högre grad ideologiproduktion, såsom rådgivning och information, som huvudsaklig uppgift, till skillnad från traditionell myndighetsutövning (Rothstein 2005). Den ideologiska styrningen sker genom att skapa eller förespråka föreställningsvärldar genom vilka de problem som bör åtgärdas definieras. Styrningen sker således genom att andra aktörer tar till sig denna bild av verkligheten (Montin 2009).

³ Det är dock viktigt att poängtera att otryggheten är ojämnt fördelad utifrån kön, socioekonomisk- och etniskbakgrund, liksom ålder.

Det andra karaktärsdraget för tredje generationens politikområden är att de till skillnad från de traditionella politikområdenas nationella likformighet, har en administrativ pluralism, med olika enheter som agerar som mer eller mindre självständiga aktörer i relation till såväl staten som EU. Ytterligare en karaktäristik är att dessa politikområden i större utsträckning bygger på partnerskap, samarbete och nätverkande, där expertis och akademiker ofta inkluderas i nätverk och diskussioner där forskningsbaserade lösningar efterfrågas. Denna organisering innebär att de är mer frikopplade från den traditionella demokratiska processen med möjlighet till ansvarsutkrävande. Slutligen kan man konstatera att dessa politikområden i huvudsak finansieras av projektmedel och tillfälliga satsningar. Man kan säga att den tredje generationens politikområden i högre grad karaktäriseras av governance än traditionell politisk styrning.

Detta kapitel kommer att fördjupa sig i tre av trygghetspolitikens centrala aspekter, den ideologiska styrningen, vart dessa idéer kommer ifrån, samt forskningens roll inom policynätverken. Först ska vi dock få en övergripande bild av befintlig forskning om trygghetspolitik och brottsförebyggande arbete.

Två forskningsinriktningar om trygghetspolitik

Forskningen om otrygghet, rädsla för brott och brottsförebyggande arbete kan mycket grovt delas in i två grupper. Den ena delen av forskningen ägnar sig åt att analysera och problematisera utvecklingen i stort liksom olika brottsförebyggande policys. Här räknar jag även in den feministiska forskningen, vilken problematiserar denna politik ur ett könsperspektiv. Den kritik som lyfts fram mot policyutvecklingen av lokalt brottsförebyggande arbete är främst att det tenderar att vara exkluderande, snarare än inkluderande (Young 1999, Gilling 2001, Lidskog 2006). Man menar att trygghet är socialt konstruerat. Vi måste alltså ställa oss frågan, vilken grupp i samhället som har positionen att fastställa sin otrygghet som det problem som skall åtgärdas. Risker är att motsättningar skapas eller förstärks mellan de inkluderade och de exkluderade. Den feministiska kritiken lyfter bland annat fram att det relationella våldet får ett oproportionellt litet fokus, samt att kvinnors otrygghet/rädsla för brott ofta framställs som obefogat stor i relation till männens, då den ställs i relation till våldsbrottsstatistiken på offentliga platser. En sådan konklusion avfärdar kvinnor som irrationella istället för att studera de maktförhållanden och indirekta hot som orsakar denna otrygghet. Man kan säga

att denna forskning förespråkar ett vidare angreppssätt, där fler dimensioner av samhället inkluderats, samtidigt som man kritiserar den andra forskningsinriktningen för att i sin snävhet inte fånga verkligheten.

Den andra forskningsinriktningen är ofta kvantitativt inriktad. Exempelvis studeras effekter av olika åtgärder i form av ökad eller minskad brottslighet, vilket konkluderas till policyrekommendationer. Engelsmännen dominerar den kvantbaserade forskningen om olika åtgärders effekter på brottslighet liksom rädsla för brott. Det är också här liksom i USA som den brottsförebyggande policyinriktningen utvecklats. Många studier har visat att utsatthet för brott genererar otrygghet. I en ny studie har bevittnandet av brott visat sig ha lika stor inverkan på otryggheten som att själv utsättas för brott (Sandstig 2010). En annan omständighet då otrygghet är större är om man är ensam och om platsen man befinner sig på är öde, vilket skulle kunna indikera att bristande social kontroll genererar otrygghet. I befolkade miljöer har tilliten till andra människor en markant inverkan på tryggheten (Sandstig 2010).

Det finns dock studier som visar att rädsla för brott och otrygghet förklaras bättre av en generell oro hos individen, än utsatthet för brott (Elchardus m.fl. 2008). Denna generella oro kan ha olika ursprung där medieexponeringen av brott och andra risker kan vara en medverkande faktor. Forskning har även visat att människor som upplever avsaknad av kontroll eller maktlöshet, ser negativt på framtiden eller inte mår bra är mer rädda och oroliga för brott än andra. Detsamma gäller upplevelsen av sårbarhet och bedömningen av ett eventuellt brotts konsekvenser, (för sammanställning se Sandstig 2010). Även om resultaten av denna typ av studier kan tyckas konkretare, så är det svårt att tillgodose komplexiteten i denna typ av frågor. Det empiriska material som används vid undersökningar av otrygghet är oftast enkäter, där frågekonstruktionen som ska fånga otrygghet eller rädsla för brott inte förändrats nämnvärt över tid (Vanderveen 2006, Heber 2007). Förbättrade mätinstrument liksom kvalitativa studier, vilka kan inkludera fler perspektiv, bidrar till att komma vidare och nyansera svaren på denna fråga.

En angränsande forskningsinriktning till forskningen om trygghet, men som ändå är relevant att ta upp här är tillitsforskningen, då en allt lägre mellanmänsklig tillit är en av de verklighetsbeskrivningar som trygghetspolitiken

bygger på. Inom tillitsforskningen studerar man bland annat socialt kapital⁴ och dess samvarierande faktorer såsom institutionellt förtroende. Huruvida institutionellt förtroende (dvs. högt förtroende för landets myndigheter och övriga institutioner) leder till mellanmänsklig tillit och socialt kapital eller om sambandet är det omvända råder det oklarhet kring. Sannolikt är dock att de gynnar varandra. Det är även sannolikt att huruvida tillit och trygghet bäst främjas underifrån (genom relationer i det civila samhället) eller ovanifrån (genom en särskild sorts politiska institutioner) beror på den nationella kontexten och dess institutionella förutsättningar och historia.

Vi har alltså i grova drag två inriktningar på forskningen, där den ena i större utsträckning kommer med policyrekommendationer, medan den andra är problematiserande och antar ett mer kontextualiserande kritiskt perspektiv. Den ena pekar i en riktning, medan den andra menar att dessa resultat är situationella, hypotetiska och inte tar hänsyn till verklighetens komplexitet. När man inom fältet efterfrågar forskningsanknytning och evidens så är det ofta denna senare typen av forskning som man efterfrågar, vilken fungerar som ett mer konkret stöd i verksamheten, genom att uttala sig om det statistiska stödet för specifika åtgärder. Vad som ofta förbises är att denna forsknings själva utgångspunkt bygger på antaganden och prioriteringar som problematiseras inom det förra fältet. Detta uppfattas ofta som komplicerat när forskningen ska inkluderas i policyutvecklingen, vilket leder till slutsatsen att vi behöver mer forskning på området för att klara ut dessa motsättningar och kunna bygga policy på ”evidensbaserad” forskning.

Ser man till den inomvetenskapliga debatten är dessa motsättningar inte oväntade. Tvärtom är de en direkt följd av konkurrerande antaganden om samhällets och kunskapens natur (dvs. ontologiska och epistemologiska antaganden). Dessa grundläggande antaganden har diskuterats i alla tider och är omöjliga att bevisa. Med andra ord så bygger all samhällsvetenskaplig kunskap på mer eller mindre bestridda antaganden om verkligheten, vilka i en vetenskaplig tradition måste göras explicita. När forskningen möter praktiken sker dock sällan en sådan diskussion. Tvärtom bidrar forskningsresultat till en chimär av objektivitet, vilken tränger undan diskussioner om värderingar liksom antaganden om människan och den

⁴ Rothstein har definierat socialt kapital som frivilligt deltagande i nätverk och mellanmänskligt tillit. Socialt kapital operationaliseras som mängden sociala relationer multiplicerat med graden av förtroende. (Rothstein, 2003)

sociala samvarons natur. Detta är aspekter som har en central plats inom samhällsvetenskaplig forskning. Forskningens roll i tredje generationens ideologistyrda politikområden blir därmed viktig att studera och kritiskt granska. Vilka anspråk gör forskningsanknytningen och vilken roll spelar forskningen i formerandet av föreställningsvärldar och policys? För att närma oss dessa frågor kommer vi att titta närmare på ideologin inom trygghetspolitiken, vart dessa idéer kommer ifrån samt hur de möter praktiken.

Trygghetspolitiken, formad av en ideologisk förskjutning

Såsom många konstaterat är trygghet svårt att definiera på ett avgränsat och operationaliserbart sätt. Ändå (eller kanske just därför) är trygghet ett ord som frekvent används i den politiska debatten. Det är också en central aspekt i de flesta ideologiska konstruktioner. När tidiga politiska tänkare såsom Hobbes, Locke och Rousseau talade om vikten av ett samhällskontrakt var en bärande tanke att individen behöver en viss mån av trygghet för att kunna vara fri. Denna balans eller ömsesidiga beroende av trygghet och frihet har funnits med som vattendelare mellan de ledande politiska partierna i det moderna Sverige. Socialdemokraterna har menat att jämlika ekonomiska förhållanden och ett solidariskt skyddsnät skapar den trygghet som tillåter människorna att vara fria. Moderaterna å andra sidan har menat att en växande överdimensionerad stat tvärtom inskränker individens frihet. Denna retoriska/ideologiska skillnad har minskat i samtida parti-program samtidigt som bilden av ett alltmer komplext, diversifierat och föränderligt samhälle framträtt. Policydebatten kring trygghet har idag inga framträdande partiskiljelinjer.⁵ Därmed inte sagt att ideologiska antaganden inte har ett finger med i spelet.

Forskare som studerat den kriminalpolitiska utvecklingen internationellt har visat på en idémässig förskjutning i policyinriktning inom fältet (Crawford 2009). Garland (2001) lyfter fram flera parallella förändringar som gjort att kriminalpolitiken och i viss mån forskningen har bytt riktning. Han nämner att offret (och dess upprättelse) har kommit i fokus, man ser inte längre brott som sprungna ur deprivation utan ur bristande kontroll, fängelser ses mer som straff än behandling. Tillsammans med denna utveckling får brottsförebyggande arbete och trygghetsarbete ett uppsving, samtidigt som det på många håll sker en kommersialisering av säkerhetsarbetet. Garland

⁵ Vilket kan ha att göra med att trygghet i stor utsträckning diskuteras i relation till säkerhet och hot relaterade till brottslighet (se nedan).

menar vidare att rädsla för brott har blivit en allt större fråga sedan 1970-talet. Rädslan för brott ses som ett problem i sig och åtgärder inriktar sig specifikt på att minska rädslan och inte nödvändigtvis brotten (Garland 2001). Därmed har trygghet börjat handla mer om att undslippa brott och hot samt mindre om möjliggörande trygghet såsom exempelvis anställnings-trygghet eller liknande.

Enligt Inrid Sahlin var det svenska brottsförebyggande arbetet i början av 1990-talet förknippade med andra institutioner och mål, än bara ett decennium tidigare. Från att fokusera på att förändra sociala strukturer och den sociala miljön för att uppnå ökad jämlikhet och därmed även minska brottsligheten, har den nu övergått till att i hög grad fokusera på kontroll. Sahlin menar att samhällsplanering har förlorat sin trovärdighet - individuellt ansvar och företagsamhet ses som de positiva värdena. Robert Andersson gör en liknande analys, där han menar att kriminalpolitiken gått från att motverka sociala problem, som grogrund för kriminellt beteende, till att hantera ordningsproblem. Han menar vidare att hanterandet av ordningsproblem leder till en exkluderande maktutövning och att en avinstitutionisering inom kriminalpolitiken och psykiatrin har bidragit till en omvänd panopticism. Istället för att låsa in och övervaka, så låser vi in oss själva och tittar ut på en värld, som oroar oss med sin brist på ordning (Andersson, 2007).

Idéers spridning

Vi kan alltså konstatera att det råder delade meningar om huruvida samhället och medborgarna blir otryggare eller inte. Det råder även delade meningar om vad som ligger bakom en eventuell sådan utveckling. Det har skett en policyförändring där en delvis ny föreställningsvärld ligger till grund för den rådande inriktningen. Vad som kanske kan betraktas som navet i den nya policyinriktningen är det lokala brottsförebyggande arbetet som inleddes under 1990-talet. Detta idémässiga skifte kan sammanfattas i 6 punkter: (jfr Young 1999, Gilling 2001, Garland 2001, Kemshall och Wood 2008, Crawford 2009):

- Man lyfter fram ökande brottslighet och en ökande rädsla för brott som ett problem och central offentlig angelägenhet.
- Individens rättigheter står i fokus på bekostnad av allmänintresset. Offret sätts i centrum och förövaren ses inte längre som ett offer för personliga och sociala omständigheter.

- En minskad tilltro till de formella institutionernas möjligheter att minska brottsligheten.
- En upplösning av traditionella sociala band antas leda till en bristande social kontroll liksom bristande mellanmännisklig tillit.
- En tillbakagång av välfärdsrationaliteten med rehabilitering och social inkludering som ideal och återkommande vedergällningsdiskurs, där straffen ska vara proportionerliga med brottets natur.
- Gemensamt är även teman som partnerskap, grannskap och det lokala, med lokala lösningar på lokala problem som motto.

Inom den kritiskt problematiserande forskningen har man följt denna typ av idékomplex för att studera hur det sprids, hur idékomplexet förändras när det sprids, samt om och i så fall hur det anpassas för att passa in i olika nationella och lokala kontexter. Som vi konstaterat är detta ett idékomplex som fått en stor spridning i västvärlden och tillika ett stort genomslag i nationell policy. Flera av antagandena ovan har ifrågasatts utifrån studier i en svensk kontext. Folkets efterfrågan av strängare straff nyanseras (Jerre & Tham 2010), Sverige ligger internationellt sett i topp när det gäller förtroende för samhällsinstitutioner, vilket samvarierar med mellanmänniskligt förtroende (Rothstein & Stolle 2003). Vi kan heller inte se någon markant ökning av brott eller rädslan för brott. Ser man till det brottsförebyggande arbetet, som en del i policyområdet *trygghet och säkerhet* så representerar inte minst den situationella inriktningen ett skifte från det svenska policy arvet. Trots dessa motsättningar tycks detta globala idékomplex ha fått ett starkt fäste även i Sverige. En möjlig förklaring till detta är idéers spridning. Man har sett att inom såväl företag som nationer och organisationer så sprids idéer inte bara om lösningar på problem, utan även idéer om vilka problem som behöver en lösning (Kingdon 2003, Bacchi 1999).

Policynätverkens roll

En central karaktäristik för tredje generationens politikområden som ännu inte berörts närmare i denna text är att de ofta är organiserad i nätverk och partnerskap. Det är därmed intressant att vända sig till nätverks och policyforskningen som en möjlighet att förstå dynamiken inom detta och andra nya politikområden (se ex Sabatier & Jenkins-Smith 1993). Det är i nätverken som olika antaganden och idéer, möter olika forskningsrön och intressen, vilka tillsammans formar den föreställningsvärld som styr policy-

utvecklingen. Studiet av nätverk och intressekoalitioner inom policyforskningen för samman teorier om idéer som å ena sidan stabiliserande underliggande fundament, å andra sidan konkurrerande föreställningar, med synen på aktörerna som centrala för att kunna förstå förändring. Inom nätverken konkurrerar olika intressekoalitioner bestående av politiker, tjänstemän, forskare, journalister företagare mm. Som tidigare nämnts är ansvarsutkrävandet inte lika tydligt inom ett politikområde karaktäriserat av nätverksskapande. Det är därmed av intresse att studera hur idéer och intressen artikuleras och formeras genom dessa aktiviteter. Policyforskningen har ofta studerat dokument och implementerade politiska åtgärder, men vilka idémässiga och intresse-mässiga konflikter finns/artikuleras inom nätverkandet? Vilken roll spelar akademikers medverkan i dessa nätverk? Vilken roll spelar olika typer av forskningsresultat i relation till konkurrerande föreställningsvärldar inom policyområdet?

Demokrati, effektivitet och styrning

Slutligen, vad kan man utifrån detta säga om demokrati, effektivitet och styrning? Vi kan börja med att konstatera att styrning inte endast sker med hjälp av lagar och riktlinjer eller explicita ekonomiska incitament. Styrning kan även ske genom ideologi och de bilder av- och antagen om verkligheten som framhålls. I den tredje generationens politikområden saknas ofta den traditionella styrningsformen och har ersatts av en mer indirekt styrning med hjälp av ideologi/föreställningsvärldar.

Ur ett demokratiperspektiv är det centralt att explicit diskutera dessa bilder och problemantaganden och fundera över vilken grupp som ges definitionsföreträde och vilka grupper som riskerar att marginaliseras. En annan central aspekt ur demokratisynpunkt är att fundera över vem eller vad som presenteras som problem. Exempelvis så riktas ofta åtgärder mot unga kvinnor då dessa ger uttryck för en större otrygghet och rädsla för brott än unga män. Därmed definieras unga kvinnors rädsla som ett problem. Ett alternativt handlingsätt vore att rikta åtgärderna mot de grupper eller strukturer som orsakar denna förhöjda otrygghet.

När det gäller effektivitet så är det en förutsättning att såväl problembild som målbild är väl specificerade. Vad vill vi effektivt uppnå? Kan effektivitet uppnås när det gäller denna typ av komplexa frågor? Kanske väger öppenhet, dialog och kontinuerlig utvärdering tyngre när det gäller

denna typ av frågor. Det finns även en risk för att de policyinstrument som implementeras väljs utifrån effekternas mätbarhet. Vilket gör att målsättningar av mer kvalitativ och övergripande karaktär riskerar att åsidosättas. För en vidare diskussion kring detta se Hultkrantz's kapitel.

Referenser

- Andersson, Robert (2007), "Kriminalpolitiken, det öppna samhället och styrandet av territorium." I Johansson, Kerstin & Lövgren, Sophia (red.), *Viljan att styra: individ, samhälle och välfärdens styrningspraktiker*. Lund: Studentlitteratur, s 105-132.
- Bacchi, Carol Lee (1999), *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*, London: Sage.
- Brottsförebyggande rådet, BRÅ (2010), *Nationella trygghetsundersökningen 2009 (NTU)*, Rapport 2010:2, Stockholm.
- Crawford, Adam E. (2009), *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Uffculme: Willan.
- Dagens Nyheter (2010.07.30), Södersjukhusets siffror ger felaktig bild.
- Elchardus, Mark, De Groof Saskia & Smits, Wendy (2008), Rational Fear or Represented Malaise: A Crucial Test of Two Paradigms Explaining Fear of Crime. *Sociological Perspectives* 51 (3): 453-471.
- Garland, David (2001), *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford Univ. Press
- Gilling, Daniel (2001), Community safety and social policy. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9:381-400.
- Hedlund, Gun & Montin, Stig (red)(2009), *Governance på svenska*, Stockholm: Santérus Academic Press.
- Jerre, Kristina & Tham, Henrik (2010), "Krav på skärpta straff saknar stöd hos folket", DN-Debatt 2010.08.17.
- Kemshall, Hazel & Wood, Jason (2008), Risk and public protection: Responding to involuntary and 'taboo' risk, *Social Policy and Administration*, 42, 6: 611-29.
- Kingdon, John W. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2:a uppl), New York: Longman.
- Lidskog, Rolf (2006), *Staden, våldet och trygghet. Om social ordning i ett mångkulturellt samhälle*, Göteborg: Daidalos.
- Montin, Stig (2007), Kommunerna och klimatpolitiken – ett exempel på tredje generationens politikområden. *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg 109, nr 1, s. 37-57.

- Rothstein, Bo (2005), "Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater", i Rothstein, Bo & Westerhäll L Vahlne, (red) *Bortom den starka statens politik*. SNS Förlag, Stockholm.
- Rothstein, Bo (2003), *Sociala fällor och tillitens problem*, Stockholm, SNS Förlag.
- Rothstein, Bo & Stolle, Dietlind (2003), Introduction: Social capital in Scandinavia, *Scandinavian Political Studies*, 26, 1: 1-26.
- Sabatier, Paul A. & Jenkins-Smith, Hank C. (red.) (1993), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*, Boulder, Colo.: Westview
- Sahlin, Ingrid (2000), *Brottsprevention som begrepp och samhällsfenomen*, Lund: Arkiv förlag.
- Sandstig, Gabriella (2010), *Otrygghetens landskap – En kartläggning av otryggheten i stadsrummet och en analys av bakomliggande orsaker, med fokus på medias roll*, Göteborgs universitet.
- Vanderveen, Gabry (2006), *Interpreting fear, crime, risk, and unsafety: conceptualisation and measurement*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Young, Jock (1999), *The Exclusive Society. Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, London: SAGE.

Lästips

- Heber, Anita (2007), *Var rädd om dig! – Rädsla för brott enligt forskning, intervjupersoner och dagspress*. Stockholms Universitet, Kriminologiska institutionen.
- Lidskog, Rolf (2006), *Staden, våldet och trygghet. Om social ordning i ett mångkulturellt samhälle*, Göteborg: Daidalos.
- Listerborn, Carina (2001), *Rädslans geografi - om 'privata' kvinnor och 'offentliga' män*", *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 2 : 83-98.
- Wendt Höjer, Maria (2002), *Rädslans politik – Våld och sexualitet i den svenska demokratin*, Malmö: Liber.
- Hultkrantz, Lars (2010), "Ska kommunerna styras eller styra sig själva med evidensbaserad praktik?", Kapitel i denna antologi.

Lars Hultkrantz,

Professor i Nationalekonomi,
Handelshögskolan och
Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling,
Örebro Universitet

Ska kommunerna styras eller styra sig själva med evidensbaserad praktik?

LARS HULTKRANTZ⁶

Många statliga myndigheter vill styra landets kommuner inom sina specialområden, där de kan anse att kommunerna saknar tillräcklig kompetens eller gör fel prioriteringar. Flera myndigheter, med Socialstyrelsen i spetsen, har börjat använda evidensbaserade riktlinjer i detta syfte. Men det är oklart om en sådan toppstyrning hjälper eller stjälper och hur den kan förenas med kommunernas kvalitetsarbete och verksamhetsutövarnas utveckling av sin professionella praktik. Klokare vore att ta fram evidensbaserat stöd för hur kommunerna själva kan göra kan göra samhälls-ekonomiska bedömningar för att planera och följa upp sin verksamhet.

Inledning

Det kommunala självstyret kan kännas besvärande för landets centrala politiker och myndigheter. Å ena sidan har det naturligtvis många fördelar att en stor del av den offentliga sektorn sköts och finansieras på det lokala planet, nära medborgarna. Å andra sidan är de flesta kommuner små och har begränsade möjligheter att själva säkerställa att verksamheten håller hög kvalitet och utvecklas väl, i takt med tidens krav. När kommunerna av någon anledning inte räcker till uppstår snart behov för riksdag, regering och statliga myndigheter att ingripa. Detta har hittills bland annat gällt kriser för skolan, psykiatrin, flyktingmottagande, miljöskydd, räddningstjänst och mycket annat. Frågan är med vilka medel den centrala nivån bör stöda kommunerna. De främsta alternativen idag tycks vara projektanslag och "evidensbaserade riktlinjer". I denna artikel föreslår jag att en annan väg kan vara att ge kommunerna stöd för att utveckla samhälls-ekonomiska analysmodeller som grund för kommunernas planering och uppföljning av sin verksamhet.

⁶ Jag är tacksam för synpunkter på detta manuskript från Marie Gustafsson, FOU Valfärd Region Örebro, Jan-Eric Nilsson, Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI/TEK), Mikael Svensson, Örebro universitet samt deltagare vid ett seminarium anordnat av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Att styra 290 kommuners preventionsarbete

De 290 svenska kommunerna har ansvar för en stor del av den offentliga verksamhet som direkt berör medborgarnas välfärd. Ofta samverkar olika förvaltningars insatser på ett komplicerat och svåröverskådligt sätt. Exempelvis kan fallolyckor bland äldre påverkas genom insatser av hemtjänsten och gatuförvaltningen; utsatta barns situation påverkas av förskola, skola, socialförvaltningen o s v. När det gäller preventivt arbete t.ex. för att förhindra missbruk, skolmobbing eller anlagda bränder eller omsorg och omvårdnad fördelas ofta de ekonomiska konsekvenserna av detta mellan bland andra kommun, landsting, försäkringskassa, individ och anhöriga vilket bidrar till att göra uppgiften svåröverskådlig. Det är därför mer regel än undantag att de kommunfinansiella effekter som en förvaltningsledning överblickar bara är en del av en bredare samhällsekonomisk utfallsbild med välfärdseffekter på olika nivåer.

Förutsättningarna för att kommunerna effektivt, d.v.s. på sätt som ger så stor nytta som möjligt för medborgarna vid en viss resursinsats, ska utforma sin verksamhet är därför komplexa. Hur kan man inom en kommun få olika förvaltningar, där en stor del av ansvaret i sin tur är delegerat till enhetschefer, att bedriva ett samlat, systematiskt och med hänsyn till resursåtgången väl avvägt arbete? Och hur kan man på nationell nivå inom skilda områden – skola, boende och verksamheter för utvecklingsstörda, åtgärder mot hedersrelaterat våld, miljöskydd osv. – genomföra samlade åtgärdsprogram som säkerställer en någorlunda likvärdig framgång i hela landet, med beaktande av skillnader i lokala förutsättningar?

Till komplexiteten i dessa styrproblem bidrar att det som för den enskilde enhetschefen, eller kommunen, kan te sig som ett marginellt problem, eller i vart fall som ett problem som inte hör till den egna organisationens huvudsakliga ansvar (utan till t.ex. landsting, stat eller den enskilde medborgaren), på en övergripande nivå kan framstå som ett betydande problem som i första hand måste angripas på just lokal kommunal nivå. Exempelvis uppskattas fallolyckor bland äldre i en färsk rapport från Statens folkhälsoinstitut (Gyllensvärd 2009) leda till tre gånger så många dödsfall som trafiken och medföra en årlig samhällskostnad på 14 miljarder, vilken till följd av den stigande andelen äldre förutses öka till 22 miljarder år 2050 om inget görs. Sådana olyckor beror av en mängd faktorer (halk- och snubbelrisker utomhus och inomhus, skydd, assistans, benskörhet o s v) som i sin tur kan påverkas av olika kommunala verksamheter. Ett annat exempel är

vägrafikolyckor där det statliga Trafikverket ges ambitiösa årliga mål av regeringen både för hur trafiksäkerheten ska förbättras till följd av åtgärder som vidtas inom det statliga nationella vägnätet och åtgärder som vidtas av andra aktörer inom vägsektorn, där inte minst väghållningen inom de kommunala gatunäten har stor betydelse.

På många områden har därför regering och sektorsmyndigheter sett det som en allt viktigare uppgift att med olika traditionella styrmedel – d v s regler, tillsyn, öronmärkta bidrag och rådgivning – driva på kommunernas arbete med att öka verksamhetens kvalitet och effektivitet. Ett genomgående problem när detta ska göras ligger dock i konflikten mellan den ökade statliga styrning som detta innebär och önskan att vidmakthålla den höga grad av kommunalt självstyre vi har i Sverige. På 1980-talet avskaffades den då omfattande statliga ekonomiska styrningen av kommunerna med hjälp av olika sektorsspecifika bidrag, som istället ersätts med ett klumpsummeanslag, det som utvecklades till den nuvarande kommunala skatteutjämnningen. Bakom detta låg insikter om att detaljstyrningen ofta gav upphov till ineffektivt resursutnyttjande genom att bidragen förvrängde de faktiska ekonomiska förutsättningarna för den kommunala verksamheten. När skolan senare privatiserades så var det också ett uttryck för erfarenheterna av att detaljstyrning på långt avstånd skapade många problem.

Evidensbaserad praktik och dess problem

Det har därför under senare år funnits ett intresse för att finna nya former för styrningen av stöd till kommunerna som balanserar mellan de fördelar som ges av tillgång till analyskompetens på central nivå respektive den kunskap om lokala förhållanden som kommunerna besitter. Ett delvis nytt sätt att närma sig denna styrfråga ges av arbetet med att utarbeta ”evidensbaserade” centrala riktlinjer för kommuner och landsting. Detta är ett internationellt fenomen som startade som en rörelse i Kanada för ”evidensbaserad medicin” i reaktion mot läkemedelsindustrins försök att påverka läkarnas förskrivningar. I Sverige har särskilt Socialstyrelsen drivit på för att utveckla denna typ av riktlinjer, baserade på vetenskaplig evidens, vilket i normalfallet hämtas från publicerade rapporter från randomiserade experimentella studier, d.v.s. kontrollerade försök med slumpmässigt utvalda behandlingsgrupper och kontrollgrupper. Detta arbete har efterhand utvidgats till tillämpningar utanför det medicinska området, t.ex. olika delar av socialtjänstens område och det olyckspreventiva arbetet.

Socialstyrelsen önskar att kommunerna ska förena riktlinjerna med systematiskt kvalitetsarbete enligt moderna principer för kvalitetsledning ("plan, do, check, act"), se Socialstyrelsens handböcker *God vård* (2006) och *God kvalitet i socialtjänsten* (2008). Syntesen kallas "evidensbaserad praktik, EBP", men riktigt hur den kommer till stånd är svårt att förstå. De evidensbaserade riktlinjerna innebär centralstyrning, medan metoderna för systematiskt förbättringsarbete är tänkta för platta organisationer (där även bilarbetare kan stoppa ett löpande band när de ser en kvalitetsbrist). Om inte kommunerna själva anses kapabla att analysera ("plan") vad som ska göras ("do") är det svårt att begära att de ska kunna följa upp ("check") och dra slutsatser om vad som behöver förändras ("act").

Det finns även skäl att ifrågasätta om det är möjligt eller lämpligt att centrala myndigheter på olika områden ger detaljerade riktlinjer, om än utformade som rekommendationer. För det första är det självklart svårt att göra det i frågor när val av metod i hög grad är avhängigt av förhållanden som bara är kända lokalt. För det andra, och kanske viktigare, är att det är svårt att på central nivå utforma riktlinjer som balanserar "vetenskaplig evidens" och "beprövad erfarenhet". Utan ett väl fungerande samspel mellan central och lokal nivå kan det vara svårt att överblicka vad som är aktuell professionell erfarenhet, medan det är förhållandevis lätt att med hjälp av översikter av internationell forskning sammanställa "evidens". Resultatet blir lätt att den centrala myndigheten ger rekommendationer som bygger på vetenskapliga studier i länder (främst anglosaxiska) med andra institutionella och kulturella förutsättningar och med fokus på åtgärder som på olika sätt lätt kan avgränsas så att de görs utvärderingsbara.

Lars Oscarsson (2009) har i en nyutkommen bok problematiserat genomförande av EBP utanför det medicinska området, i hans fall inom socialtjänstens områden. Han pekar på de särskilda svårigheter som finns inom socialtjänsten att genomföra randomiserade studier, t.ex. för att utvärdera olika terapier för vård av missbrukare, och på en rad problem vid tolkning och tillämpning av sådana studier för att utarbeta riktlinjer. Ett centralt problem är att de terapeutiska insatser som genom avgränsningar i tid och rum lämpar sig för utvärdering bara utgör en del av en behandlingskedja. Möjligheten till framgång för en enskild brukare inom socialtjänsten bestäms i hög grad av dennes egen motivation och förutsättningar, t.ex. stöd från sin omgivning, och de samband som bestämmer detta kan vara

komplexa och ha långa ledtider. Hans slutsats är att EBP på detta område i högre utsträckning än inom klassisk "evidensbaserad medicin" måste baseras på systematisk utveckling av professionell praktisk erfarenhet. Han spetsar till detta med påståendet att riktlinjer när det gäller behandling av missbrukare kan bidra till 15 procent av EBP, resten faller på den praktiska professionella erfarenheten.

Oscarsson utvecklar emellertid inte frågan om hur evidens och praktik ska förenas. Även den internationella litteraturen om evidensbaserad praktik förbigår i stor utsträckning denna fråga utan nöjer sig med att peka på att här finns problem.

EBP för fallprevention

Ett exempel på dessa problem kan tas från frågan om prevention av fallolyckor bland äldre. Här har Statens folkhälsoinstitut (Gyllensvärd 2009) nyligen presenterat en rapport som kan ses som ett första steg mot utarbetande av svenska riktlinjer på detta område. Rapporten lutar sig tungt mot ett arbete utfört av det engelsk-walesiska "The National Institute for Health and Clinical Excellence (NICE)" (se www.nice.org.uk) som har utarbetat riktlinjer för prevention av äldres fallolyckor. Dessa bygger i sin tur huvudsakligen på metastudier av forskningsresultat som tillhandahålls inom det s.k. "Cochrane-samarbetet"⁷. NICE riktlinjer anges genom en kategorisering av olika typer av åtgärder i två nivåer, dels en nivå som anger om åtgärden har visats ha effekt, inte ha effekt eller om evidens saknas för att bedöma detta, dels en rangordning bland de åtgärder som har visats ha effekt.

Begränsningarna för att utforma och styra den kommunala praktiken när det gäller olycksprevention med evidensbaserade riktlinjer är många. Jag vill särskilt framhålla två, nämligen (1) att "åtgärder" (dvs. motsvarigheterna till medicinens terapier) ofta är "multifaktoriella" (ett paket av åtgärder som kan sättas samman på många olika sätt) samt situations- och kontextspecifika, vilket kan göra det svårt att förstå hur vetenskaplig evidens från en specifik tillämpning i en viss kontext ska implementeras i en konkret verksamhetssituation samt (2) att implementeringen inte, som ofta är fallet i medicinsk och kirurgisk klinisk verksamhet, görs inom en enhetlig organisation där medarbetarna har bestämd position och likartad ut-

⁷ Se www.wiley.com/cochrane.

bildning och referensramar, utan ska göras i många skiftande verksamheter och hierarkiska nivåer.

Steget från riktlinjer av den typ Folkhälsoinstitutet/NICE föreslår och praktisk tillämpning är därför stort. Om kanske missbruksvård utgör ett extremfall när det gäller svårigheten att komma fram till generaliserbara slutsatser från experimentella studier finns när det gäller olycksprevention en glidande skala från situationer som är analoga med den medicinska terapins, t.ex. användning av höftskydd för att förebygga frakturer (för övrigt en av de terapier som NICE finner sakna stöd i befintlig evidens) till situationer där det är (nästan) omöjligt att utvärdera effekten av en åtgärd, t.ex. därför att det rör sig om en mycket lågfrekvent olycksrisk (katastrofrisker).

Exempelvis rekommenderas att ”alla äldre som fallit upprepade gånger eller bedöms ha en ökad fallrisk” bör erbjudas ”individualiserade multifaktoriella interventioner” som bland annat innebär ”styrke- och balans- träning, bedömning av faror i hemmet och intervention, synbedömning och remiss samt översyn av medicinering med modifiering/tillbakadragande av medicin”. Det är givet att en så allmän rekommendation kan implementeras på många olika sätt. Det är också givet att olika utformningar, i skilda kontexter kan ge högst olika resultat och vara olika resurskrävande. Som riktlinje framstår den som alldeles för vag för att kunna ha någon styrande effekt. Att å andra sidan göra den mer detaljerad och villkorad skulle möta stora svårigheter. Dels varierar förhållandena från fall till fall och från en tid till en annan, dels räcker inte ”evidensen” från olika kontext för att täcka alla varianter.

Dessa faktorer talar för att central statlig styrning med ”evidensbaserade” riktlinjer kan framstå som meningslös, i värsta fall som kontraproduktiv. Även med ökade insatser på forskning kommer det att råda stor brist på relevant evidens och riktlinjerna kommer därför inte kunna ge avsett stöd. Det blir också svårt att tillämpa riktlinjer givna av en central myndighet när det är oklart vem (kommun/landsting, förvaltning, driftsenhet) som ska tillämpa dem på det lokala planet. Den brittiska styrmodellen kan i alla händelser inte tillämpas rakt av, där finns inte den höga graden av kommunalt självstyre.

Att koppla vetenskaplig evidens till lokal verksamhetsutveckling

I de skilda dokumenten från olika svenska myndigheter saknas en mer ingående diskussion om hur ”evidens” och professionell erfarenhetsuppbyggnad kan knytas samman. Min uppfattning är att det stöd kommunerna i första hand bör ges är ”evidensbaserade” hjälpmedel för att själva analysera vad som är en rimlig nivå och utformning av olika åtgärder, som grund för sin prioritering, styrning och uppföljning av den egna verksamheten.

Principerna för hur ett sådant analysmedel kan utformas finns i den samhällsekonomiska lönsamhetsanalysen (cost-benefitanalys, CBA) som i sin tur finns i olika varianter och har utvecklats inom delvis olika traditioner (hälsoekonomi, miljöekonomi, transportekonomi). CBA innebär att ett beslutsproblem struktureras genom att handlingsalternativ och deras konsekvenser för alla medborgare i samhället identifieras. Så långt det är möjligt är kvantifieras dessa konsekvenser för att sedan värderas och vägas samman. Beslutsfattaren får därmed ett mer överskådligt och mindre komplext problem att slutligen ta ställning till. CBA (i den variant som kallas cost-effectiveness-analys) används av NICE men då som grund för att utarbeta centrala riktlinjer. Det som behövs i Sverige är i stället CBA-modeller som kommunerna självständigt kan anpassa, utveckla och tillämpa.

En sådan inriktning skulle ge möjlighet att sammanföra kunskap som baseras på vetenskaplig evidens med systematisk utveckling av professionell erfarenhet. Den centrala myndighetens roll blir att på basis av ny kunskap från forskning och professionella erfarenhet utveckla de verktyg kommunerna behöver för att driva sitt förändringsarbete. Den evidensbaserade kunskap som byggs in i CBA-modellernas effekt- och kostnads-samband kan sedan successivt och systematiskt byggas på med den kunskap som erhålls från det egna kvalitetsarbetet i takt med att förbättringscykeln rullar. Genom återföring av erfarenheter från kommunala tillämpningar erhålls vidare en återkoppling som inte på ett lika naturligt sätt finns vid utformning av centralt bestämda riktlinjer som är tänkta att helt baseras på vetenskaplig ”evidens”.

En uppenbar förebild för detta arbetssätt är den norska Trafikksikkerhets-håndboken som ges ut av Transportøkonomisk institutt (TØI) i Norge. En ständigt uppdaterad version av denna bok, som omfattar 700 sidor, finns på

TÖI:s hemsida. Handboken är efter en inledande del indelad i två sektioner. Den första behandlar åtgärder som inte primärt är trafiksäkerhetsinriktade, men som har trafiksäkerhetseffekter. Den andra behandlar olika typer av åtgärder som direkt är avsedda att påverka trafiksäkerheten. Denna del innehåller åtta kapitel och behandlar för närvarande totalt 128 typer av åtgärder. För varje typ av åtgärd beskrivs:

1. Vilket/vilka problem som åtgärden är tänkt att lösa. Här ges
2. Beskrivning av åtgärden
3. Effekter på olycksrisker: Här beskrivs vad som enligt tillgänglig forskning är känt om åtgärdens effekt på olycksrisk och skadegrad, i bästa fall med kvantitativa effektsamband, annars i kvalitativa termer.
4. Kostnader. Åtgärdens kostnad anges med stöd av uppgifter i forskningsrapporter, offentliga ekonomiska budgetar och redovisningar.
5. Nyttokostnadsanalys. Här visas, i form av *räkneexempel*, hur CBA för åtgärden kan göras. Genom att det är räkneexempel markeras att en slutlig analys endast kan göras i en specifik tillämpning med beaktande av de särskilda omständigheter och erfarenheter som gäller.

Vilken ytterligare kunskap behövs för att utforma CBA-baserade riktlinjer?

Vid en jämförelse mellan TÖI:s handbok och NICE riktlinjer när det gäller fallprevention bland äldre framstår skillnaderna i underlag inte som särskilt stora. På grundval av det forskningsmaterial som sammanställs i Cochrane och granskas i NICE-rapporten skulle det gå att för ett flertal av de åtgärder som man listar göra en "CBA-guide" enligt TÖI:s modell. Den främsta skillnaden ligger i "attityd", dvs. att NICE ambition är att göra direkta rekommendationer, medan TÖI istället ger planeringsverktyg.

Likväl finns det naturligtvis behov av kompletteringar för att det ska vara möjligt att genomföra ett sådant projekt. Insikten att åtgärder inom fallprevention till en del utförs inom ramen för åldringsvården och därför är beroende av det sätt på vilket denna organiseras i vårt land sätter fokus på behovet av relevant forskningsevidens, dvs. kostnads- och effektsamband för svenska förhållanden.

Flertalet evidensstudier är utförda utomlands. Ofta finns det anledning att tro att ett praktiskt genomförande under svenska förhållanden skulle kunna bli väsentligt annorlunda. Detta gäller inte minst just fallprevention bland

äldre där den svenska organiseringen av äldreården, som ju bygger på att även de mycket gamla ofta bor kvar i sina hem och får hemtjänst, kan tänkas ha stor betydelse för överförbarheten. I fall där man kan bedöma att effektsamband ändå är överförbara kan det likväl vara svårt att överföra kostnadsdata eftersom dessa beror av en rad omständigheter (andra än växelkurser) som varierar mellan olika länder, t.ex. lönespridning mellan olika yrkeskategorier. Detta är naturligtvis i många fall möjligt att avhjälpa genom insamling av relevanta kostnadsdata utan att göra om studierna, vilket kanske ofta görs bäst av en kommuns egna ekonomer.

Av de cirka 360 studier som NICE (2005) har använt för sina riktlinjer för fallprevention bland äldre förefaller endast åtta stycken (d v s två procent) vara gjorda i Sverige. I SRVs och IMS/Socialstyrelsernas rapport (2007) om olycksprevention bland äldre listas ytterligare nio rapporter, varav dock några avser samma studier. Även om studierna är fåtaliga illustrerar de att åtgärder som utförs i en specifik svensk kontext kan ha ett annat utfall än vad som kan bedömas från en sammanställning av evidens från forskning utförd i andra länder. Exempelvis har Sahlén m.fl. (2005 och 2006) gjort en randomiserad experimentell studie av förebyggande hembesök bland äldre. I den svenska kontexten är detta något annat än den reguljära hemtjänstens besök, d v s det rör sig om återkommande men glesa hembesök hos äldre som bor i eget boende. I studien fann forskarna anmärkningsvärt stor effekt av denna intervention, dödligheten blev endast hälften mot den förväntade. Men vad som också var särskilt intressant var att besparingar inom reguljär hemtjänst och sjukvård var nästan lika stora som kostnaden för insatsen. Det är uppenbart att denna senare effekt i högsta grad beror på hur äldreården är organiserad och utförs. Man kan därför också misstänka att denna effekt skulle kunna visa sig variera betydligt mellan olika kommuner beroende på en rad omständigheter.

Den ytterligare kunskap som behövs för att bygga användbara CBA-modeller som kan användas av svenska kommuner på olika områden kan delas upp i kostnadssamband, effektsamband och värderingar av nyttoeffekter. Vid Örebro universitet pågår för närvarande forskningsprogram inom flera områden – trafiksäkerhet, verksamheter för mentalt funktionsnedsatta, åtgärder när det gäller t.ex. hjärtstopp, prevention av fallolyckor, mobbning i skolor – där nationalekonomer i samarbete med forskare inom olika "specialistområden" tar fram kunskapsunderlag som ska kunna användas för planering och analys av kommunernas insatser.

När det gäller att klarlägga kostnadssamband behövs inte främst forskning utan snarare systematisk insamling av kostnadsdata. Detta är i och för sig inte trivialt eftersom uppgifter om kostnader för olika typer av åtgärder ofta är svåra att extrahera ur den kommunala bokföringen utan stor arbetsinsats. Redovisningen görs främst för att följa verksamheter, inte åtgärder, och är vanligen organiserad efter verksamhetens struktur, vilken skiftar mycket mellan kommunerna. Inte heller är olika fördelningsnycklar för att periodisera och fördela samkostnader enhetliga mellan kommuner. Men problem som dessa är lösbara och det finns dessutom en stor samlad erfarenhet från bl.a. SKL:s arbete med att på olika områden få fram relevanta och jämförbara kommunala kostnadsdata.

När det gäller effektsamband har evidensrörelsen fokuserat kausala effekter som kan beläggas med kontrollerade experimentella studier. Sådana studier saknas dock ofta inom många tillämpningsområden utanför de medicinska, delvis därför att de vanligen är tid- och kostnadskrävande. Under de senaste decennierna har emellertid programutvärderingsforskningen, stödd av väsentliga framsteg inom den statistiska metodforskningen, utvecklingen av bättre databaser och kraftfullare datorer, visat hur de klassiska problemen som uppstår vid användning av icke-experimentella data (d.v.s. "observationsdata") – stickprovsselektion (eftersom man inte har kontroll över vilka som ges eller inte ges en viss behandling), endogenitet (d.v.s. att man försöker förklara något med variabler som inte är oberoende av utfallsvariabeln), kausalitet osv – kan hanteras. Det finns därför på många områden rika möjligheter att utnyttja observationsdata baserade på naturliga experiment och mellankommunal variation. Det kommunala självstyret och fragmenteringen i många kommuner ger i kombination med den goda tillgången i Sverige till longitudinella registerbaserade individdata särskilda förutsättningar för svensk forskning som borde kunna utnyttjas bättre. Vi planerar t.ex. nu att utvärdera olika preventiva insatser som svenska kommuner har genomfört (t.ex. "fixarservice" för att förebygga fallolyckor i hemmen) på detta sätt.

När det gäller värderingar av nyttoeffekter har forskningen i Örebro lämnat viktiga bidrag på trafiksäkerhetsområdet (se Hultkrantz och Svensson 2007 för en översikt av svenska studier). På senare år har vi studerat andra tillämpningsområden. I ett projekt som jag har lett har vi bl.a. studerat beredskap utanför sjukhusen för snabb insats (defibrillering) vid hjärtstopp

(Sund 2009), dels betalningsviljan i en generell kontext för ”myndigheters åtgärder” (Nerhagen 2008). I en studie av Persson och Svensson (2010), som utförts inom forskarskolan FOVU, studeras Örebroarnas betalningsvilja för insatser för att minska mobbning i skolorna. I ett större forskningsprogram som har planerats tillsammans med den handikappvetenskapliga forskningsgruppen vid Örebro universitet hoppas vi kunna studera hur livskvalitetseffekter och effekter för anhöriga (bl.a. inkomstbortfall) kan värderas.

Slutsatser

Jag har här argumenterat för att cost-benefitanalys är ett potentiellt viktigt hjälpmedel för att koppla ”evidens” och ”praktik” i en EBP-baserad modell för styrning av kommunal verksamhetsutveckling. Istället för ”riktlinjer” av traditionellt slag bör inriktningen vara att utveckla ”riktlinjer för analys”. Sådana riktlinjer bör kontinuerligt revideras både med hänsyn till ny vetenskaplig evidens och på basis av samlade praktiska erfarenheter. Därmed skapas en naturlig återkoppling från den praktiska utvecklingsverksamheten till riktlinjerna för analys.

Den utveckling vi ser framför oss när det gäller kommunernas ekonomiska situation talar för att det är mycket angeläget att nu utveckla sådana analysmedel. Antalet personer över 85 år kommer att öka med två tredjedelar mellan åren 2020 och 2035 och detta kommer att utsätta kommunerna för en stark kostnadspress. Därtill kommer de ofta kostsamma krav på kvalitets- och standardhöjningar som nya tekniska och medicinska möjligheter och nya generationer brukare av vård och omsorg, inte längre uppvuxna i Fattigsverige, för med sig SKL (2010) redovisar en beräkning där kommunernas och landstingens kostnader ökar årligen med 1 procent extra fram till år 2035, vilket motsvarar den historiska utvecklingen 1980-2005. Detta leder till ett gap mellan kostnader och intäkter år 2035 på cirka 200 miljarder kronor i dagens penningvärde, vilket motsvarar en höjning av kommun- och landstingskatten med 13 kronor.

För att möta detta kommer kommunerna att i ännu högre utsträckning än vad som redan är fallet behöva pröva verksamheternas omfattning och inriktning. Självfallet ligger det då nära till hands att begränsa synfältet till de kommunfinansiella och kortsiktiga effekterna, på bekostnad av t.ex. kvaliteten, de långsiktiga effekterna av preventivt arbete eller bördan för

anhöriga. När detta leder till beslut som på nationell nivå anses ge orimliga effekter kommer kraven på detaljreglering och/eller på att förstatliga verksamheterna (jfr. skolan) att växa. Att möta denna utmaning kommer att kräva insatser på många områden, men ett viktigt led måste vara att man på det lokala planet får bättre instrument för att göra planering och uppföljning som tar hänsyn till helheten.

Referenser

- Andersson, Henrik (2006), "The Value of Safety as Revealed in the Swedish Car Market: An Application of the Hedonic Pricing Approach", *Journal of Risk and Uncertainty*, Volym 30, s 211-239.
- Angrist, Joshua D. & Pischke, Jorn-Steffen (2008), *Mostly Harmless Econometrics – An empiricist's companion*. Princeton University Press.
- Carlsson, Fredrik, Daruvala Dinky & Jaldell, Henrik (2010), "Value of statistical life and cause of accident: A choice experiment.", *Risk Analysis*, Volym 30, nr 6, 975 – 986.
- Elvik, Rune m.fl (2009), *Trafikksikkerhetskåndboken*, nätupplagan. Transportökonomisk Institutt, Oslo, Internetadress: www.toi.no, 2010-12-20.
- Henriksson, Martin & Burström Kristina (2006), "Kvalitetsjusterade levnadsår och EQ-5D", *Läkartidningen*, Volym 103, nr 21-22, 1734-9.
- Hultkrantz, Lars (2009), *Värdering av säkerhet – metodproblem och resultat med relevans inom räddningstjänsten*. Slutrapport av VASSLA-projektet till Räddningverket/Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Hultkrantz, L, G Lindberg och C Andersson (2006), "The value of improved road safety", *Journal of Risk and Uncertainty*, Volym 32, 151-170.
- Johansson-Stenman, Olof & Martinsson, Peter (2008), "Are Some Lives More Valuable? An Ethical Preference Approach", *Journal of Health Economics*, Volym 27, 739-52.
- Kinell, Gerda, Söderqvist, Tore & Hasselström, Linus (2009), *Monetära schablonvärden för miljöförändringar*, Remissversion, Enveco Miljöekonomi AB för Naturvårdsverket.

- Nerhagen, Lena (2009), *Reducing mortality risks by public policy measures – does life years saved influence willingness to pay?*, Working paper VTI.
- Moller, J., 2005, "Current costing models: are they suitable for allocating health resources? The example of fall injury prevention in Australia", *Accident Analysis and Prevention*, Volym 37, 25-33.
- Oscarsson, Lars (2009), *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. En introduktion för praktiker, chefer, politiker och studenter*. SKL Kommentus.
- SKL (2010), *Framtidens utmaning – Välfärdens långsiktiga finansiering*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Socialstyrelsen (2006), *God vård – om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården*, Internetadress: www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/9406/2006-101-2_20061012.pdf, 2010-12-20.
- Socialstyrelsen (2008), *Ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS*, Internetadress: www.lansstyrelsen.se/NR/rdonlyres/68EECAB9-1B63-4907-B00A30D6666D6A41/0/Rapport_ledningssystem.pdf, 2010-12-20.
- SRV och IMS (2007), *Systematiskt arbete för äldres säkerhet. Om fall, trafikolyckor och bränder*, Räddningsverket och IMS, Socialstyrelsen.
- Sund, Björn, (2009), *The value of a statistical life for out-of-hospital cardiac arrest victims*, Swedish Business School at Örebro University, working paper.
- Svensson, Mikael (2007), *Estimates of the Value of a Statistical Life from Two Swedish Surveys Using the "Certainty Approach" Calibration*, Dept. of Economics, Örebro University.
- Svensson, Mikael & Vredin-Johansson, Maria (2007), *Willingness to Pay for Private and Public Safety: Why the Difference?*, Dept. of Economics, Örebro University.
- Wooldridge, Jeffrey M. (2002), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. MIT Press.

Ann-Sofie Hellberg,

Doktorand i Informatik,
Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling,
Örebro universitet

Införandet av sammanhållen journalføring i hälso- och sjukvården

ANN-SOFIE HELLBERG

I det här kapitlet berättas historien om införandet av nationell patientöversikt. Berättelsen används för att illustrera hur komplext det kan vara att genomföra stora reformprojekt inom hälso- och sjukvården. Första delen av kapitlet innehåller därför en beskrivning av vad som har hänt hittills i projektet, från idéstadiet till nuvarande status. Därefter behandlas tre aspekter vilka samtliga har bidragit till de svårigheter som projektet har hamnat i, nämligen decentraliseringen inom offentlig sektor, balansgången mellan makro- och mikroperspektiv samt deltagandet i vården. Utifrån projektets historia är det lätt att konstatera att införande av sammanhållen journalføring är en ytterst komplicerad uppgift. Att identifiera vad som gäller, vad som behöver förändras och hur genomförandet skall gå till är förknippat med stora utmaningar. Steget från policy till praktisk tillämpning är därför långt ifrån självklart, vilket detta fall är ett tydligt exempel på.

Nationell patientöversikt

Upptakten till patientöversikten var ursprungligen en diskussion som fördes av Sveriges landstings IT-chefer. Bakgrunden var att det inte är möjligt för olika vårdgivare att utbyta information med varandra genom journal-systemen, vilket kan utgöra en patientsäkerhetsrisk då patienter ibland får vård av flera olika vårdgivare. För att kunna utföra god och säker vård behöver de olika vårdgivarna ha tillgång till varandras patientinformation och problemet behövde således lösas, frågan var bara hur? Lösningen som IT-cheferna kom fram till var att infrastrukturen behövde åtgärdas. Problemet var bara att det inte är självklart var gränsen mellan infrastruktur och enskilda tillämpningar går. Det lättaste sättet att definiera det bedömdes vara att tänka ut en tillämpning som är i behov av infrastrukturen. Detta ledde till idén om en hypotetisk patientöversikt och IT-cheferna ställde sig frågan, om vi skall bygga det här, vad behöver vi då lösa först?

Vad är då en patientöversikt? Lösningen, som IT-cheferna tänkte sig på informationsöverföringsproblematiken, var en ”mekanism” som hämtar

information ur olika vårdssystem för att därefter sammanställa och presentera informationen i ett enda system. Detta system skulle sedan alla vårdgivare kunna få tillgång till då det inte skulle vara kopplat till någon specifik verksamhet. Den hypotetiska patientöversikten togs således fram som ett tankestöd för att komma fram till en infrastruktur för den svenska hälso- och sjukvården. Problemet med det var bara att fokus därmed låg på tekniken och på problemet på ett övergripande plan, istället för på verksamhetsnytta för de lokala yrkesutövarna. Följden blev att viktiga detaljer på verksamhetsnivå förbisågs, vilket senare skulle visa sig få allvarliga konsekvenser.

Den första versionen utvecklades i ett pilotprojekt som inleddes 2004. Syftet med projektet var att lära sig mer om problemet, inte att utveckla en applikation avsedd för skarp drift. Tidsplanen sattes därför kort, till ett år, och planen var att projektet skulle starta i oktober 2005. Fyra landsting deltog och en erfarenhet var att den dåvarande lagstiftningen utgjorde ett hinder. Detta var en av de viktigaste lärdomarna och projektledningen lämnade därför, efter pilotprojektets slut, över ett konkret förslag till Socialdepartementet avseende en förändring av lagstiftningen. Detta resulterade i den nya patientdatalagen som trädde i kraft 1 juli, 2008. Lagen ersatte patientjournallagen och vårdregisterlagen. Den största förändringen är att den nya lagen innehåller bestämmelser om så kallad sammanhållen journalföring, vilket innebär att en vårdgivare under vissa omständigheter kan göra hela eller delar av en patientjournal tillgänglig för andra vårdgivare.

Avslutningen på pilotprojektet innebar dock inte slutet på patientöversiktsprojektet, utan man planerade nu att anskaffa en applikation avsedd för skarp drift. Samtidigt uppmanade EU-kommissionen medlemsstaterna att framställa en strategi för e-hälsoarbetet. Bakgrunden var att inom EU har stora politiska investeringar satsats på det så kallade patientrörlighetsdirektivet⁸. Målet är att integrera sjukvården för att kunna utbyta information mellan olika vårdgivare, både nationellt och inom EU, vilket ställde krav på svenskt samarbete. Resultatet blev den *nationella IT-strategin för vård och omsorg* och patientöversikten blev därmed en del av den. Detta medförde att de planerade förändringarna av den svenska sjuk-

⁸ Enligt förslaget ska patienter ha rätt till ersättning för planerad vård i andra EU-länder om samma eller liknande vård skulle ha ersatts i patientens hemland. Patientrörlighetsdirektivet handlar således om fri rörlighet beträffande hälso- och sjukvårdstjänster inom EU.

vården blev en politisk fråga, invävd i ett sammanhang med nya målbilder. Nu tillkom också politikernas övergripande mål för den svenska sjukvården. Dessa bestod bland annat av att skapa ett flexiblare hälso- och sjukvårdssystem som är mer öppet för fördelning av uppgifter mellan olika vårdgivare och som möjliggör konkurrens på lika villkor mellan olika leverantörer. När det sedan blev regeringsskifte hösten 2006 ansåg den nya regeringen att det var dags att lämna planeringsstadiet. En handlingsplan för de kommande åren togs fram. Högst upp på agendan hamnade infrastrukturfrågorna, men när det kom till patientöversikten fanns det delade meningar. Några argumenterade för att det var mest strategiskt att först arbeta fram förutsättningarna och sedan tillämpningarna, men diskussionen slutade med att även patientöversikten skulle ingå som en del i planen för 2007-2009. Orsaken var att man ville få igenom en gemensam finansiering av landstingen och för att uppnå detta användes patientöversikten som lockbete. Man ansåg nämligen att det var viktigt att också leverera verksamhetsnytta, inte bara infrastruktur, eftersom det behövs påtaglig nytta för att skapa engagemang.

Skifte av fokus

Det fanns dock ett problem. Trots att syftet med pilotprojektet var att få ökad kunskap om informationsbehoven visade det sig att man ändå inte var helt på det klara med vilka behov som patientöversikten skulle tillgodose. Dessa identifieras dock i den kravspecifikation som framställdes under våren 2007. Tidigare, i planeringen, talades det mycket om informationsöverföring mellan olika landsting och för att illustrera verksamhetsnyttan använde projektledningen sig av exempel som senare visade sig vara lätta att ifrågasätta. Till exempel ansåg man att patientöversikten skulle vara nyttig om någon råkade ut för en olycka på sin semester och därför var tvungen att söka vård i ett annat landsting än sitt hemlandsting. Ett frekvent använt exempel var en skidåkare som bryter benet i slalombacken. Nyttan med patientöversikten i en sådan situation ifrågasattes dock då det är klart och tydligt vad som skall åtgärdas och hur det skall åtgärdas. Dessutom kan patienten troligtvis själv redogöra för sin vårdhistorik. Istället menade man att det viktigaste problemet som behövde lösas var att dela information mellan och inom huvudmän i en region, och då det största flödet av vårdtransaktioner är mellan kommuner och landsting fick kommunperspektivet ett starkare fäste i projektet. Insikten att problemet med överföring av patientinformation mellan kommunerna och landstinget fanns i samtliga landsting, medan problemen inom och mellan landsting varierade, medförde

att projektets fokus förändrades. Den nya inriktningen var delning av information mellan, men även inom, regioner och det beslutades att applikationen skulle fungera lika bra för båda behoven.

Underförstått samtycke

För att kunna testa systemet innan leveransgodkännande bestämde projektledningen sig för att driftsätta översikten på prov under en kortare period. För att genomföra det behövdes ett landsting och en kommun som var beredda att åta sig ett stort uppdrag med snäva tidsramar. Valet föll på Örebro läns landsting och Örebro kommun som redan tidigare, i samband med den första projektpiloten, uttryckt intresse för projektet. I Örebro fanns ett existerande samarbete mellan kommunen och landstinget och för att hantera detta användes ett system för vårdplanering, men man saknade ett IT-stöd för att kunna utbyta medicinsk information. Således blev det beslutat att provdriften skulle genomföras i Örebro och det var i planeringen av denna som svårigheterna beträffande den nya lagen upptäcktes. Det visade sig att för att kunna dela information över organisationsgränser måste patienten samtycka, och då de patienter som skulle ingå i provdriften i Örebro fanns inom äldrevården var risken stor att många av dem inte skulle kunna fatta eller kommunicera ett sådant beslut av medicinska skäl (t ex demens). Eftersom den nya lagen inte medger att en anhörig eller god man tar beslutet åt patienten skapade detta stora problem och projektgruppen i Örebro oroade sig för att majoriteten av patienterna inte skulle kunna ingå i provdriften. Detta skulle ha fått förödande konsekvenser. För att lösa problemet vände man sig till två olika jurister, men ingen av dem kunde hitta någon lösning på problemet. Tidigare hade kommunen arbetat utifrån att patienten underförstått samtyckt till vård, eftersom det inte heller förut kunnat gå att få ett samtycke. Då gjordes en så kallad menprövning, vilket innebär att vårdpersonalen utgår från att de har ett samtycke om de bedömer att delad information är till nytta, och inte till men, för patienten. För att kunna genomföra provdriften som tänkt bestämdes att samma lösning skulle tillämpas nu. Grundantagandet, som man utgick från när beslutet fattades, var att syftet med att ändra lagen måste vara att förbättra vården och att underlätta vårdsituationer. Att då utesluta en stor patientgrupp överensstämde dåligt med syftet. Utifrån detta antagande utformade kommunens medicinskt ansvariga sjuksköterskor tillsammans med de medicinskt ansvariga för rehabilitering riktlinjer för underförstått samtycke.

Denna lösning var helt i linje med de föreskrifter som tagits fram för praktisk tillämpning av den nya lagen då det i dem stod: ”Om samtycke inte kan inhämtas från person över arton år, pga. brist i beslutskompetens vid exempel, sjukdom, smärtpåverkan eller medvetlöshet får vårdbegäran anses innebära ett underförstått samtycke” (Sveriges kommuner och landsting, 2009). Utifrån detta kände projektledningen sig trygg med hur problemet lösts.

Från provdrift till driftstopp

Provdriften i Örebro startade den fjärde maj 2009 och pågick till den sista augusti samma år. Under provdriften inträffade ytterst få tekniska störningar. Systemet leveransgodkändes därför den 31 augusti och provdriften övergick därmed till reguljär drift. Under provdriften ökade antalet användare kontinuerligt och i september användes systemet av mer än 100 unika användare för över 200 patienter. En av de fördelar som vårdpersonalen upplevde var att patientsäkerheten ökade. Den reguljära driften fortsatte därefter i nästan ett år innan samtyckesproblematiken gjorde sig påmind igen. Under hösten 2009 granskade Datainspektionen driften av patientöversikten och sommaren därpå kom beskedet. I sitt utlåtande meddelade Datainspektionen att de anser att den information som nått medborgarna innan starten varit otillräcklig. Utöver detta kritiserades även systemets behörighetsfunktion, men den allvarligaste kritiken var att den framtagna rutinen för underförstått samtycke inte godkändes (Datainspektionen, 2010). Att åtgärda synpunkterna snabbt bedömdes inte möjligt eftersom beskedet kom mitt i semesterperioden. Konsekvensen blev att Örebro valde att tillfälligt upphöra med driften sommaren 2010.

Lucka i lagstiftningen

Synpunkterna på informationsmaterialet och behörighetsstyrningen bedömdes dock vara relativt enkla att åtgärda och projektgruppen i Örebro tog hjälp av den nationella projektledningen för detta. När det däremot kom till rutinen om underförstått samtycke var det svårare. Det visade sig att det finns en lucka i den nya lagen just när det gäller de beslutsförmögna. I patientdatalagen saknas nämligen direktiv om hur vuxna personer som inte är beslutskompetenta skall hanteras. Därmed, menar Datainspektionen, är det personuppgiftslagen som gäller istället. Enligt deras tolkning kan därför inte de framtagna föreskrifterna (för hur patientdatalagen skall tolkas) tillämpas, vilket tar bort alla förutsättningar för direktåtkomst. För att möjliggöra sammanhållen journalföring behövdes

alltså en ny lag, men då den nya lagen inte innehåller information om hur situationen för de beslutsoförmögna skall hanteras kan den inte tillämpas för den patientgruppen.

Slutresultatet är att den upptäckta luckan i lagstiftningen har medfört att Sveriges kommuner och landsting nu arbetar på en hemställan till regeringen angående en förändring av patientdatalagen. Problemet är dock att lagändringar tar tid. Därför undersöktes möjligheten att göra ett tillfälligt undantag för att kunna inkludera de beslutsoförmögna i patientöversikten under tiden, men beskedet från Datainspektionen blev ett tydligt nej. Nästa steg var därför att boka ett möte med Socialstyrelsen, men inte heller där kunde någon lösning hittas då det finns olika uppfattningar om hur lagen skall tolkas. Socialstyrelsen vill därför ha tolkningen juridiskt prövad. Den senaste åtgärden är att Örebro kommun har reviderat riktlinjen för underförstått samtycke. I den nya riktlinjen hänvisar man till ”lika vård på lika villkor” enligt hälso- och sjukvårdslagens portalparagraf. Att uppfylla det kravet anser kommunen blir omöjligt om de beslutsoförmögna exkluderas.

Processen att försöka hitta en lösning på problemet har således involverat många olika instanser på lokal, regional och nationell nivå. Utgången är dock ännu oklar och beslut om hur kommunen skall agera fortsättningsvis kommer senare att tas i de båda vård- och omsorgsnämnderna.

Återupptagande av driften

Övriga synpunkter som Datainspektionen anmärkte på åtgärdas för närvarande och planen är att driften av patientöversikten skall återupptas i slutet av året (2010). Dock kommer inte de patienter som inte kan lämna ett samtycke att kunna ingå då, om ingen lösning hittats innan dess. Detta berör majoriteten av patienterna i äldrevården, inte bara de som är generellt beslutsoförmögna, eftersom samtyckesfrågan är svår att sätta sig in i. Många patienter förstår helt enkelt inte vad vårdpersonalen frågar om och kan därför inte lämna ett besked. Örebro kommun räknar därför med att patientöversikten endast kommer att kunna användas för en minoritet av patienterna. Detta innebär att två var för sig viktiga värden ställs mot varandra, *patientsäkerhet* och *integritet*. Kommunen anser att det för närvarande inte är möjligt, enligt lagstiftningen, att uppfylla båda samtidigt. De menar att för att uppnå patientsäkerhet krävs att vårdgivarna har tillgång till patientens vårdhistorik, vilket kräver ett samtycke som inte alltid

kan ges. Detta ställs mot Datainspektionens uppfattning att det aldrig är godtagbart att en person ges ett svagare integritetsskydd bara för att beslutsförmåga saknas. De anser också att det inte finns en motsättning mellan patientsäkerhet och integritet då integriteten är en mycket viktig del av patientsäkerheten (Datainspektionen, 2005).

En speciell komplikation är att frågorna hanteras av separata tillsynsmyndigheter. Datainspektionen ansvarar för integritetsfrågan, medan Socialstyrelsen främst ser till patientsäkerheten. Projektledningen har försökt att föra en dialog med båda myndigheterna under projektets gång för att nå en lösning, men inga förhandsbesked har kunnat ges. Detta beror på att dessa värden är djupt institutionaliserade i de olika myndigheterna, vilket medför att de inte kan göra överenskommelser som är i konflikt med värdena. De måste istället följa sina regler och praxis oberoende av andra myndigheters önskemål.

Konsekvenser för det storskaliga införandet

Ursprungligen var tanken att införandet av nationell patientöversikt skulle ske i snabb takt i de övriga landstingen och kommunerna efter den första implementationen, men projektet har alltså inte kommit längre. Nuvarande status i projektet är att det har skett en installation, men där driften nu tillfälligt är stoppad. Förutom det finns det flera planerade implementationer som väntar, men som inte kan utföras förrän problemen lösts. Kommunen har drabbats hårt av lagproblematiken då majoriteten av deras patienter beräknas exkluderas. Landstinget ser inte fullt lika dystert på situationen då man inte bara arbetar med äldreomsorg, utan även med annan vård, och därmed har fler beslutskompetenta patienter. Konsekvensen är trots allt att verksamhetsnyttan har reducerats, vilket sannolikt har en negativ effekt på intresset för att implementera patientöversikten. Frågan är då, hur kommer det sig att det blev som det blev? För att besvara frågan är det intressant att titta närmare på i vilken kontext projektet har genomförts, hur det har styrts och vilka ideal som har legat bakom besluten.

Decentraliseringen

Att den svenska hälso- och sjukvården är decentraliserad är själva grundproblemet och anledningen till att det behövdes en patientöversikt från början. Förutom det innebär decentraliseringen även svåra problem i genomförandet. Inom hälso- och sjukvården har landstingen successivt

specialiserat sig för att bli effektivare. Resultatet är att idag tillhandahåller en del landsting bara viss sorts vård istället för ett komplett utbud. Tanken bakom specialiseringen är att det är effektivare att fokusera på avgränsade uppgifter än att ”alla ska göra allt”.

Att smalt dela in enheter efter avgränsade funktioner har en stor fördel. Arbetarna blir bättre på den arbetsuppgift som de utför, eftersom de repetitivt kan upprepa den, vilket leder till en hög inre effektivitet. Men det finns även en baksida. För att styra och formalisera denna uppdelning behövs lagar och regler. Varje enhet får därmed sina rutiner och praxis, vilket kan leda till institutionalisering. De olika enheterna arbetar med sitt och uppdelningen har således skapat olika läger. Det är vi och dem, inte oss. Utfallet är specialiserade enheter med ”tunnelseende” och med en stark egen beslutanderätt över sin egna lilla del i helheten. Samarbete blir därmed problematiskt eftersom det kräver insikt och kompromisser, något som kan vara ouppnåeligt. De bakomliggande orsakerna är att i takt med den ökade specialiseringen har insikten om helheten minskat, vilket begränsar samarbetsförmågan. Komplexiteten består alltså av att först organiseras arbetet i specialiserade enheter för att det är effektivt, men följderna är att det blir svårt att organisera arbetet mellan enheterna. Detta är problematiskt eftersom behovet av horisontella flöden är stort. Resultatet är oerhört komplexa matrisorganisationer där arbetarna skall vara lojala mot både den vertikala och den horisontella nivån, vilket kan vara omöjligt i praktiken. Lättast för arbetarna är att vara lojala mot den egna enheten (Mintzberg, 1992).

Den svenska offentliga sektorn

I Sverige finns 290 kommuner och 20 landsting. Deras ansvar omfattar tillsammans både äldreomsorgen och hälso- och sjukvården. Besluten inom den offentliga sektorn fattas således i varje enskild kommun, landsting eller region. Ännu en anledning till att makten är delad mellan 310 självständiga enheter är att det anses öka medborgarnas möjlighet att påverka. Medborgarna får inflytande genom att de väljer lokala representanter. Lokalt självstyre är en grundläggande politisk rättighet och den svenska demokratin byggs således underifrån. Indelningen av Sverige i 310 politiska organ, utöver riksdagen, fungerar som en garanti mot likriktning och maktkoncentration då landstingen och kommunerna ofta har en annan politisk majoritet än riksdagen (Sveriges kommuner och landsting, 2007).

Decentraliseringen har således sina fördelar, men även sina nackdelar. Ett samhällskrav på den offentliga sektorn är att den skall vara just effektiv, vilket alltså även är den bakomliggande tanken bakom decentraliseringen i hälso- och sjukvården. Men kritikerna menar att den svenska offentliga sektorn är långt ifrån effektiv, eftersom den är ogenomtränglig. Det innebär att många människor kommer i kläm då de slussas mellan statliga, landstingskommunala och kommunala organ. Ansvarsfördelningen är ofta otydlig och det råder, som beskrivits, inte sällan brist på information mellan inblandade myndigheter. Detta leder till ett ineffektivt dubbelarbete och trots att det ofta talas om samverkan är gränserna mellan olika samhällsorgan skarpa (Lantz & Schultz, 2009).

På grund av detta hörs idag många kritiska röster som menar att dagens offentliga strukturer måste förändras. Den svenska offentliga sektorn har skämtsamt kallats för den ofantliga sektorn. Speciellt tydligt är detta inom sjukvården. En patient kan behöva besöka många instanser i vårdkedjan för att täcka sitt vårdbehov, till exempel akuten, kirurgi, efterbehandling, rehabilitering, särskilt boende och kanske till och med hemvård. På vägen blir det många möten och vid varje måste patienten redogöra för sin sjukvårdshistoria. För att komma till rätta med problemen måste det vertikala perspektivet kompletteras med ett horisontellt flödestänkande (Lantz & Schultz, 2009). Nationell patientöversikt är ett steg i den riktningen. Denna förändring är dock inte lätt att genomföra, vilket har visat sig, då det innebär ett helt nytt arbets- och tankesätt. I dagens stuprörssamhälle är det svårt att samverka eftersom styrningen sker vertikalt. Att organisationerna inom den offentliga sektorn på olika sätt förhindras att samarbeta kan ses som ett systemfel. Det som istället borde uppnås, enligt kritikerna, är sammanhängande flöden och insatser. Frågan är dock om det är möjligt? Idag styrs varje myndighet av mängder av författningar, regelverk och uppdrag och det finns en politisk nämnd för varje förvaltning, samt tydliga gränser för myndighetens befogenheter. *Myndigheterna är således inte byggda för samverkan.* Många förhoppningar har därför knutits till IT-utvecklingen, men på grund av den offentliga sektorns utformning blir resultatet av integreringsförsök ofta bara byråkratiska nätverk. Juridiken för gränsöverskridande samarbeten är nämligen komplicerad, vilket innebär stora utmaningar vid införandet av IT.

Makro- och mikroperspektiv

Kontexten har således påverkat på flera sätt, men även projektets styrning har haft del i problematiken. Ett välkänt problem vid planering och realisering av stora reformprogram är relationen mellan policy och praktik. Problemet består i att förena två olika världar, beslutsfattarnas makrovärld med de lokala verksamheternas mikrovärld (McLaughlin, 1987). Inom hälso- och sjukvården är interoperabilitet⁹ ett normativt mål som fastställts av nationella regeringar och internationella organ, som till exempel Världshälsoorganisationen. Arbetet med att integrera hälso- och sjukvården pågår således globalt och för Sveriges del handlar det om att realisera de mål som specificerats i den nationella IT-strategin för vård och omsorg. Problemet är dock att uppgiften innebär samarbete mellan många aktörer och den största utmaningen ligger i att koppla samman makro- och mikromålen, eftersom det är omöjligt att övergripande kunna förändra hälso- och sjukvården utan att förändring sker i de olika lokala vårdverksamheterna. Men för att kunna genomföra en övergripande förändring krävs att fokus är på makromålen och att förändringen ses ur ett större perspektiv. Att fokusera på övergripande mål innebär dock att prioritet och uppmärksamhet stjäls från mer verksamhetsnära frågor. Detta kan medföra att kunskapen om de verksamheter som skall förändras inte är tillräcklig, speciellt då beslut ofta tas av personer som inte arbetar i själva verksamheten.

För att lyckas krävs balansgång, men i patientöversiktsfallet var siktet initialt inställt på att försöka lösa de stora frågorna, det vill säga problemet med den fragmenterade systemarkitekturen. Förutom det bidrog även involveringen i IT-strategin till att perspektivet förflyttades ytterligare från verksamhetsnivån. Detta i kombination med brist på insikt mellan olika verksamheter har således påverkat. Konsekvensen blev att viktiga detaljer på mikronivå förbisågs, vilket i slutänden kan påverka möjligheterna att uppnå det stora målet. Förmodligen var det dessa faktorer som ledde till att kommunperspektivet uppdagades sent och att situationen med de besluts-oförmögna inte uppdagades förrän i samband med provdriften. Frågan är dock, varför man vid lagstiftningen ville ställa ett krav på samtycke överhuvudtaget? Svaret på den frågan är att det numera ofta talas om att patienten ska stå i centrum för vården.

⁹ Interoperabilitet är förmågan hos olika system att kunna kommunicera med varandra.

Patienten i centrum

Dagens medicinska litteratur rekommenderar nämligen att patienterna skall vara delaktiga i vårdbeslut och Världshälsoorganisationen menar att patienters delaktighet är en nödvändighet. Trenderna är tydliga, men frågan är om de överensstämmer med patienters förmåga och önskemål. Studier har gett motstridiga resultat. Vissa studier har kommit fram till att patienter vill ha information men inte delta, andra har visat att patienter vill ha en aktiv roll i beslutsfattandet. Det är dock viktigt att komma ihåg att patienter kan vara sårbara, eftersom de är sjuka, och att majoriteten saknar det medicinska kunnande som erfordras för att kunna delta i beslutsfattandet (Guadagnoli, 1998). Utöver det har patienter skiftande förmåga att delta, vilket är tydligt i patientöversiktsfallet. Deltagande kan ha många positiva effekter men drar man saken till sin spets kan man, i det här fallet, konstatera att istället för att ge patienterna stärkt ställning har ett tungt ansvar överförts på deras axlar.

På samma sätt som det blir lättare att utföra arbetsuppgifter om de utförs av specialiserade arbetare bör också beslut fattas av de personer som är mest lämpade att ta dem. Vid centraliserad styrning tas beslut högst upp i organisationen. Men ledningen saknar ofta inblick i vad som händer ytterst i verksamheten. Därför måste många beslut fattas decentraliserat (Mintzberg, 1992). Frågan är dock hur långt ut? Det är nämligen när patienten placeras i centrum som det blir riktigt tydligt vad decentraliseringen innebär. Patienten är den absolut sista personen i kedjan och det finns således ingen ytterligare att decentralisera beslutsfattandet till. Vi har alltså ett uttryckt ideal som säger att det är bra med självbestämmande i vården, men det som egentligen har hänt är att beslutsfattandet har förflyttats ut bortom organisationen. Om syftet är att organisera effektivt skall besluten tas av dem som är mest lämpade. I det här fallet är det dock uppenbart att så nu inte sker eftersom patienterna inte alltid har det kunnande som erfordras eller den förmåga som krävs. Frågan är då, vem skall fatta besluten? Mest lämpade är uppenbart vårdgivarna, men de är styrda av legala begränsningar och får alltså inte göra det. Berättelsen om patientöversikten har således inneburit en resa från det mest centrala till det mest decentraliserade. Kapitlet inleddes med en nationell tanke om en förändring av den svenska hälso- och sjukvården och avslutades med att beslutsfattandet flyttades så långt ut som det bara är möjligt.

Utifrån denna berättelse är det lätt att konstatera att införandet av sammanhållen journalföring är en ytterst komplicerad uppgift. Att identifiera vad som gäller, vad som behöver förändras och hur genomförandet skall gå till är förknippat med stora utmaningar. IT har en viktig uppgift att fylla för att underlätta arbetet med horisontella flöden, men som har visats är det inte lätt att genomföra i praktiken. Steget från policy till praktisk tillämpning är därför långt ifrån självklart, vilket detta fall är ett tydligt exempel på.

Referenser

- Datainspektionen (2005), *Beslut efter tillsyn enligt personuppgiftslagen* (1998:204), Internetadress: http://www.datainspektionen.se/Documents/beslut/2005-02-22vasterbotten_lans_landsting.pdf, (2010-10-22).
- Datainspektionen (2010), *Beslut efter tillsyn enligt personuppgiftslagen* (1998:204) - Sammanhållen journalföring 6 kap. patientdatalagen, Internetadress: <http://www.datainspektionen.se/Documents/beslut/2010-06-29-orebro-attendo.pdf>, (2010-10-22).
- Guadagnoli, Edward & Ward, Patricia (1998), "Patient participation in decision-making", *Social Science & Medicine*, Volym 47, nr 3, 329-339.
- Lantz, Kjell-Åke & Schultz, Charlotte (2009), *Riv stuprören: från stuprörssamhälle till flödessamhälle*, Stockholm: Liber.
- McLaughlin, Millbrey Wallin (1987), "Learning from Experience: Lessons from Policy Implementation", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Volym 9, nr 2, 171-178.
- Mintzberg, Henry (1992), *Structure in Fives – Designing Effective Organizations*, New Jersey: Prentice Hall.
- Socialdepartementet (2006), *Nationell IT-strategi för vård och omsorg*, Karlskrona: Printfabriken.
- Sveriges kommuner och landsting (2007), *Vad är kommunal självstyrelse?* Internetadress: http://www.skl.se/web/Vad_ar_kommunal_sjalvstyrelse.aspx, (2010-10-22).
- Sveriges kommuner och landsting (2009), *Slutrapport PDLiP*, Internetadress: http://www.lj.se/info_files/infosida36823/patientdatalagen_i_praktiken.pdf, (2010-10-22).

Daniela Andrén,

Docent i Nationalekonomi,
Handelshögskolan,
Örebro universitet

Arbetsförmåga och sjukskrivning: Är deltidssjukskrivning en framgångsrik metod?

DANIELA ANDRÉN¹⁰

Från ett Europeiskt perspektiv är sjukskrivningsreglerna i Sverige relativt unika. Detta gäller i framförallt två avseenden: dels genom att erbjuda deltidssjukskrivning som försäkringsform, dels på grund av att det är möjligt att vara sjukskriven utan övre tidsgräns. Det som är bra med denna kombination är att det erbjuder en möjlighet att gradvis ta sig tillbaka in i arbetslivet efter en långtidssjukskrivning. Det som kan bli ett problem är att denna kombination kan leda till att sjukskrivningsperioden blir längre än nödvändigt.

Detta kapitel visar med resultat från fåtalet existerande studier att *deltidssjukskrivningen* är en komplex och dynamisk interaktion mellan den anställde, läkaren, försäkringskassan och arbetsgivaren som kan leda till att en del *långtidssjukskrivna* som får denna behandling återkommer till arbetet snabbare än om de skulle vara heltidssjukskrivna.¹¹ Vi inleder därför först med en presentation av några institutionella och teoretiska utgångspunkter som senare användas för att jämföra deltidssjukskrivna och heltidssjukskrivna med avseende på hur snabbt de blir friskskrivna.

Institutionella aspekter

Sjukskrivningsprocessen är kontrollerad av olika lagar, regler, riktlinjer och praxis. Sedan 1962 har det varit möjligt att få sjukpenningersättning vid en nedsättning av arbetsförmågan med minst hälften, på grund av sjukdom eller skada. Sjukskrivningsgraden kunde vara 50 eller 100 procent. Sedan 1 juli, 1990 kan man få sjukpenningersättning för nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom med minst en fjärdedel, och få hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukpenningersättning från socialförsäkringen. Detta innebär att deltidssjukskrivna har en resterande arbetsförmåga och kan arbeta om det finns arbetsplatser som passar för denna situation. Dessutom

¹⁰ Jag tackar Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) för det finansiella stödet (under projektnummer 2005-0376), och Thomas Andrén, Erik Lundberg och Lars-Göran Nilsson för deras värdefulla kommentarer.

¹¹ Begreppen *deltidssjukskrivning*, *partiell ersättning* och *partiell sjukskrivning* används som synonymer.

finns det empiriska belägg för att omkring 60 procent av de *heltids-sjukskrivna* anser att de skulle kunna arbeta en viss del av sin normala arbetstid, under förutsättning att arbetssituationen anpassas efter den nedsatta arbetsförmågan (Eklund m.fl., 2002).

Arbetsförmågan och rätten till sjukpenning

Sjukskrivningen är kopplad till *arbetsförmågans* förhållande till *arbetskraven*. Även om det finns gemensamma sjukskrivningsregler för alla, behöver en viss diagnos inte innebära samma typ av sjukskrivning (dvs. längd, sjukskrivningsgrad, medicinering, rehabilitering, etc.). En person ska endast vara sjukskriven om dennes sjukdom eller skada leder till nedsatt arbetsförmåga *i förhållande till de krav som ställs i det arbete* personen har eller skulle kunna få. En diagnos som för en person innebär en nedsättning av arbetsförmågan i förhållande till dennes arbetsuppgifter behöver inte innebära nedsättning av arbetsförmågan för en annan person med samma diagnos med andra arbetsuppgifter. Vid sjukskrivning får den sjuke en helt ny legal status, och en ny social ställning som inbegriper vissa rättigheter, samt både rätten och skyldigheten att vara frånvarande från arbetet och att delta i den föreskrivna behandlingen. Den sjuke förväntas, till exempel, ta en del av ansvaret för sitt hälsotillstånd och sin funktionsförmåga (SBU, 2000).

Rätten till sjukpenning baseras på en bedömning av individens sjukdom samt arbetsförmåga i förhållande till kraven i arbetet. För att göra detta krävs en läkarundersökning och ett ställningstagande (som försäkringskassan tar utifrån läkarintyget) om individens arbetsförmåga i samband med sjukdom men inte sjukdomen i sig. Kraven på individens arbete i kombination med individens specifika sjukdomssymptom utgör beslutsunderlaget för sjukskrivningen.

Teoretiska utgångspunkter

Deltidssjukskrivning är ett alternativ som gör det möjligt att arbeta deltid, när man inte har full arbetsförmåga vid ett visst tillfälle. Å andra sidan, om arbetsförmågan bedöms vara delvis permanent nedsatt, bör en övergång till partiell förtidspension (numera sjukersättning) övervägas. Det finns emellertid potentiella problem. Individer kan se deltidssjukskrivning som ett sätt att erhålla en större andel fritid med nästan full kompensation. Dessutom kan arbetsgivare misstänkas vara mer välvilligt inställda till deltidssjukskrivning under olika förhållanden. Bl. a. beror det på arbetets

upplägning och beskaffenhet, men också på om man betraktar återkomsten av en deltidssjukskriven person som en ”merkostnad”.

Sjukskrivningen är en process som börjar med att en individ inte mår bra och söker hjälp hos en läkare. Individen känner av vissa symtom, till exempel en kroppsfunction som har försämrats, eller känslor av smärta eller trötthet har uppstått. Hos läkaren vill individen finna en förklaring till det försämrade hälsotillståndet och söker hjälp. Hjälpens består normalt av ett förslag om medicinering samt andra åtgärder (fysisk terapi, motion, bättre diet, osv.). En individ kan ha en nedsatt hälsa utan att hälsan just av detta skäl omöjliggör eller försvårar arbetet. Många utför ett normalt arbete trots svåra hälsoproblem. Vad som är avgörande är om det är möjligt att utföra ett specifikt arbete med ett visst hälsoproblem. Det är läkarens bedömning under mötet med patienten som ligger bakom ett förslag om deltidssjukskrivning istället för heltidssjukskrivning eller friskskrivning. Det är försäkringskassan som bedömer rätten till en ersättning, inklusive ersättningsgraden, och normalt överensstämmer denna bedömning med läkarens bedömning.

Eftersom läkaren normalt inte är insatt i individens arbetssituation måste ett beslut om sjukskrivning tas av läkaren i samråd med individen. I första hand måste frågan vara om individen över huvudtaget behöver vara sjukskriven. Om resultatet av samrådet är att det är omöjligt för individen att över huvudtaget utföra sitt normala arbete har individen rätt till heltidssjukskrivning. Då skriver läkaren det på läkarintyget till försäkringskassan, som i princip beviljar sjukskrivning på inrådan av läkaren. Men eftersom möjligheten till deltidssjukskrivning finns avgör samtalet mellan läkaren och individen även sjukskrivningsgraden. Detta kan dock enbart göras inom vissa ramar som styrs av arbetsgivaren och individens arbetsuppgifter. I en del fall är deltidssjukskrivning inte ett alternativ, då detta inte går att införa på arbetsplatsen på grund av arbetets art eller på grund av den struktur som råder på arbetsplatsen. I dessa fall handlar därför valet om huruvida individen skall vara sjukskriven överhuvudtaget. Beslutet som tas mellan individen och läkaren är därför betingad arbetsgivarens krav på arbetsprestation.

Empirisk strategi

För att svara på frågan om deltidssjukskrivning är en framgångsrik metod kommer resultat från tidigare studier användas. Samtliga studier använder

data från Försäkringskassans RFV-LS databas,¹² som byggts upp från de administrativa register som används för utbetalningar av sjukpenningförsäkringen. Kopplat till detta finns även ett stort antal registeruppgifter från försäkringskassornas akter (individrelaterad information såsom utbildning, anställningssektor, sjukskrivningsdiagnos samt uppgifter kring väntetider för åtgärder och förekomsten av arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder). Det finns även information om individers sjukskrivningsgrad i början och i slutet av sjukskrivningsperioden som används för att identifiera om en individ varit deltidssjukskriven under 1999-2002. Datamaterialet är relativt gammalt, men täcker en period med relativt få institutionella förändringar. Den följande perioden efter 2002 präglas av upprepade förändringar i regelsystemet vilket gör en empirisk analys betydligt mer problematisk om syftet är att separera deltidssjukskrivningens effekter från andra ändringar. Den analyserade tidsperioden innebär därför att skattningar potentiellt har små fel.

Hur många fick deltid ersättning?

Under den analyserade perioden (1999-2002), när deltidssjukskrivning inte hade uppmärksammats på samma sätt som idag, utgick partiell ersättning till omkring 30 procent av alla anställda som var sjukskrivna. I närmare 45 procent av sjukskrivningsperioderna som pågår i över ett år arbetar individen på deltid och har en partiell sjukförmån som täcker inkomstbortfallet under resterande delen av den normala arbetstiden. Det är oklart vad det skulle innebära för dessa fall om en gräns för ersättning från sjukpenningförsäkringen infördes.

Vem fick deltid ersättning?

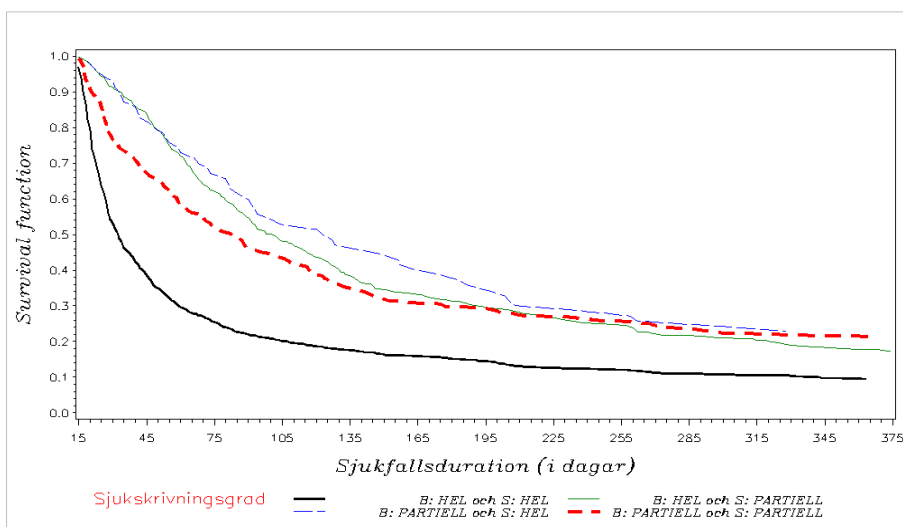
Anställda som är deltidssjukskriva är i större utsträckning kvinnor, har en längre högskoleutbildning eller ledningsarbete, är offentligt anställda, har en något högre årsinkomst, har haft ett längre sjukskrivningsfall jämfört med andra sjukskrivna året innan, samt är sjukskrivna med diagnosen psykiska besvär eller för muskuloskeletala- eller graviditetsproblem.

¹² Andrén och Palmer (2004a, b), använder Riksförsäkringsverkets Långtidssjukskrivning databas (RFV-LS) årliga urvalsundersökningar från 1999, 2000 och 2001, och Andrén och Andrén (2008, 2009) använder RFV-LS 2001. Samtliga studier analysera enbart *anställdas* sjukfall.

Hur lång var sjukskrivningsperioden?¹³

Ser man enbart på gruppen personer med partiell sjukskrivning år 2001 blir ca 73 procent friska inom ett år. Omkring 18 procent är fortfarande sjukskrivna efter ett år och 9 procent har övergått till sjukbidrag eller förtidspension (på hel- eller deltid) senast vid utgången av det första året. Procenttalen är nästan identiska för år 2000. Figur 1 visar att det fanns (2001) en stor skillnad mellan fall som påbörjas och avslutas med heltidssjukskrivning och fall med partiell sjukskrivning i början och/eller i slutet. Fall som påbörjas och avslutas med heltidssjukskrivning inom loppet av ett år pågår i genomsnitt mindre än 50 dagar (med en tendens att bli längre under åren). Medianlängden för dessa fall är omkring en månad. Fall som börjar med hel och avslutar med partiell sjukskrivning och som avslutas inom ett år är ca 105 -110 dagar långa i genomsnitt och har legat på ungefär denna nivå under hela perioden. Fall som börjar och slutar med partiell sjukskrivning pågår 80-90 dagar i genomsnitt utan någon klar tendens att förändras i längd åt något håll. Antalet nettodagar i de fall som börjar och slutar med partiell sjukskrivning är emellertid något mindre än de fall där båda börjar och slutar med heltidssjukskrivning.

Figur 1. Övergång från sjukskrivning till friskskrivning



Anm. B är sjukskrivningsgrad i början och S är sjukskrivningsgrad under den sista dagen av sjukskrivningsperioden. En överlevnadsfunktion (Survival function) talar om hur stor andel av de analyserade sjukskrivna som fortfarande är sjukskrivna vid en given tidpunkt.

¹³ utan att kontrollera för individuella, institutionella eller andra karakteristiker

Hur lång var sjukskrivningsperioden (med kontroll)?

Resultat från durationsanalysen (*Cox proportional hazardmodell*), som kontrollerar för individuella, institutionella eller andra karakteristika, visar också att fall som övergår från hel till partiell sjukskrivning är längre i genomsnitt än fall med enbart heltidssjukskrivning. Trots att fall med muskuloskeletala och psykiska diagnoser pågår längre än andra fall återgår de i arbete snabbare med hjälp av partiell sjukskrivning. Deltids-sjukskrivningar pågår längre än heltidssjukskrivningar och deltidssjukskrivning är betydligt vanligare bland kvinnor. Sålunda är det just fall med partiell sjukskrivning (vilka domineras av kvinnor), som till stor del står för skillnaden i sjukfallslängder mellan könen. Deltidsfall för kvinnor avvecklas signifikant långsammare än andra fall (sjukfall för män och heltidssjukskrivningsfall för kvinnor). Det skulle kunna förklaras av dessa kvinnor fick mer stöd hemma (av den andra parten) eller att de har ett mer intressant arbete att återvända till och/eller en större risk att förlora sin inkomst.

Korttids- och långtidssjukskrivna

Deltidsjukskrivna (antingen från början, i slutet eller under hela sjukfallet) har betydligt längre sjukfall än heltidssjukskrivna (Andrén och Palmer, 2004a). Detta resultat blir ännu starkare när *enbart* fall med anställda som blev *friska* före utgången av år ett, från första sjukskrivningsdagen studeras. Däremot blev *långtidssjukskrivna* med anställning (dvs. längre än 60 dagar) som börjar med heltidssjukskrivning och slutar med deltidssjukskrivning helt friskskrivna med större sannolikhet än de som var heltidssjukskrivna under hela perioden, medan långtidssjukskrivna med anställning som var deltidssjukskrivna under hela perioden avslutades med ungefär samma sannolikhet som fall som är heltidssjukskrivna under hela perioden (Palmer och Andrén, 2004b). Detta tyder på att deltidssjukskrivning uppfyller sin funktion att göra sjukfallen kortare vid *längre* sjukfall, men att det är tvärtom vid korta fall.

Separat analys av korta och långa sjukfall visar att fall med partiell sjukskrivning inte skiljer sig i någon nämnvärd utsträckning från fall med enbart heltidssjukskrivning med hänsyn taget till kön, ursprungsland, region, arbetslösheten i regionen, typ av arbetsgivare (sektor) eller kvalifikationsnivå (utbildning). Dessa resultat är intressanta eftersom de tyder på att fallet i sig (individens sjukdomsgrad i relation till arbetsituationen) avgör läkarens beslut om partiell sjukskrivning. Sålunda skulle man kunna dra

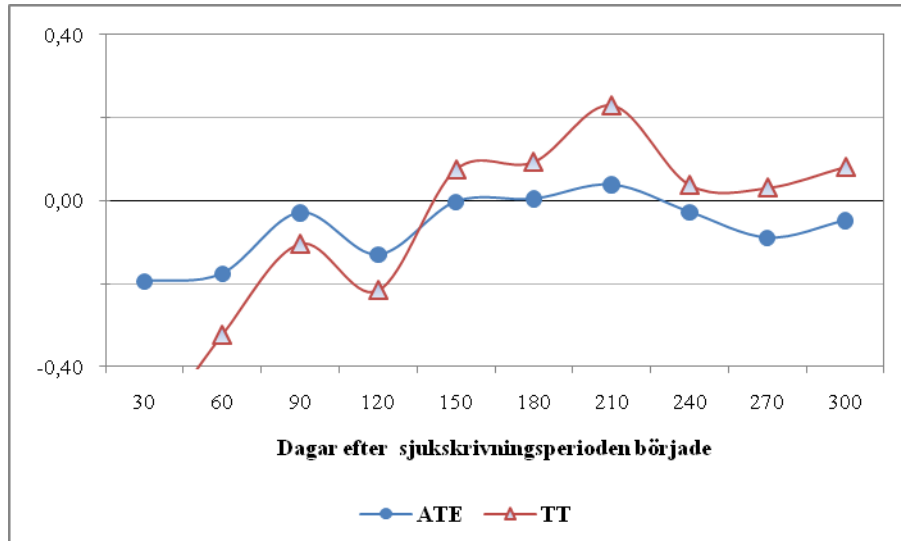
slutsatsen att de som ”selekteras” för partiell sjukskrivning selekteras på basis av överväganden som hör till det individuella fallet.

Återkomsten till arbete

Andrén och Andrén (2008, 2009) analyserar effekterna av att vara deltidssjukskriven genom att jämföra deltidssjukskrivna och heltidssjukskrivna med avseende på hur snabbt de blir friskskrivna. De flesta som blev friskskrivna återkom till arbetet. De använder en *tvåsektormodell*, där de två sektorerna eller tillstånden representerar *hel-* respektive *deltidssjukskrivning*. Vilken *sjukskrivningsgrad* en given individ får beror på flera faktorer, så som t.ex. arbetsförmågan, diagnos, arbetsuppgifter och arbetsplats. Beroende av dessa faktorer, finns det en möjlighet att individer med vissa karakteristika sorteras in i den ena eller den andra gruppen, vilket innebär att koncentrationen av personer med hög benägenhet att lämna sjukskrivningstillståndet blir högre i den gruppen. Andrén och Andrén (2008, 2009) tar hänsyn till detta problem så att inte den skattade skillnaden blir beroende av individuella faktorer. Resultaten visar tydligt att det tar cirka ett halvt år innan deltidssjukskrivningseffekten blir positiv. Ett av dessa resultat presenteras i Figur 2 som visar behandlingseffekten (dvs. deltidssjukskrivningseffekten) för alla som var sjukskrivna (ATE) och behandlingseffekten för de individer som fått behandling, dvs. deltidssjukskrivna (TT).¹⁴

¹⁴ Skattningsförfarandet är detsamma förutom att beräkningen sker på basis av kvoten mellan antalet behandlade i en klass och det totala antalet individer i undersökningen som fått behandling.

Figur 2. Den genomsnittliga behandlingseffekten (ATE) och behandlingseffekten för deltidssjukskrivna (TT)



Skillnaden mellan de två kurvorna (ATE och TT) är ett mått på effekten av programmet vid en viss tidpunkt för sjukskrivningseffekten (ATE) för en slumpmässigt vald individ och för deltidssjukskrivna (TT) som utgörs av selekterade individer. ATE visar att deltidssjukskrivna (deltagarna) är kvar som sjukskrivna i större utsträckning än heltidssjukskrivna (icke-deltagarna) under ca 120 dagar; därefter är förhållandet det omvända. Därefter (dvs. efter 120 dagar) tyder skattningarna på att deltidssjukskrivningen har en positiv behandlingseffekt och flera deltidssjukskrivna (än heltidssjukskrivna) blev friskskrivna. TT visar att behandlingseffekten för deltidssjukskrivna är betydligt mer blygsam än ATE och att det tar lite längre ett halvt år innan den blir positiv. Även om vi varken vill eller kan göra några precisa utsagor om effekterna av deltidssjukskrivning, så är det uppenbart att deltidssjukskrivning leder till en återgång till arbete i en betydligt långsammare takt än heltidssjukskrivning.

Slutsatser

Den generella slutsatsen är att det inte finns stöd för hypotesen att deltidssjukskrivning förkortar de kortare sjukfallen. Istället verkar deltidssjukskrivning vara ett framgångsrikt sätt att avbryta längre sjukskrivningar. Fall som pågått ca 4-5 månader och längre avslutas snabbare än andra fall

vid en övergång från hel till deltidssjukskrivning. Fall som börjar och slutar med deltidssjukskrivning skiljer sig inte nämnvärt från fall med heltidssjukskrivning vad beträffar avvecklingstakten, i stort sett, men det är naturligtvis billigare ur ett försäkringsperspektiv, och kan bidra till att förhindra en längre sjukskrivning.

En rimlig utgångspunkt vore att deltidssjukskrivna, vars arbetsförmåga endast delvis är nedsatt, har en bättre hälsa än heltidssjukskrivna vars hela arbetsförmåga bedömts som nedsatt. Fler heltidssjukskrivna borde kunna vara sjukskrivna på deltid. Deltidssjukskrivning används i situationer då individen har svårt att arbeta under hela den tid som han eller hon normalt hade arbetet. Rimligtvis bör deltidssjukskrivning användas under en begränsad tidsperiod eftersom permanent nedsatt arbetsförmåga istället bör leda till en övergång till sjukbidrag eller förtidspension. En övergång till sjukbidrag eller förtidspension innebär att individen förväntas sakna arbetsförmåga under en period som klart överstiger ett år. Sjukbidrag (som är begränsad till ett maximum på tre år) har använts för fall där bedömningen är att återgång i arbete är möjlig och förtidspension används för fall där det inte är sannolikt att återgång i arbete är möjlig. I praktiken sker enbart ett fåtal övergångar till sjukbidrag eller förtidspension inom ett år från första sjukskrivningsdagen (vilket är tidsramen för de urval av data som används här).

Referenser

- Andrén, Daniela & Andrén, Thomas (2008), *Part-Time Sick Leave as a Treatment Method?*, Working Paper in Economics 320, Göteborg University, Department of Economics. Uppsats presenterad vid den årliga konferensen av European Association of Labour Economists i Amsterdam 18-20 september, 2008.
- Andrén, Daniela & Andrén, Thomas (2009), *Starting Sick Leave on Part-Time as a Treatment Method?*. Working Papers 2009:10, Örebro University, Swedish Business School. Uppsats presenterad vid Seventeenth European Workshop on Econometrics and Health Economics i Coimbra, 3-6 september 2008.
- Andrén, Daniela & Palmer, Edward (2004a), *Deltidssjukskrivning*. Opublicerade manuskript. Riksförsäkringsverket.
- Andrén, Daniela & Palmer, Edward (2004b), *Deltidssjukskrivning i kortare och längre fall*. Opublicerade manuskript. Riksförsäkringsverket.
- Eklund M., Jonasson B. & Sundén A. (2002), "Sjukskrivnas syn på hälsa och arbete", *RFV Analyserar* 2002:16. Stockholm: Riksförsäkringsverket.

Erik Lundberg,

Doktorand i Statsvetenskap,
Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling,
Örebro universitet

Forskning om relationen mellan det civila och offentliga samhället

ERIK LUNDBERG

Det här kapitlet presenterar en forskningsbakgrund över hur svensk samhällsvetenskaplig forskning har studerat det svenska organisationslivet från mitten av 1900-talet till idag. Tillbakablicker illustrerar att begreppet civilsamhället kan kasta nytt ljus över relationen mellan det civila och offentliga samhället och problematisera den samverkan som vi idag ser tar form inom offentlig förvaltning.

Inledning

I samhällsvetenskaplig forskning och i den politiska retoriken har civilsamhället på kort tid etablerat sig som ett centralt begrepp för de sammanslutningar i samhället som inte räknas till staten och inte heller till marknaden. I den offentliga verksamheten har ordet civilsamhället framförallt kommit att användas för att legitimera en politik där staten och kommuner knyter det svenska organisationslivet allt närmare till sig i olika typer av samverkansformer. Mest iögonfallande är förmodligen de överenskommelser som sluts mellan det civila och offentliga samhället och som syftar till att utveckla demokratin och den offentliga välfärden.

Även bland många forskare har begreppet civilsamhället vunnit gillande och gehör. Som Erik Amnå skriver ger begreppet ”namn åt något somliga av dem velat studera men inte kunnat sätta ord på eller saknat ett teoretiskt sammanhang för” (Amnå, 2005 s. 9). Alla har dock inte övertygats av begreppets förklaringskraft utan kritiserat civilsamhället för att vara ett normativt, ihåligt, och mångtydligt begrepp som saknar ett vetenskapligt värde (Dahlkvist, 1995; Lidskog, 1995). För att synliggöra begreppets potential att tillföra ny kunskap krävs emellertid en insikt om de historiska alternativen till begreppet civilsamhället. Avsikten med det här kapitlet är därför att utifrån tidigare samhällsvetenskaplig forskning om det svenska organisationslivet illustrera begreppets nytta för att förstå och studera relationen mellan det civila och offentliga samhället. Kapitlet riktar sig såväl till forskare som praktiker som intresserar sig för frågor om samverkan mellan det civila och offentliga samhället.

En historisk tillbakablick– om folkrörelser och korporationer

Folkrörelser

Få saker har varit så omhuldat för den svenska självbilden som de svenska folkrörelserna som har kopplats samman med visionen om det starka samhället och en folklig demokrati. Arbetarrörelsen, nykterhetsrörelsen och frikyrkorörelsen som växte fram i takt med samhällets omvandling från det gamla jordbrukssamhället till industrisamhället kom att spela en viktig roll för Sveriges demokratisering och framväxten av välfärdsstaten. Det är därför inte så förvånande att folkrörelserna har hamnat i centrum i en stor del av den samtida humanistiska och samhällsvetenskapliga forskningen om det svenska organisationslivet. Gemensamt för den här forskningen är emellertid en påtaglig uppmärksamhet åt folkrörelsernas historiska uppkomst, utbredning och organisatoriska utveckling samt dess roll som medborgarfostrare och uttryck för social gemenskap (Back, 1967; Trädgårdh, 2007a; Vetenskapsrådet, 2003). Dessa utgångspunkter har till stor del kommit att prägla såväl inriktningen på forskningen som det sätt som folkrörelsebegreppet kom att definieras och användas (Amnå, 1995).

Överlag är det svårt att finna någon gemensam teoretisk definition på begreppet ”folkrörelser” och olika forskare lägger in olika egenskaper i begreppet. Hilding Johansson, en framstående folkrörelseforskare, menade att folkrörelserna kännetecknas av en utvecklad organisation, betydande numerär, relativ varaktighet, självständighet i förhållande till stat och kommun, självstyrelse och demokratisk ordning samt anknytning till vissa värden, idéer eller intressen” (Johansson, 1954). Statsvetaren Nils Elvander tog fasta på rörelsernas demokratiska och ideella kännetecken och det faktum att det bör handla om sammanslutningar med en stor organisation (Engberg, 1986). En mer omfattande definition erbjöds av Gunnar Heckscher (1944) som förde till folkrörelserna ”sådana sammanslutningar, vilka ha verkligt stort medlemsantal och omfatta eller åtminstone i princip skulle kunna omfatta verkligt stora folkgrupper eller rent av folket i dess helhet”. Vad som traditionellt sett alltså framhölls som gemensamma kännetecken för folkrörelserna var en betoning på den stora sammanslutningen, det ideella inslaget, den demokratiska ordningen och i viss mån arbetet på sikt (Lundkvist, 1975). I praktiken innebar detta att mindre, tillfälliga sammanslutningar uteslöts från begreppet, exempelvis stiftelser och mindre associationer. Folkrörelsebegreppets dominans skymde i viss mån för andra alternativa och betydelsefulla frågeställningar (Amnå, 1995; Back, 1967; Wijkström and Lundström, 2002).

Historikern Sten Carlsson anknöt starkt till Johanssons uppfattning men betonade att folkrörelser bör tolkas som ”folk i motsats till stat då dessa utmärks av att den uppkommit på eget initiativ, utan statligt stöd och i motsats till den statliga auktoriteten” (Lundkvist, 1975). Folkrörelserna betraktades av Carlsson således som skilda från staten. Detta är emellertid en syn som har blivit mindre uppmärksammas inom folkrörelseperspektivet. Snarare tycks folkrörelserna ha betraktats som en del av staten. De mest typiska folkrörelserna såsom arbetarrörelsen, nykterhetsrörelsen och frikyrkorörelsen¹⁵ anknöt i stor utsträckning till framväxten av folkhemmet och den svenska välfärdsstaten. Av naturliga skäl kom dessa att stå de politiska partierna (dvs. det socialdemokratiska partiet) nära. Många av folkrörelserna var i praktiken ideologiskt och/eller organisatoriskt knutna till socialdemokraterna och kopplades samman med, och utgjorde en betydelsefull kugge i den svenska modellen (Amnå, 2005; Engberg, 1986; Micheletti, 1994; Trädgårdh, 2007a; b; Wijkström and Lundström, 2002). Begrepp som ”Folkrörelser, folkstyre och folkhem” var starkt förbundna och präglade mycket av den tidiga statsvetenskapliga forskningens syn på organisationerna (se exempelvis Johansson, 1993). Folkrörelsernas relation till staten och kommunerna var således överlag inte föremål för någon egentlig problematisering eller kritisk granskning (Micheletti, 1994). Johansson kunde exempelvis betona folkrörelsernas självständighet gentemot stat och kommun och samtidigt konstatera att de var en naturlig del av dem (Johansson, 1954; 1980; 1993). Begrepp som ”folkrörelsedemokrati” och ”associationsdemokrati” förekom som en benämning på sammantvinningen mellan civilsamhälle och stat och där folkrörelserna uppfattades som en vital del i folkviljans förverkligande (Johansson, 1954).

Det fanns emellertid viss kritik mot hur relationen mellan civilsamhället och staten kom att förstås. Gunnar Heckscher var en av få forskare som ifrågasatte relationen. Heckscher menade att organisationer som växt fram av sig själv tenderade att centraliseras och inlemmas i staten för att till slut förlora sin autonomi och demokratiska betydelse. Folkrörelsernas direkta representation i statliga bolagsstyrelser, förvaltningsstyrelser och myndig-

¹⁵ Förutom de traditionella folkrörelserna inräknades sedermera även idrottsrörelsen, folkbildningsrörelsen, kvinnorörelsen, jordbrukets föreningsrörelse, hyresgästföreningen handikapp- och pensionärsrörelsen, hyresgästföreningar, konsumentkooperativ och fackföreningsrörelsen och politiska partier (Johansson 1993:64).

heter innebar att de i praktiken fungerade som stadsorgan (Heckscher, 1951). Även i samhällsdebatten kritiserades folkrörelsernas nära relation till statsmakten. Ett tydligt exempel är den debatt som kom att pågå under våren och sommaren år 1975 och som fick ny näring då dåvarande regering¹⁶ förslog att utöka samarbetet med folkrörelserna, eller som det också beskrevs, ”en bättre förankring av regeringens planer inom folkrörelserna”. Kritiker menade att folkrörelserna en gång för alla ”S-märktes” och att den förda politiken var ytterligare ett bevis på socialdemokraternas beroende av folkrörelserna för att ”hanka sig kvar vid makten” (Isling, 1975). En diskussion och debatt om relationen mellan civilsamhället och staten fanns således men lyckades inte etablera sig som en viktig utgångspunkt inom forskningen.

Korporatism

Med tanke på folkrörelsernas nära samarbete med staten är det inte särskilt förvånande att Sverige tidigt kom att förknippas med en demokratisk korporativ samhällsmodell där det svenska organisationslivet, och i synnerhet intresseorganisationer, kom att inta en central roll i förhållande till staten¹⁷ (Heckscher, 1951). Till skillnad från folkrörelseperspektivet riktade den korporativa forskningen fokus mot relationen mellan delar av det svenska organisationslivet och statsmakten. Relationen förstods som en maktutbytesprocess där organisationer och staten innehade maktresurser som åtrås och där politiska problem löstes gemensamt genom förhandling och kompromiss. Organisationerna erbjöds ett direkt inflytande i politiken mot att de disciplinerade sina medlemmar och ställde sin kunskap och information till förfogande. I gengäld erhöll staten legitimitet och politisk stabilitet.

Förståelsen av begreppet korporativism och det faktum att forskningen främst intresserade sig för relationen mellan organisationerna och staten har haft avgörande betydelse för vilka organisationer i det svenska

¹⁶ Särskilt tydligt är detta gällande dåvarande kommundepartementets organ för folkrörelsekontakter. Bland annat önskade man från regeringens håll diskutera frågan om på vilket sätt folkrörelserna kan ges en utökad roll att bedriva kommunala uppgifter. Bland organisationerna som var föremål för regeringens samverkan återfinns ett 36 organisationer där alla utom två (centerpartistiska) var ideologiskt och/eller organisatoriskt sammankopplas med SAP.

¹⁷ Korporatism preciseras ofta som det betydande inslaget av formellt och informellt deltagande av organiserade intressen i den offentliga beslutsprocessen. Korporatismen var särskilt märkbar på statlig nivå men principerna återfanns också på lokal politisk nivå.

organisationslivet som har hamnat i förgrunden. För det första kan konstateras att forskningen har varit orienterad mot organisationer som av statsmakten accepterats att ha en särskild tillgång till den offentliga beslutsprocessen. Statens tycke och behov som således haft betydelse för vilka organisationer som i praktiken har studerats. För det andra förutsätter ett korporativt system att de organisationer som väljer att samverka är positiva till staten i fråga. Organisationer som är kritiska till samarbete, eller av andra skäl inte önskar ett nära samarbete, har tenderat att inte inkluderas i analysen. För det tredje har den korporativa forskningen inriktats mot organisationer som innehar särskilda maktresurser i förhållande till staten, vilket följaktligen hänger samman med hur korporatismen förstås. Framförallt har resurser som går att härledas till organisationens funktion i ekonomin, betraktats som en maktresurs, så kallade "key resources". Dessa organisationer har förfogat över en från staten oberoende makt på grund av deras strukturella position i samhällets arbetsordning och har alltså varit föremål för intresse. Till skillnad från folkrörelserna, som utmärker sig i att vara idébaserade, arbetar intresseorganisationerna främst för att försvara och företräda medlemmarnas ekonomiska intressen. I praktiken har denna syn medfört att framförallt intresseorganisationer såsom arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer har varit föremål för intresse i forskningen (Feltenius, 2004). Det korporativa perspektivet har således inriktat sig på en betydelsefull men relativt snäv krets av organisationer.

Det korporativa perspektivet har alltså, till skillnad från folkrörelseperspektivet, problematiserat civilsamhällets relation till staten. Trots att intresset till stor del har riktats mot organisationer som på olika sätt har varit positiva till samverkan med staten, och att relationen i viss mån har kännetecknats av ömsesidighet och jämspelhet, åskådliggör den korporativa forskningen att relationen varken har varit oproblematisk eller oomstridd. Bo Rothstein (1992) har bland annat visat att den korporativa relationen över tid framför allt har stärkt producentintressens roll gentemot staten genom de resurser som de fått i förvaltningsledet. I vissa fall har organisationerna också försvårat eller förhindrat för staten att genomföra vissa förändringar. Däremot när det gäller medborgar- eller välfärdsintressen såsom nykterhetsorganisationer, miljöorganisationer och elev- och föräldraorganisationer är utvecklingen snarare den motsatta. Dessa organisationer har, från att ha haft en stark position gentemot staten, försvagats allt mer i takt med att samarbetet fortlöpt. Förutom detta har forskning visat att även om den korporativa modellen hade sina tydliga

förtjänster var den inte helt och hållet demokratisk. Organisationerna har inte alltid främjat allmänintresset utan de korporativa beslutssituationerna har resulterat i att särintressen gynnats på allmänintressets bekostnad (Öberg, 1994).

Den kanske tydligaste signalen på spänningar mellan organisationerna och staten är särskilt framträdande då Svenska arbetsgivarföreningen 1991 och sedermera i stort sett samtliga intressen, folkrörelser och intresseorganisationer drog sig ur som representanter i flera statliga styrelser och myndigheter. Omställningen innebar att de mest typiska kännetecknen för den korporativa strukturen försvann (Rothstein and Bergström, 1999). En förklaring till den förändrade relationen som har anförts är statens förändrade syn på relationen till organisationerna. En statlig utredning (SOU, 1985:40) hade dessförinnan ifrågasatt de organiserade intressenas direkta representation i statliga ämbetsverkens styrelser. För att öka styrbarheten i förvaltningen föreslogs att organisationerna istället borde ha rådgivande funktioner. Andra orsaker till förändringen som har anförts som förklaring är ekonomisk-strukturella, ideologiska, förändringar i civilsamhällets interna struktur samt internationaliseringen (Rothstein and Bergström, 1999). Vad som emellertid är viktigt att uppmärksamma är att forskningen visar att relationen mellan organisationerna och staten inte var helt oproblematiske. I grunden indikerar detta att organisationernas ideologier, handlingsmönster och karaktär inte sammanföll med statens och att det bland organisationerna fanns en inneboende men i grunden sund skepsis mot ett alltför nära samarbete med statsmakten.

Civilsamhället

En stor del av den samhällsvetenskapliga forskningen om det svenska organisationslivet under 1900-talets andra hälft har alltså tagit sin utgångspunkt från begreppen folkrörelser och korporatism. Den här forskningen har bidragit med betydelsefull kunskap, framförallt om det svenska organisationslivets uppkomst, utveckling och korporativa tradition men lider brist på en djupare analys om relationen mellan det civila och offentliga samhället. Mot bakgrund av den historiska tillbakablicken visar det här avsnittet på vilka sätt begreppet civilsamhället kan bidra med ny kunskap om relationen mellan det civila och offentliga samhället.

För det första, erbjuder begreppet civilsamhället en teoretisk grund för att studera hela den flora av formella och informella nätverk, sammanslutningar och organisationer som faktiskt utgör det svenska organisationslivet. Som den historiska tillbakablicken visar kom folkrörelseperspektivet i allmänhet att omfatta en relativt snäv krets av organisationer och i synnerhet de som organisatoriskt och/eller ideologiskt stod den politiska makten nära. Även det korporativa perspektivet inbegrep en relativt begränsad krets av organisationer för analys. Intresset riktades generellt mot organisationer som har haft; för staten betydelsefulla maktresurser, en vilja till samarbete, en positiv inställning till den politiska frågan och som de facto bjöds in samtal. I stora drag handlade det om fack- och arbetstagarorganisationer. Organisationer utan dylika maktresurser, med inga eller sporadiska kontakter med staten eller som har varit i grunden kritiska till ett samarbete inrymdes således inte i en korporativ analys. I kontrast till dessa försöker begreppet civilsamhället att komma åt alla mer eller mindre organiserade sammanslutningar som befinner sig mellan offentliga institutioner och näringslivs- och marknadsaktörer. Som så många andra begrepp inrymmer även termen civilsamhället olika definitioner och innebörder. Spännvidden är stor och i den samlade litteraturen återfinns en rad olika definitioner. Gemensamt för samtliga bestämningar, och för flertalet av de sätt som begreppet tillämpas i svensk och internationell forskning, är emellertid att civilsamhället betraktas som en sfär eller arena som är relativt autonom från staten och marknaden och som inbegriper olika typer av sammanslutningar, rörelser och frivilligorganisationer (Svedberg and Trädgårdh, 2006; Volkhart, 2005).

För det andra, inbegriper begreppet civilsamhället en teoretisk utgångspunkt för att problematisera relationen mellan det civila och offentliga samhället med utgångspunkt från civilsamhällets autonomi och separering från stat och marknad (Cohen and Arato, 1995). Såväl folkrörelseperspektivet som det korporativa perspektivet har studerat relationen utifrån ett ideologiskt perspektiv och en begreppsapparat där staten har tenderat att utgöra en del av (folkrörelseperspektivet) eller en "samarbetspart" till (det korporativa perspektivet) civilsamhället. Mindre utrymme har ägnats åt analyser av grundläggande ideal och konfliktlinjer som finns mellan det civila och offentliga samhället. Trots samarbetsanda och "ömsesidighet" i relationen pekar tidigare forskning också på inneboende dimensioner av konflikt som kan klarläggas med en dikotom analytisk utgångspunkt.

I anslutning till de överenskommelser som tar form inom offentlig förvaltning blir en problematisering av relationen en angelägen fråga för såväl forskare som praktiker. Att två aktörer med i grunden olika logiker och organisationsprinciper ska samsas under en gemensam paroll är inte helt oproblematiskt. Civilsamhällets organisationer, som främjar sina särintressen, möter en stat och en kommun som har allmänintresset och opartiskhet för ögonen. Frivilliga och ideella verksamheter med egna mål och ambitioner möter en professionell offentlig aktör där jämlikhet och universalitet är centrala ledstjärnor. Demokratins kanske viktigaste kritiker gör gemensam sak med en av sin främsta motpart. Samverkansformer som vi ser tar form inom offentlig verksamhet utmanar och prövar dessa principer som är grunden för en demokrati. I vilka avseenden dessa värden försvaras eller utmanas är i grund och botten en empirisk fråga. Begreppet civilsamhället kan i detta sammanhang bidra till att identifiera, problematisera och ompröva dessa konfliktlinjer utifrån en alternativt teoretiskt utgångspunkt och därmed kasta nytt ljus över såväl det svenska organisationslivets autonomi som dess relation till stat och marknad.

För det tredje har begreppet civilsamhället globala anspråk (Anheier, et al., 2001; Kaldor, 2004). Som illustrerats ovan har folkrörelseperspektivet och det korporativa perspektivet varit starkt knutna till den nationella respektive den skandinaviska kontexten med en tydlig koppling till folkrörelsernas historiska roll och den specifika korporativa relationen. Civilsamhället är från den utgångspunkten ett internationellt etablerat begrepp som tar fasta på de horisontella och gränsöverskridande band som finns mellan nationellt orienterade organisationer i olika länder (Wapner, 1997). I en omvärld där den lokala, regionala, nationella och internationella politiken tenderar att bli mer ömsesidigt sammankopplade kan ett mer gränsöverskridande begrepp ge viktiga jämförande perspektiv på såväl det svenska organisationslivet i allmänhet och relationen mellan det civila och offentliga samhället i synnerhet.

Referenser

- Amnå, E. (1995) *Ideell verksamhet, förutsättningar, organisering och betydelse: Handlingsprogram för forskning*. Civildepartementet, Ds 1995:30, (Stockholm: Fritzes offentliga publikationer).
- Amnå, E. (2005) "Scenöppning, scenvridning, scenförändring". I Amnå, E. (ed.) *Civilsamhället, Några forskningsfrågor* (Stockholm: Riksbankens jubileumsfond, Gidlunds förlag).
- Anheier, H., Glasius, M. and Kaldor, M. (2001) "Concepts of Global Civil Society". I Anheier, H., Glasius, M. and Kaldor, M. (eds.) *Global Civil Society 2001* (Oxford: Oxford University Press).
- Back, P.-E. (1967) *Sammanslutningarnas roll i politiken 1870-1920* (Lund: Studentlitteratur).
- Cohen, Jean och Arato, Andrew (1995), *Det civila samhället och den politiska teorin*, Göteborg: Daidalos.
- Dahlkvist, Mats. (1995), 'Det civila samhället i samhällsteori och samhällsdebatt. En kritisk analys'. I Trädgårdh, Lars (red.) *Civilt samhälle kontra offentlig sektor* (Stockholm: SNS Förlag).
- Engberg, Jan (1986) *Folkrörelserna i välfärdssamhället*, Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Feltenius, David (2004), *En pluralistisk maktordning? Om pensionärsorganisationernas politiska inflytande*, Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Heckscher, Gunnar (1951), *Staten och organisationerna*, Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag.
- Isling, Åke (1975) *Folkrörelserna i ny roll,?* Stockholm: Sober Förlag AB.
- Johansson, Hilding (1954), *Folkrörelserna*, Stockholm: Ehlin, Folkbildningsförlaget.
- Johansson, Hilding (1980), *Folkrörelserna i Sverige*, Stockholm: Sober Förlag.
- Johansson, Hilding (1993), *Folkrörelser, folkstyre, folkhem*, Malmö: Sober Förlag.
- Kaldor, Mary (2004), *Det globala civilsamhället*, Göteborg: Daidalos.
- Lidskog, Rolf (1995), "Sociologins objekt eller politikens begrepp? Reflektioner kring begreppet 'civilt samhälle'", *Sociologisk forskning*, Volym. 32, Nr 1, 24-31.

- Lundkvist, Sven (1975), "Begreppet folkrörelse - historisk bakgrund och nuläge". I Isling, Åke (red.) *Folkrörelserna i ny roll?*, Stockholm: Sober Förlags AB.
- Micheletti, Michele (1994), *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*, Stockholm: Fritzes.
- Rothstein, Bo (1992), *Den korporativa staten*, Stockholm: Nordstedts.
- Rothstein, Bo and Bergström, Jonas (1999), *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*, Stockholm: SNS Förlag.
- SOU (1985:40), *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning: betänkande av Verksledningskommittén*, Stockholm: Liber, Allmänna förlaget.
- Svedberg, Lars och Trädgårdh, Lars (2006), *Det civila samhället som forskningsfält, Nya avhandlingar i ett nytt sekel*, Stockholm: Gidlunds förlag.
- Trädgårdh, Lars (2007a), "The "Civil society" Debate in Sweden: The Welfare State Challenged", I Trädgårdh, Lars (red.) *State and Civil society in Northern Europe, The Swedish Model Reconsidered*, New York, Oxford: Berghahn Books.
- Trädgårdh, Lars (2007b), *State and Civil Society in Northern Europe, The Swedish model Reconsidered*, New York, Oxford: Berghahn Books.
- Wapner, Paul (1997), "Governance in Global Civil Society". I Young, Oran (red.) *Global Governance*, London: MIT Press, Cambridge.
- Vetenskapsrådet (2003), *Svensk forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser*, rapport 15, Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Wijkström, Filip och Lundström, Tommy (2002), *Den ideella sektorn, organisationerna i det civila samhället*, Stockholm: Sober förlag.
- Volkhart, F. Heinrich (2005), "Studying civil society across the world: Exploring the Thorny issues of conceptualization and measurement", *Journal of Civil Society*, Volym. 1, Nr 3, 211 - 28.
- Öberg, PerOla (1994), *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Charlotte Fridolfsson,

Doktor i statsvetenskap,
Institutionen för beteendevetenskap och lärande,
Linköpings universitet,

Centrum för Urbana och Regionala Studier,
Örebro universitet

Trosbaserade organisationer och den svenska välfärden

CHARLOTTE FRIDOLFSSON

Följande kapitel utför en närmare granskning av svenska trosbaserade organisationers inställningar till den egna rollen i den svenska välfärdsstaten.¹⁸ Politisk styrning i form av utmaningsrätten¹⁹ eller andra initiativ som tagits under senare delen av 00-talet för att öka antalet utförare av välfärdstjänster, betraktas inte av svenska trosbaserade organisationer som ett löfte om en bättre välfärd, trots den potentiella möjlighet till utökad verksamhet som reformerna medför för dem själva. På ett liknande sätt representerar inte heller den så kallade *Överenskommelsen*²⁰, enbart en försäkran om ett erkännande och synliggörande av trosbaserade organisationers sociala funktion i Sverige. Syftet med *Överenskommelsen* att ”utveckla en större mångfald av utförare och leverantörer av hälso- och sjukvård” (*Överenskommelsen* 2010), befaras också skapa en ny och oönskad konkurrenssituation där den egna organisationen byråkratiseras och tappar sin särprägel, sitt oberoende och ytterst riskerar förlora styrkan i sin opinionsbildande röst. Den övergripande välfärdsfunktionen fortsätter att vara komplementär snarare än ett alternativ till det offentliga.

Inledningsvis sätts resultaten från den här svenska studien in i ett europeiskt perspektiv. Därefter presenteras forskningsresultat som redogör för svenska trosbaserade organisationers uppfattning om sin funktion i den svenska välfärdsstaten. Slutligen redogör kapitlet för relationen till andra aktörer samt en rad konsekvenser för trosbaserade organisationers verksamhet i ljuset av samtida tendenser avseende välfärdstjänsteproduktion på det sociala området.

¹⁸ Delar av resultaten i föreliggande text återfinns också i Dierckx (2009) samt Elander & Fridolfsson (2010).

¹⁹ Utmanarrätten eller utmaningsrätten har införts i ett 20-tal svenska kommuner, och innebär möjligheten att ”initiera att en verksamhet ska upphandlas men också att delar av en verksamhet eller hopslagning av verksamheter kan drivas på ett annat sätt” (SKL 2010).

²⁰ Regeringen fattade beslut om *Överenskommelsen* 2008, efter en dialog mellan regeringen, Sveriges kommuner och landsting samt idéburna organisationer på det sociala området.

Välfärden i Sverige

Sverige brukar ofta få utgöra ett typexempel på den universella välfärdsmodellen som omfattar hela befolkningen och inte bara innebär ett stöd till fattiga och nödställda. Gösta Esping-Andersen kallar modellen för den socialdemokratiska välfärdstypen och den återfinns med mindre variationer också i övriga nordiska länder (Esping-Andersen 1990, 1992). Från 1930-talet och framåt till och med 1980-talet skapades breda politiska reformer som har inneburit att det offentliga, i form av staten och kommuner, tagit över ansvaret för sociala verksamheter som tidigare hade legat hos familj, släktingar, arbetsgivare eller frivilligorganisationer. Det fortsatta generella stödet för en stark välfärdsstat i Sverige²¹ är något som man med sociologen Kerstin Jacobsson (2009) skulle kunna spåra till uttrycket 'det allmänna', ett sätt att beteckna gemensamma samhällseliga angelägenheter som förekommer i det svenska språket, men som också är ett uttryck som saknar direkta motsvarigheter utanför den skandinaviska språkfamiljen. Regeringsformen talar exempelvis om "den offentliga makten" och "det allmänna" om vartannat, något som kan knytas till både myndighetsstaten, som står för myndighetsutövandet, och men också till statens allmännyttiga verksamhet som sörjare för medborgarnas välfärd.

Historikern Lars Trägårdh menar att en utmärkande egenskap hos den svenska välfärdsstaten är hur den betonar både den individuella friheten och social jämlikhet, där den sociala jämlikheten kan betraktas som förutsättningen för den individuella friheten (2007). De individbaserade ersättningsystemen i den svenska välfärdsmodellen minimerar det osäkra och godtyckliga beroendet av familjer, grannar, kyrkor eller välgörenhetsorganisationer. Det institutionaliserade oberoendet av sociala kontaktnät frigör på detta sätt också individen från att underordnas eller hamna i känslomässig eller materiell skuld till andra (Berggren & Trägårdh 2006). Även om de ekonomiska klyftorna nu åter ökar, så har Sverige fortfarande i ett internationellt perspektiv relativt små skillnader mellan fattiga och rika, något som på aggregerad nivå bland annat ökar hälsotalen och minskar

²¹ Även om inställningen till storleken på och styrkan i den svenska välfärdsstaten naturligtvis skiljer sig åt mellan partierna i riksdagen, så är breda offentliga nedskärningar inte en ståndpunkt som något parti går till val på i Sverige. I en internationell jämförelse är stödet alltså, åtminstone i retoriken, starkt över hela den politiska skalan för den svenska välfärdsmodellens fortbestånd.

brottsligheten (Wilkinson & Pickett 2009), men som dessutom också på individnivå ökar den sociala rörligheten (Wilkinson 2010).

Välfärd och trosbaserade organisationer i Europa

Undantaget de nordiska länderna så produceras fortfarande välfärdstjänster i långt större utsträckning av familj, privata företag eller olika typer av frivilligorganisationer bland övriga länder i Europa. Här utgör Turkiet en extrem där familjen eller grannskapsrelationer ombesörjer den största delen av välfärdstjänsterna. En låg andel av kvinnorna förvärvsarbetar och tar istället ett stort ansvar för barn- och äldreomsorgen. Landet är sedan 1923 en sekulär republik och de religiösa organisationer som arbetar med sociala frågor i Turkiet är en relativt marginell företeelse som saknar formella kopplingar till staten (Sen et al 2009). I övriga Europa är också de offentliga försäkringssystemen ofta familjebaserade, något som gör att kvinnor utför ett mer omfattande obetalt arbete, både barn- och äldreomsorg, än i de nordiska länderna (Bergqvist 1999). Där finns vidare en blandning av välfärdsproducenter och en stor andel av utförarna av offentligfinansierad men också frivillig välfärdstjänsteproduktion har en religiös profil i många länder. Den katolska kyrkans ställning var stark också i det fascistiska Spanien där inga andra trosinriktningar var tillåtna innan 1968. Katolska kyrkan hade också monopol avseende utbildning och välfärdstjänsteproduktion. Katolska församlingar har länge bedrivit en social verksamhet lokalt men ett omfattande arbete med nationell samordning utförs även av organisationer som Caritas och CONFER²². Även om den katolska kyrkans historiska betydelse fortfarande gör att religionen har en särställning, så arbetar nu också protestantiska och muslimska trosbaserade organisationer i Spanien mot fattigdom och social exkludering, om än i relativt marginell omfattning (Walliser & Bartolomé 2009).

I Tyskland där just Caritas en gång startade för över hundra år sedan överlevde organisationen både fascismen och kommunismen. Caritas är idag Tysklands största arbetsgivare och bedriver välfärdsproduktion i stor skala i form av sjukhus, förskolor och andra sociala inrättningar (Schartau 2009). En annan gigantisk välfärdsproducent i Tyskland är *Diakonisches Werk der EKD*, den tyska evangeliska kyrkans diakoni, som kan beskrivas som den protestantiska motsvarigheten till katolska Caritas. Där finns också en judisk organisation av samma institutionaliserade välgörenhets-

²² Conferencia Española de Religiosos.

organisationstyp²³, men också fackliga, socialdemokratiska samt religiöst och politisk obundna organisationer som Röda korset har den här kopplingen till den offentligfinansierade välfärdstjänsteproduktionen. Trots att det bor flera miljoner människor med en muslimsk bakgrund i Tyskland, så finns det ingen muslimsk organisation med samma institutionella koppling till välfärdsstaten, däremot finns det 2 500 moskéer som bedriver viss social verksamhet vid sidan av den religiösa (Friedrichs & Klöckner 2009).

Lika stort utrymme har trosbaserade organisationer i Storbritannien där det också finns en lång tradition av trosbaserade organisationers roll som välfärdstjänsteproducenter. Frälsningsarmén är en gigantisk aktör på den marknad som utgör den offentligfinansierade välfärden i Storbritannien. Utöver dem finns en omfattande mängd större och mindre organisationer som bedriver sjukvårdsverksamhet, äldreomsorg och boende för hemlösa, exempelvis Church Army, Jesus Army och Jewish Care och Church Action on Poverty. En neokonservativ och neoliberal politik i Storbritannien har sedan 1970-talets slut skapat ett utrymme för marknadsdriven välgörenhet och andra alternativ till staten som utförare av välfärdstjänster, något som också har gjort att trosbaserade organisationer kunnat expandera sin offentligfinansierade verksamhet (Cloke et al 2009).

FACIT²⁴

Mellan 2007 och 2010 bedrevs ett stort europeiskt forskningsprojekt om trosbaserade organisationers arbete mot social exkludering och fattigdomsbekämpning i Europeiska städer, FACIT, där materialet från Sverige samlades in från storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. En av utgångspunkterna för FACIT-projektet var en tes om att de europeiska välfärdsstater som av ekonomiska eller ideologiska anledningar krymper den offentliga produktionen av välfärdstjänster, därmed öppnar fältet för trosbaserade organisationers engagemang som producenter av välfärds-

²³ Denna organisationsform kallas *Wohlfahrtspflege*, och betecknar välgörenhetsorganisationer som producerar offentligfinansierade (och frivilligfinansierade) välfärdstjänster på det sociala området.

²⁴ FACIT står för *Faith-based Organisations and Social Exclusion in European Cities* och forskningen finansieras av EU-kommissionens 7:e ramprogram. Professor Ingemar Elander leder den svenska delen av projektet vid Centrum för Urbana och Regionala Studier vid Örebro universitet. Övriga deltagarländer i projektet är Belgien, Nederländerna, Spanien, Storbritannien, Turkiet och Tyskland. Nationella jämförelser har dessutom gjorts med ytterligare sju europeiska länder.

tjänster (Dierckx et al 2009). Även om den här tesen till en del stämmer in på övriga länder i studien, så visar data från Sverige inte något entydigt stöd för detta antagande.

Resultaten från den svenska delen av FACIT bekräftar istället vad tidigare forskning också kommit fram till beträffande svenska sociala rörelser, frivilligorganisationer och deras välgörenhetsfunktioner i Sverige, nämligen att den tredje sektorn historiskt gärna sett att kommun och stat övertagit ansvar på det sociala området som organisationerna initierat. Den informella fördelning som förelegat under 1900-talets senare del har gått ut på att frivilligorganisationerna, däribland de trosbaserade organisationerna, stött idén om en offentlig social välfärd men har behållit sin roll som *avantgarde*, innovatörer och språkrör för utsatta grupper. Man har även fortsatt driva en del verksamheter som riktar sig mot speciella målgrupper som exempelvis boenden för hemlösa eller arbetet för rehabilitering av drogberoende, verksamheter som oftast helt eller delvis finansieras av offentliga medel (Olsson et al 2009). Trosbaserade organisationer i Sverige visar inte heller i FACIT-studien någon uttalad önskan att överta bredare funktioner som nu garanteras medborgarna genom stat, kommuner och landsting. Tvärtom tycks många trosbaserade organisationer stödja idén om den starka välfärdsstaten, ser sin egen roll som ett komplement och man förändrar också sitt arbete i förhållande till vad välfärdsstaten inte förmår att göra.

Trosbaserade organisationer i Sverige

Engelskans *faith-based organisation*, eller FBO som är den förkortning som ofta används, betyder direkt översatt till svenska 'trosbaserad organisation'. I FACIT-projektet definieras en FBO som 'en organisation som direkt eller indirekt åberopar religion eller religiösa värderingar samt fungerar som en välfärdsförmedlare eller en politisk aktör'. Här inryms registrerade trossamfund, en associationsform som tillkom 1998. Kammarkollegiet accepterar ansökningar om registrering och nu finns närmare ett tusen registrerade trossamfund i Sverige. Organisationsformen medför privilegierna att kunna samla in medlemsavgiften via skattsedeln samt möjligheten att söka medel från Nämnden för statligt stöd till trossamfund. När Svenska kyrkan skildes från staten 1 januari 2000, så blev den ett trossamfund bland andra.²⁵ Protestantiska kristna församlingar är de vanligaste

²⁵ Svenska kyrkan har ändå en särställning i form av viss speciallagstiftning. En annan särställning är att statschefen måste vara medlem av Svenska kyrkan. En

registrerade trossamfund, men i övrigt finns allt från kristna ortodoxa, katolska, muslimska, judiska och buddhistiska till hedniska trossamfund registrerade.

Långt ifrån alla trosbaserade organisationer i Sverige är dock registrerade trossamfund. Lokala FBO-verksamheter i storstäderna har ofta någon annan associationsform och fungerar exempelvis som stiftelser, aktiebolag eller ideella föreningar. Vanligt är också en mix av olika associationsformer där exempelvis ett registrerat trossamfund kan driva ett aktiebolag, eller en stiftelse kan driva en ideell förening. En annan variant är när flera församlingar tillsammans driver en ideell förening lokalt. Många trosbaserade organisationers initiativ för att bekämpa fattigdom och social exkludering är också platsbundna och av typen stadsmission, som skapats lokalt för att möta lokala behov, och som i allt väsentligt saknar nationell koordinering.²⁶ Vid sidan om de hittills nämnda organisationsformerna finns fria församlingar som av ideologiska, teologiska eller religiösa anledningar inte väljer någon bestämd associationsform för sin verksamhet. Genom forskningen om verksamheterna i FACIT-projektet framträdde dock en ännu mer komplex bild eftersom att betydande trosbaserade initiativ kan uppstå under en kort tid för ett särskilt syfte, och sedan försvinna. Sådana exempel är Påskuppropet (Qviström 2005) eller det stora antal interreligiösa projekt som initieras, ibland för att manifesteras något särskilt, som mot våldet i Malmö under 2010 där en okänd gärningsman med misstänkt rasistiska motiv skjutit ett stort antal personer utan koppling till varandra. Men andra interreligiösa satsningar är mer långtgående samarbeten såsom Källan, ett råd och stödcenter i Fisksätra som är ett samarbete mellan Stockholms Stadsmission, Svenska kyrkan i Nacka församling, Muslimernas förening i Nacka och St Konrads katolska församling, där hjälpsökande kan vara helt anonyma.

En komplett översyn av trosbaserade organisationer i Sverige är på detta sätt en omöjlighet. Till detta kommer svårigheterna med jämförelser mellan deltagarländerna på grund av de skiftande nationella välfärdskontexterna. För FACIT-projektets syfte genomfördes bland annat strukturerade

tredje särställning är det faktum att nästan 70 procent av svenska medborgarna fortfarande är medlemmar av Svenska kyrkan.

²⁶ En Riksförening för Svenska Stadsmissioner grundades dock 2007 och har nu sju medlemmar. En av anledningen till skapandet av den här nationella samordningen var den möjlighet detta skänkte dem att få del av den vinst som det kommersiellt drivna Svenska PostkodLotteriet delar ut till välgörenhetsorganisationer.

intervjuer med företrädare för 25 trosbaserade organisationer i Sverige nationellt och lokalt i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. En grov tredelad kategorisering i Svenska kyrkan, övriga kristna samfund samt icke-kristna organisationer gjordes på den nationella nivån. Lokalt lades en kategori till för att täcka in platsbundna trosbaserade initiativ. Samma intervjuguide, men översatta till respektive lands språk, användes för studien i samtliga deltagarländer. Även om intervjuerna var strukturerade, så gavs intervjupersonerna möjlighet till utvecklingar och tillägg, något som kom väl till pass i det svenska fallet där de trosbaserade organisationerna har en mer kompletterande roll i välfärdsproduktionen än i många andra europeiska länder. Utifrån intervjumanualens omfattande frågebatterier fokuserar föreliggande redovisning på organisationens verksamheter, relationen till välfärdsstaten samt relationen till stat, kommun och andra FBO och NGO plus ett spontant uppkommet tema.²⁷

Under 2000-talet har något man benämner en ”postsekulär vändning” kommit att uppmärksammas inom forskningen (Beaumont 2008), som går ut på att religion och det spirituella är viktigare än någonsin i vårt samhälle. Sverige brukar hamna i botten bland världens länder med avseende på vilken roll religionen spelar i människors vardag, se exempelvis Gallup (2009). Många svenska FBO vittnar emellertid om att andelen hjälpsökande som har sitt ursprung i andra länder ökar, och att religionen ofta spelar en större roll för dem. Religionen uppfattas vanligtvis som något privat i Sverige, medan det för många som kommer från andra länder utgör en självklar del av identiteten. En intervjuperson som arbetat med flyktingar i en svensk FBO berättar hur detta faktum satt perspektiv på den egna sekulära identiteten:

Jag är inte troende men jag har lärt mig att man blir helt genomsyrad utav den protestantiska, man kommer inte ifrån det, oavsett om man är kristen eller inte så är vi i en kristen kultur och när jag jobbade med den här flyktinggruppen så var det nästan andra frågan som folk ställde, ”Vad tror du på?”. Jag blev förbannad först, jag tänkte det har inte du med att göra, det är en privatsak. Men sen lärde jag mig då att det är en slags identitet, man ser att jag är kvinna, men har jag familj? har jag barn? tillhör jag nåt? är jag troende?

²⁷ För en närmare förteckning över organisationer och metod se (Fridolfsson 2009, Elander & Fridolfsson 2010).

Det händer att personer som haft dåliga erfarenheter av myndigheterna i sitt hemland drar sig för att kontakta sociala myndigheter också i Sverige, och därför istället vänder sig till en FBO, även när man inte delar samma religion. En företrädare för en svensk FBO säger:

Dom som kommer hit tar upp frågeställningar som har med identiteten som troende att göra, oavsett om man är muslim eller kristen eller om man är judisk, därför att det här är en sån organisation [...] det är många med religiös identitet, tydlig identitet, som kommer hit.

Trosbaserade organisationer i Sverige fortsätter att spela en roll också i den Svenska välfärdsstaten, även om arbetets fokus och målgrupper förändrats över tid. Härnäst redovisas huvuddragen av det arbete man bedriver mot fattigdom och social exkludering i svenska storstäder.

Svenska trosbaserade organisationers sociala verksamheter

Trosbaserade organisationer var föregångare till välfärdsstaten och bedrev verksamheter som från 1930-talet och framåt övertogs av det offentliga, exempelvis vårdinrättningar i stadsmissionens regi eller sjundedags-adventisternas hälsocenter. Ofta startade de sociala verksamheterna som ett svar på ett akut behov. Sociala missionen på Söder i Stockholm ligger än idag på den plats där fattiga under hungersnöden 1917 plundrade handlarna i det så kallade Potatisupproret. Missionsförbundsförsamlingar i Stockholm med omnejd sände då potatis och förnödenheter till de svältande människorna på Söder.

Idag förlägger svenska trosbaserade organisationer den allra största delen av sitt arbete mot fattigdom och social exkludering till andra länder, framför allt projekt i tredje världen. Faktum är att när kontakten togs med de trosbaserade organisationer som skulle intervjuas nationellt för FACIT-projektet, så associerade man genast till det arbete som bedrivs utomlands. Fattigdom är helt enkelt en term som inte använts på många årtionden för att beteckna utsatthet i Sverige. Men när projektets syfte beskrivits närmare, så blev det påtagligt att alla trosbaserade organisationer som vi kontaktat bedriver verksamheter som direkt eller indirekt syftar till att motverka fattigdom och social exkludering också i svenska städer. Lokalt var fattigdomsbegreppet mer vedertaget bland svenska FBO och man talar ofta om relativ fattigdom, nyfattigdom, barnfattigdom samt socioekonomisk och etnisk segregation som uttryck för den fattigdom och sociala exkludering man kan identifiera i de svenska storstäderna.

Svenska kommuners långtgående formella ansvar för välfärden gör att trosbaserade organisationers sociala verksamhet utförs på områden där den offentliga sektorn misslyckats, av olika anledningar inte kan agera, eller ännu inte identifierat eller kunnat föreställa sig nya behov. Deras roll kan i huvudsak beskrivas som komplementär, men de fungerar även ibland som utförare av upphandlade tjänster. Traditionellt omfattar de offentlig-finansierade FBO-verksamheterna stöd till särskilt utsatta grupper som boenden för hemlösa eller rehabilitering för drogberoende. En pastor säger om fördelarna med församlingens insatser i beroendevården: ”Vi tror att det andliga kan rädda människor till ett nytt liv. Tron på Jesus Kristus kan hjälpa – tillsammans med sjukvård såklart”. Folkhögskolor med en religiös profil har funnits länge, men sedan 1990-talet drivs också ett stort antal friskolor i FBO-regi. Svenska kyrkans diakoni har förändrats med välfärdsstatens framväxt. Pensionärer som var en mycket utsatt grupp ekonomiskt sett för några årtionden sedan, är nu inte längre störta fokus för diakoniarbetet i storstadsförsamlingarna. Nya ekonomiskt utsatta grupper man jobbar med är istället invandrade, ensamstående mammor med barn och fattiga familjer. Svenska kyrkans diakoni är de enda som fortfarande delar ut små summor kontanter till förmånstagarna, något som de övriga FBO slutat med.

Den största generella uppgiften för svenska FBO är dock att ombesörja icke-materiell välfärd i arbetet mot fattigdom och social exkludering. En företrädare för en frikyrka säger:

Församlingen i sig skapar det civila samhället. Den är viktig för vänskapsrelationer, här skapas nätverk och gemenskap – det som staten inte kan leverera. Ensamhet kan inte utrotas av att man stiftar nya lagar.

En företrädare för en muslimsk församling uttrycker en liknande tankegång:

Rollen för vår organisation är att våra medlemmar ska känna sig trygga socialt, i samhället och med islam. [...] Vi måste hitta ett eget rum där vi kan ta reda på vilka vi är.

Tillgångar som vänskap, gemenskap, och andlig vägledning förs alltså fram som centrala faktorer för ett bättre liv för individen, men också för ett bättre samhälle i stort. De verksamheter som indirekt skapar ett socialt kapital och den gemenskap man här talar om, kan handla om körsång,

idrottsaktiviteter, symöten, språkcaféer, familjerådgivning och att fira gudstjänst tillsammans eller förrätta bön.

En annan betydelsefull funktion för svenska FBO är den som företrädare för svaga grupper, och som opinionsbildare mot fattigdom och social exkludering. Deras ofta explicita ickepartipolitiska ställningstaganden ger dem en stark oberoende röst. Ett exempel som redan nämnts är Påskuppropet, men ett annat är det stöd som flera församlingar i Svenska kyrkan uttalat för olika moskébyggen i storstäderna.

Nästan alla intervjuade FBO nämner sin funktion som mellanhänder mellan utsatta individer och myndigheter. Det handlar huvudsakligen om att lotsa människor rätt i en komplicerad byråkrati. Svårast att tillägna sig myndighetshjälpen har de som begränsas på grund av sjukdom, språksvårigheter eller missbruk, vilka samtidigt har störst behov av att tillgå rätt stöd. I den här rollen berättar många FBO hur de också regelbundet hjälper förmånstagare att överklaga myndighetsbeslut, en viktig funktion som myndigheter själva per definition omöjligt kan fylla.

Ytterligare en funktion som myndigheter i den svenska välfärdsstaten faktiskt inte kan erbjuda med nuvarande lagstiftning, är att förse papperslösa med sjukvård. Flera FBO tillhandahåller vård för personer som vistas i Sverige utan uppehållstillstånd. En del hjälper också till med boende för papperslösa. En uppgift där flera FBO medvetet bryter mot lagen, är när de ibland gömmer personer som hotas med utvisning.

Relationen till det offentliga, andra NGO och vinstdrivande företag

Det finns ett utbrett stöd för det svenska universalistiska välfärdssystemet bland svenska FBO. Oftare än att man själva argumenterar för större utrymme i välfärdstjänsteproduktionssektorn, så förespråkar man att det offentliga bör ta ett större ansvar. Även om det finns svenska FBO som driver friskolor eller erbjuder offentligfinansierade boenden för behovande, så ger samtidigt fler uttryck för att stat och kommun bör stå för välfärden såsom skolor, äldreomsorg, socialt arbete och sjukvård. En församlingsföreträdare säger exempelvis:

Våra förmånstagare har förtroende för moskén och det är därför de vänder sig till oss för att få stöd. Förtroendet är bra, men vi skulle vilja att de offentliga välfärdsinstitutionerna kunde anpassa sig efter behov bland nya

grupper bland medborgarna för att även kunna möta deras behov och garantera deras rättigheter.

Många uttalar en neutral hållning visavi partipolitik, och ser sitt aktiva ickepolitiska ställningstagande för nödställda som en tillgång som ger dem en röst att påverka i det offentliga. En präst i svenska kyrkan säger om den egna verksamheten:

Den ska vara salt, och salt kan svida ibland, salt kan också höja smaken och jag tror att det måste finnas där annars mister vi det. Och mister vi det är vi ingenting, då kan man ju vara vilken organisation som helst.

Alla som intervjuades är eniga om att nedskärningar i den offentliga välfärden nödvunget ökar trycket hos FBO. En del som bedriver offentlig-finansierad verksamhet i egen regi beskriver också en slags paradox för den egna verksamheten i relation till den politiska agendan. En FBO beskriver relationen till liberal-konservativa politiker som bättre, då de aktivt verkar för fler aktörer som utförare av offentligfinansierade välfärdstjänster, å andra sidan menar man att deras kommunpolitik i övrigt inte förbättrar situationen bland fattiga och socialt exkluderade:

När det varit höger eller moderat majoritet i stadshuset då har vi ett väldigt gott samarbetsklimat, och som organisation är det bra, men för våra målgrupper känns det inte som deras politik minskar utsattheten.

Man uppskattar vidare uttryckligen det erkännande av den idéburna sektorns pionjärbete som uttrycks i Överenskommelsen (2010), även om långt ifrån alla varit involverade i arbetet med den. De principer om samverkan som där slagits fast av regering, SKL och idéburna organisationer är okontroversiella och något som alla kan skriva under på²⁸. Initiativet kom inte från de trosbaserade organisationerna själva, och är inte heller något man fortsättningsvis gör en ansats att driva aktivt på eget initiativ, även om man däremot med intresse deltagit i dialog och uppföljningar.

Trosbaserade organisationer framhåller ofta fördelarna med att inte vara en myndighet, eller helt offentligfinansierade, exempelvis att förmånstagare kan tillåtas vara anonyma. En ökad institutionalisering av verksamheten

²⁸ De är principerna om självständighet, oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt om mångfald.

genom exempelvis Överenskommelsen eller utmaningsrätten menar många riskerar att förse FBO med en ovälkommen pappersexercis som tar resurser från andra viktigare uppgifter:

Det är ganska mycket administration kring det där [upphandling], både för att söka medlen och för att redovisa, då gäller det att vara noga för det handlar ju om ganska mycket pengar.

De allra flesta trosbaserade organisationer har någon form av etablerade förbindelser med andra FBO och NGO. Många har långtgående samarbeten och tät kontakt med andra FBO och NGO både lokalt, nationellt och internationellt. Numera finns lokala interreligiösa råd i många svenska städer. I Göteborg har det interreligiösa rådet initierat projektet Stadsjord, som handlar om odling av lokal mat och samarbete i en ”nygammal hållbarhetskultur”. Nationellt finns en regelbunden samverkan mellan Förenade Islamiska föreningar i Sverige och Sveriges kristna råd. Ingen FBO uttrycker att det finns en stor konkurrens mellan dem själva och andra FBO och NGO, man menar snarare att det finns ett överflöd av uppgifter och att de räcker för alla. Däremot nämner ett par av dem som driver offentligfinansierad verksamhet att det ibland råder en konkurrens om medel: ”Ibland så att man har sina, vad ska man säga, affärshemligheter”, säger en direktor på en stadsmission.

FACIT-formuläret innehöll frågor om förhållandet till stat och kommun samt andra FBO och NGO i egenskap av aktörer på angränsande och delvis samma verksamhetsområden, men saknade helt frågor om synen på och relationen till privata vinstdrivande företag. Just det temat blev ändå något som spontant fördes på tal och som framställdes som något odelat negativt av flera intervjupersoner. Ibland nämner man namn på enskilda multinationella koncerner som man upplever utgör ett betydande hot mot den egna offentligfinansierade verksamheten. De befaras bland annat ha en erfarenhet av upphandling som FBO själva saknar:

De privata företagen ligger långt före oss, med att lämna in anbud och beräkna pris och tänka effektivitet. Vi håller precis på att lära oss hur vi ska använda vår värdegrund för att presentera ett konkurrenskraftigt alternativ och driva offentligverksamhetsentreprenad där vi inte säljer ut vår själ.

Man framhåller gärna att man själva kvalitativt står för något som den vinstdrivande sektorn inte kan erbjuda:

Det finns mervärde, dom [kommun, skattebetalare, förmånstagare] får nånting lite mer. På äldreboendena kan vi anställa lite mer folk, för samma peng. Och då får vi bättre omvårdnad här nere eftersom vi inte är vinstdrivande och inte måste ge cheferna alla dessa miljoner.

Somliga ger dock uttryck för att den kvalité som de själva mödosamt arbetat fram med hjälp av fortlöpande etiska överväganden lättvindigt kopieras av privata vinstdrivande företag som sedan använder samma metoder för att vinna upphandlingar:

De privata företagen ser hela tiden det som vi har som konkurrenskraftigt, det anammar de och genomför. De behöver aldrig bry sig om, om det stämmer överens med deras idépolitik eller inte.

Det cirkulerar även historier där kommersiella vårdföretag sägs ha lagt underbud för att eliminera konkurrens, och därefter helt kunnat dominera marknaden.

Konklusioner

Även bland de svenska FBO som i teorin gynnas av den politik som förespråkar fler utförare av välfärdstjänster i de svenska kommunerna, uttrycker många istället farhågor med upphandlingsförfaranden på en ”fri” marknad. Man säger att man har ett underläge i relation till vad som beskrivs som multinationella vinstdrivande vårdbolag eller riskkapitalister som drar fördelar av sin storskalighet för att konkurrera ut svenska FBO. Svenska FBO tar aktivt avstånd från partipolitiska ställningstaganden, man vill vara oberoende och en alternativ röst som tar ställning för svaga grupper. Generellt förespråkas en stark välfärdsstat och man är kritisk till offentliga nedskärningar som man menar ökar klyftorna i samhället.

Även om en del svenska trosbaserade organisationer deltar i offentliga upphandlingar eller driver annan offentligfinansierad välfärdsproduktion, så återfinns merparten av initiativen mot fattigdom och social exkludering i bred bemärkelse i svenska storstäder på områden som av olika anledningar inte kan omfattas av det offentliga. Rollen för FBO i Sverige fortsätter alltså att vara komplementär snarare än ett alternativ till offentligproducerade välfärdstjänster. Det kan handla om att föra utsatta personers talan eller överklaga myndighetsbeslut. Ibland är det olagliga men livsavgörande verksamheter som att erbjuda sjukvård till papperslösa eller att gömma

utvisningshotade flyktingar. Men allra vanligast är att man erbjuder vänskap, en meningsfull fritid och en spirituell gemenskap. På sätt och vis är trosbaserade organisationer fortfarande, som i början av det förra århundradet, behovsstyrda. Även om medborgarnas välfärd i Sverige nu rent formellt garanteras konstitutionellt, så uppstår i praktiken hela tiden nya behov som faller utanför ramen för vad det offentliga av olika anledningar förmår möta. Här fortsätter de trosbaserade organisationerna i Sverige att fylla en funktion i välfärdsstaten.

Referenser

- Andersson, Roger, Bråmås, Åsa & Holmqvist, Emma (2010), Counteracting segregation: Swedish policies and experiences. *Housing Studies* 25 (2): 237-256.
- Berggren, Henrik & Lars Trägårdh (2006), *Är svensken människa?: Gemenskap och oberoende i det moderna Sverige*. Stockholm: Norstedts.
- Bergqvist, Christina et al. (1999), *Equal Democracies? Gender and Politics in the Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Beaumont, Justin (2008), *Faith Action on Urban Social Issues*. *Urban Studies*, 45(10), s. 2019-2034.
- Cloke, Paul, Andrew Williams & Samuel Thomas (2009), "FBOs and Social Exclusion in the United Kingdom", i Danielle Dierckx, Jan Vranken & Wendy Kerstens (Red.) *Faith-based Organisations and Social Exclusion in European cities*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Dierckx, Danielle, Jan Vranken & Wendy Kerstens (2009), "Introduction to the National Context Report Publication", i Dierckx, Danielle, Jan Vranken & Wendy Kerstens (red) *Faith-based Organisations and Social Exclusion in European Cities*, Leuven/Den Haag: Acco.
- Elander, Ingemar & Charlotte Fridolfsson (2010), *Country Report: Sweden* (under tryckning).
- Esping-Andersen, Gösta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gösta (1992), "The Making of a Social Democracy Welfare State", s. 35-66 in Klaus Misgeld, Karl Molin & Klas Åmark (red) *Creating Social Democracy: A Century of the Social Democracy Labour Party in Sweden*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

- Fridolfsson, Charlotte, Ingemar Elander, Mikael Granberg and Erik Amnå (2009), "FBOs and Social Exclusion in Sweden", i Danielle Dierckx, Jan Vranken & Wendy Kerstens (red.) *Faith-based Organisations and Social Exclusion in European cities*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Gallup (2009), "What Alabamians and Iranians Have in Common".
Internetadress: www.gallup.com, 2010-10-29.
- Jürgen Friedrichs & Jennifer Klöckner (2009), "FBOs and Social Exclusion in Germany", i Danielle Dierckx, Jan Vranken & Wendy Kerstens (Red.) *Faith-based Organisations and Social Exclusion in European cities*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Jacobsson, Kerstin (2010), "Känslan för det allmänna: Om samhällsmedborgaren och förhållandet till staten", Paper-presentation vid högre seminariet i Statskunskap vid Örebro universitet 2 februari 2010.
- Olsson, Lars-Erik, Marie Nordfeldt, Ola Larsson & Jeremy Kendall (2009), Sweden: when strong sector historical roots meet EU policy processes. Pp. 159-183. In: Jeremy Kendall (red.) *Handbook on Third Sector Policy in Europe and Organised Civil Society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Qviström, David (2005), *Välgrundad fruktan: om asyl, amnesti och rätten till trygghet*, Örebro: Cordia.
- Sen, Mustafa, Arda Deniz Aksular & Zelal Ozdemir Samur (2009), "FBOs and Social Exclusion in Turkey", i Danielle Dierckx, Jan Vranken & Wendy Kerstens (Red.) *Faith-based Organisations and Social Exclusion in European cities*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Schartau, Mai-Brith (2010), *Caritas – en organisation i förändring*, Stockholm: Södertörn.
- SKL (2010), *Utmanarrätt eller utmaningsrätt*. Internetadress: www.skl.se/web/Utmanarratt_eller_utmaningsratt.aspx, 2010-10-30.
- Trägårdh, Lars (2007), The 'Civil Society' Debate in Sweden: The Welfare State Challenged, i Lars Trägårdh (Red.), *State and Civil Society in Northern Europe: The Swedish Model Reconsidered*. New York and Oxford: Berghahn Books.
- Walliser, Andres & Vera Bartolomé (2009), "FBOs and Social Exclusion in Spain", i Danielle Dierckx, Jan Vranken & Wendy Kerstens (Red.) *Faith-based Organisations and Social Exclusion in European cities*. Leuven/Den Haag: Acco.
- Wilkinson, Richard & Kate Pickett (2009), *The Spirit level: Why Equality is Better for Everyone*. Harlow, Essex: Penguin.

Wilkinson, Richard (2010), "Why equal societies almost always do better",
Keynote-anförande vid *Arbetarrörelsens Forskarnätverkskonferens*,
Riksdagshuset, Stockholm, 9 april, 2010.

Överenskommelsen (2010), Internetadress: overenskommelsen.se, 2010-10-26.

Agneta Blom,

Docent i Statsvetenskap,
Handelshögskolan,
Örebro universitet

Att hålla högerextremismen i schack - Lärdomar från Sverige och Nederländerna

AGNETA BLOM

Undersökningar kring valet 2010 visar att det politiska förtroendet ökar i Sverige²⁹. Trots det ökade förtroendet gör Sverigedemokraterna entré i Riksdagen, sannolikt framröstade av väljare som hyser missnöje mot de sedan tidigare etablerade partierna. Trots det ökade förtroendet etablerar sig radikala och extrema partier runt om i landet. Till vänster finns t.ex. Rättvisepartiet Socialisterna i fullmäktige i Haninge och Luleå, en utbrytar-grupp ur partiet finns i fullmäktige i Umeå. På högerkanten finner vi Nationaldemokraterna i fullmäktige i Nykvarn och Södertälje och Svenskarnas parti i Grästorp. Utöver detta kommer och går problem med radikal politisk brottslighet på olika håll i landet. Det handlar då framför allt om vitmaktgrupper eller autonoma grupper i olika skepnader³⁰. Politisk våldsbejakande extremism lockar framförallt till sig unga människor. Även om en stor majoritet av Sveriges unga tydligt tar avstånd från politiskt motiverad brottslighet, visar studier att den politiska extremismen har ett stabilt fäste i landet och är något vi måste ta på allvar. I detta kapitel redovisas vad som hänt på två orter som fått omfattande problem med våldsam politisk extremism på högerkanten. Utifrån resultaten diskuteras vad som lockar unga människor till extrema rörelser, hur de kan komma att engagera sig och vad som kan motivera dem att lämna dessa rörelser igen. Avslutningsvis förs en diskussion om hur vi kan arbeta för att skapa och förstärka tilltron till demokrati i samhället – ett uppdrag som måste tas på allvar varje dag.

Kunskap om något begränsat men allvarligt

Regeringen gav för några år sedan Brottsförebyggande rådet (Brå) och Säkerhetspolisen i uppdrag att utarbeta en rapport om våldsam politisk extremism i Sverige. Rapporten visade att extremistmiljöerna framför allt drar till sig unga människor. De har inte något stort rekryteringsunderlag då

²⁹ Sveriges Televisions valundersökning 2010, http://svt.se/content/1/c8/02/15/63/14/ValuResultat2010_100921.pdf (2010-11-01)

³⁰ Exempel på vitmaktgrupper är Fria nationalister och Svenska motståndsrörelsen (SMR). Exempel på autonoma grupper är Antifascistisk auktion (AFA) och Revolutionära fronten (RF).

en stor majoritet av ungdomar i Sverige tydligt tar avstånd från politiskt motiverad brottslighet. Trots detta, dras slutsatsen att den politiska extremismen har ett stabilt fäste i vårt land och att den är ett problem vi måste ta på allvar.³¹ Fokus sattes i detta sammanhang på så kallade vitmaktmiljöer och autonoma grupper. Vitmaktmiljöerna står, enkelt uttryckt, långt till höger på den politiska skalan medan de autonoma grupperna står långt till vänster. Båda grupperingarna har emellertid också vissa gemensamma drag; de underkänner demokratin och rättsområdet. De anser inte att lagar fattade i demokratisk ordning behöver följas, polisen är inte till för att skydda medborgarna utan enbart maktens redskap, och de ser idel konspiratörer bland myndigheternas företrädare i övrigt. Inom båda miljöerna finns de som ägnar sig åt politisk brottslighet och politiskt våld och dessa personer har goda möjligheter att bli hjältar bland sina egna.³²

Det finns ett stort värde i att initiativ som på olika håll tagits för att motverka extremism beskrivs, så att vunnit kunskap och goda idéer sprids vidare.³³ Innehållet i detta kapitel ger ett litet bidrag till denna spridning av kunskap och idéer. Jag beskriver kortfattat händelser som inträffat i en svensk och en nederländsk kommun där högerextrema politiska grupper bildades och drog till sig ungdomar med våldsamma konflikter som följd. Underlag för beskrivningarna har inhämtats genom skriftligt material kring händelserna samt intervjuer med tjänstemän i båda kommunerna. I det svenska fallet har en intervju också gjorts med en av kommunens ledande politiker.³⁴

Jag inleder med en sammanfattning av vad som uppfattats som lyckade och mindre lyckade åtgärder samt vilka effekter de fick. Kopplat till detta för jag en principiell diskussion om vilka bevekelsegrunder ungdomar kan tänkas ha för att lockas till deltagande i högerextrema grupper, vilken grad av engagemang de kan visa för högerextrema idéer, samt vilka åtgärder som samhället kan välja för att få den högerextremistiska aktiviteten bland

³¹ *Våldsamt politisk extremism. Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten*. Rapport 2009:15 utgiven av Säkerhetspolisen och Brottförebyggande rådet, s 123ff och 141.

³² *Våldsamt politisk extremism. Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten*, s 5 och 11.

³³ *Våldsamt politisk extremism. Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten*, s 184.

³⁴ Fullständiga fallbeskrivningar finns som opublicerat arbetsmaterial hos författaren.

ungdomarna att upphöra. Jag framför också några tankar om engagemang för att stärka tilltron till demokrati – denna alltid lika viktiga fråga.

Våldsbejakande politisk extremism – definition och avgränsning

I rapporten från Säkerhetspolisen och Brå definieras våldsam politisk extremism som den politiskt motiverade brottslighet som begås inom *vit maktmiljön* respektive *den autonoma miljön (extremismmiljöerna)*.³⁵ Med politiskt motiverade brott avses brott som begås av individer där det tydligt framgår att brottet är kopplat till extremismmiljöernas politiska verksamhet och ideologi. Därmed inkluderas inte brott som personer verksamma inom miljöerna begår i andra sammanhang och utan politiska motiv, till exempel narkotikabrott, relationsvåld eller brott mot ordningsregler vid idrotts-evenemang. Intresse ägnas heller inte åt icke våldsamma grupper som ägnar sig åt så kallade civil olydnad, även om de – som Säkerhetspolisen och Brå påpekar – i vissa sammanhang kan ägna sig åt gärningar som formellt går över gränsen till att utgöra brottslig handling. Intresset riktas heller inte mot politiskt motiverad brottslighet som begås individuellt utan koppling till några grupperingar. Jag använder mig helt av Säkerhetspolisens och Brås definition i denna studie.

Två lokalsamhällets reaktioner på politiskt våld

Utvecklingen av händelserna i den svenska och den nederländska kommunen har gemensamma drag. Högerextrema grupper etableras och drar till sig ungdomar på orten. Dessa blir efterhand synliga på gator och torg och utvecklingen eskalerar till våldsamheter. I den svenska kommunen finns därtill ett våldsbejakande gäng invandrarungdomar som förstärker problemen. På båda orterna finns inledningsvis en tendens hos samhällets företrädare att underskatta eller inte riktigt vilja se kopplingen mellan oroligheterna och högerextremism. I och med att medierna uppmärksammar det som händer, försvinner den motviljan och krattag tas för att stävja problemen och vidta motåtgärder för att skingra högerextremisterna – i det svenska fallet även att motverka gängbildningen bland invandrarungdomarna.

Projektet i den nederländska kommunen framstår som mer systematiserat redan från början då det finns en färdig projekttid som kan anammas. I den svenska kommunen blir det en mer sökande process, men strukturen i arbetet på båda orterna är i hög omfattning av samma karaktär. Det framstår som mycket viktigt med en genomtänkt och välfungerande

³⁵ *Våldsam politisk extremism. Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten*, s 21 ff

struktur på projektorganisationen och att denna inkluderar alla de myndigheter och organisationer som berörs av problemen. Projektorganisationen behöver vara förankrad högt upp hos de aktörer som medverkar. Det behövs mötesplaner, genomtänkta arbetsrutiner, tydliga rutiner för informationsutbyte och tydliga beslut om vem som ska göra vad. Den verkställande gruppen behöver bestå av personer från alla medverkande aktörer då det underlättar både samordning och en bred förståelse för kulturmöten mellan både myndigheter och människor. Gruppen måste kunna arbeta självständigt och ha färdighet och kompetens till att fatta beslut och föra samtal om känsliga frågor som kräver en gemensam lösning.

Bestående resultat av de insatser som gjordes i den svenska kommunen under den rasistiska våldsvågen är, dels fortsatt arbete med att stödja socialt utsatta ungdomar och skapa integration för invandrare och flyktingar i kommunen, dels att samverkan mellan polisen och kommunen har utvecklats till permanent och kontinuerlig verksamhet på alla plan. Polis- och kommunledningen träffas två-tre gånger om året för att diskutera läget i kommunen. Mellan polisen, räddningstjänsten och kommunen sker i det vardagliga arbetet regelbundna möten där aktuella frågor kommer upp för information och eventuella åtgärder. Mötena bidrar till att skapa ordning, fånga upp och förmedla tidiga signaler om oro och till att verkningfulla åtgärder kan vidtas. Samverkan innebär att fortlöpande arbete för information, förtroendeskapande möten och trygghetsskapande arbete kan genomföras.

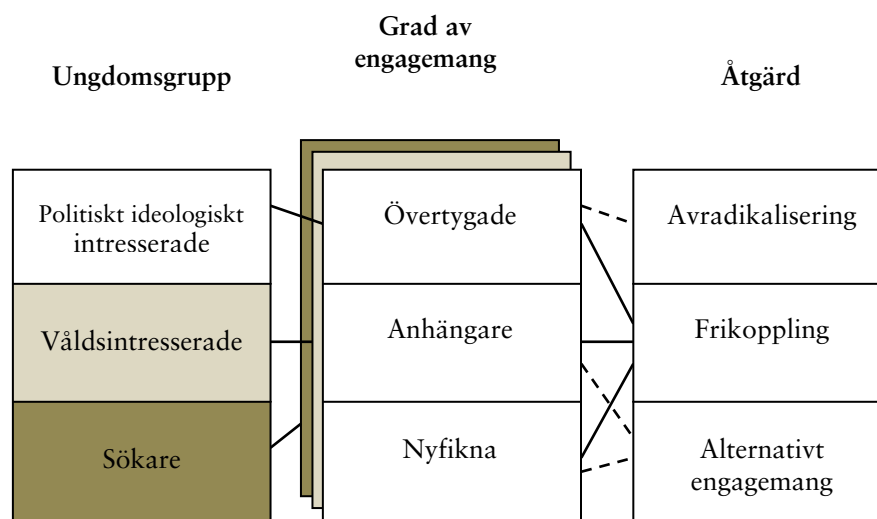
I den nederländska kommunen har det inte förflutit så mycket tid sedan problemen var akuta och därför är det för tidigt att se några långsiktiga effekter. Vi kan emellertid konstatera att frågan om förekomst av högerextremism alltså finns i det politiska medvetandet och att frågan lyfts till regional nivå där fortsatta insatser sker för att motverka att problemen återkommer. En väsentlig del i detta arbete förefaller alltså vara att få samhällets företrädare att våga erkänna problemens existens för att sedan kunna diskutera vilka behov till handling som finns.

Att motverka politisk extremism

I det nederländska fallet framhålls uttryckligen betydelsen av att definiera hur målgruppen för ett program för att motverka individers engagemang i högerextrema kretsar ska se ut och att förstå att olika målgrupper kräver helt olika handlingsstrategier och olika bemötande. I detta sammanhang är det viktigt att skapa en god insikt om hur komplex sammansättningen av gruppen kan vara; här finns allt från medlemmar av den djupt involverade och helt övertygade ideologiska kärnan, till personer som utgör en lockad svans till något som de uppfattar som en spännande miljö eller en grupp där

det finns goda möjligheter och skydd för att ägna sig åt missbruk av alkohol och droger.³⁶

Figur 1. Kategorisering av ungdomsgrupper som dras till högerextremism, grad av engagemang hos dessa samt möjliga åtgärder från samhällets sida.



Resonemanget illustreras i figur 1. Kategorierna i figuren är illustrationer av hur vi kan tänka vid identifiering och planering av insatser mot högerextremism.³⁷ I kategorin *politiskt ideologiskt intresserade* återfinns de ungdomar som söker sig till högerextremismen på grund av de idéer den omfattar. I kategorin *våldsintresserade* finner vi ungdomar som dras till högerextremismen för att den har en uttalad acceptans för våldsanvändning.

³⁶ Framhölls av Rob Witte under samtal i Haag, Nederländerna den 6 maj 2010. Rob Witte är erfaren forskare om högerextremism. Han var tidigare knuten till FORUM, ett fristående institut för mångkulturella frågor och den största icke-statliga aktören inom integrationspolitiken i Nederländerna. Se <http://www.forum.nl/international/>. Numera arbetar han vid IVA research and consultancy vid Universitet i Tilburg, Nederländerna. <http://iva.hosting.fenetre.nl/Index.aspx> ; Se även Demant, Froukje, Wagenaar, Willem och van Donselaar, Jaap (2009) *Racism & Extremism Monitor. Deradicalisation in Practice*, Rapport från Anne Frank House and Leiden University, *passim*.

³⁷ Inspiration till de begrepp som används i figuren är hämtade från Bjørge, Tore (2009) "Processes of disengagement from violent groups of the extreme right", i Bjørge, Tore & John Horgan (ed) *Leaving Terrorism behind. Individual and collective disengagement*. London: Routledge, Taylor & Francis Group, ss. 30-48 och från samtal med Rob Witte i Haag, Nederländerna den 6 maj 2010.

Dessa kan vara lockade av militärt tänkande, vapenintresse och/eller allmänt intresse av att slåss. Kategorin *sökare* används som samlingsbegrepp för en mer mångfasetterad grupp ungdomar. Dessa ungdomar är sökande på olika sätt:

- De kan känna sig utsatta eller hotade genom till exempel mobbning och söker skydd inom ramen för den våldsbenägna högerextremismen.
- De kan lockas av spänningen i nya utmaningar och har behov av att testa sina gränser genom att söka sig till ”farliga” miljöer.
- De kan känna sig socialt utanför och söker vänner eller kanske substitut för föräldrar och familj som de upplever har svikit dem.

Ungdomar inom de olika kategorierna i figurens första ruta kan i sin tur vara mer eller mindre involverade i högerextremismen, vilket illustreras i figurens andra ruta.³⁸ De kan vara djupt involverade och ingå i de *övertygades* kärntrupp. Personer i denna kategori har vanligtvis varit med i högerextrema grupper en längre tid och lever tämligen isolerat från samhället runt omkring. De kan vara *anhängare* till högerextrema idéer och medverka i kretsen runt kärntruppen utan att tillhöra den. Många av dessa socialiseras efterhand djupare in i högerextrema miljöer och glider i samma takt bort från att identifiera sig med samhället i övrigt. En del övergår så småningom till att tillhöra de övertygade medan andra blir kvar i en gråzon mellan den tätare högerextrema gemenskapen och annan samhällsgemenskap. De kan också vara *nyfikna* och mer löst kopplade till högerextrema kretsar.

Beroende på vilken kategori eller vilka kategorier av ungdomar som inkluderas i målgruppen, ställs olika krav på vilka förberedelser och åtgärder de som jobbar i projekt mot högerextremism behöver vidta. Det är viktigt att tydligt definiera vad som ska uppnås och hur detta ska göras, samt att involvera de aktörer som måste vara med för att önskvärda handlingar ska kunna genomföras (exempelvis ordna med jobb, skola, bostäder, skuldsanering). Ska försök till ideologisk *avradikalisering* ske – att de som konfronteras ska förmås att vända de högerextrema idéerna ryggen – krävs helt andra resurser än om målet är *frikoppling* – att få de högerextrema ungdomarna att börja klä sig neutralt och insocialisera sig i ett

³⁸ Resonemangen i de följande två styckena förs med inspiration från Bjørge, Tore (2009) s. 32ff

”vanligt” samhällsliv med utbildning, jobb, bostad och ordnad ekonomi utan att ge sig in i att påverka dem i deras politiska uppfattningar. De som tillhör kategorin övertygade kan förväntas ha svårare att lämna högerextrema grupper än de som tillhör anhängarna. De nyfikna har vanligtvis enklare, att även utan hjälp från omgivningen, släppa kontakten med högerextremismen och övergå till att leva sitt liv i andra gemenskaper.

I den svenska och den nederländska kommunen riktades insatserna medvetet mot att i första hand nå ungdomar i grupper som kan sorteras in i figurens kategorier anhängare och nyfikna. Åtgärderna som vidtogs kan i huvudsak föras till kategorin frikoppling, att få ungdomarna att lämna gängen (i den svenska kommunen riktat även mot invandrarungdomarna) och det destruktiva engagemanget med våld, droger och skadegörelse för att istället bygga upp ett ”vanligt” liv. Ungdomar i gruppen övertygade – den ideologiska kärnan – lämnades i princip i fred. I den mån de konfronterades var ambitionsnivån aldrig att uppnå avradikalisering i den mening som åsyftas i figuren. På båda orterna möter vi tankar om att ta sig an även dem, men det finns ännu ingen utarbetad strategi för detta. Tills vidare är ambitionsnivån begränsad till att hålla de övertygade under uppsikt. Mellan figurens rutor *grad av engagemang* och *åtgärd* utgör de heldragna strecken markeringar för vilken primär åtgärd som i realiteten valdes i de studerade fallen. De streckade linjerna markerar sekundära åtgärder som blev eller kunde ha blivit aktuella, om ambitionsnivån i projektet höjts.

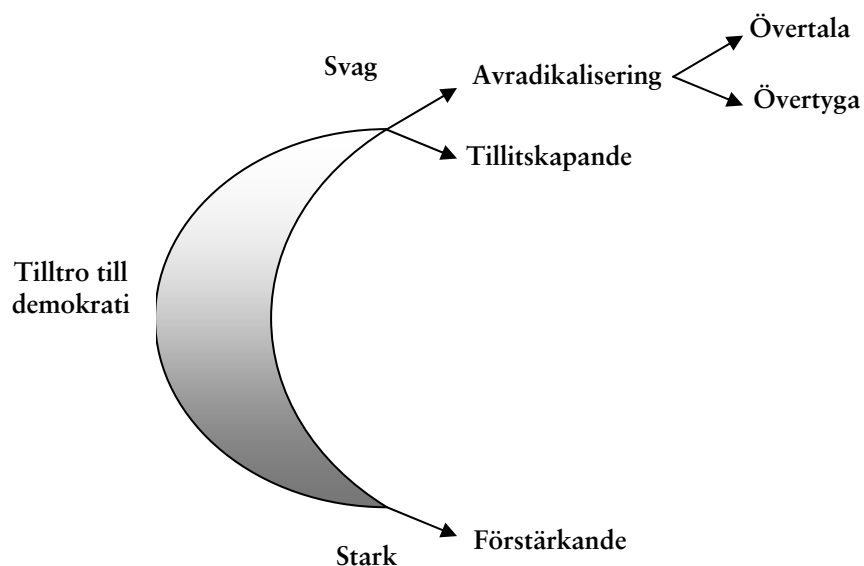
Att främja demokrati

De framåtsyftande insatser som inkluderas i arbetet med att få ungdomar att lämna extrema och våldsbejakande rörelser, handlar i båda fallstudierna om att underlätta för ungdomarna att skapa ett nytt socialt sammanhang och komma bort från risker till ”utanförskap” genom bland annat utbildning, arbete och ordnat boende. Projektet i den nederländska kommunen var helt inriktat mot denna typ av åtgärder, som sorterar i kategorin frikoppling. I den svenska kommunen gjordes därutöver också framåtsyftande insatser för att stärka tilliten mellan människor och skapa intresse för och diskussion om värdegrundsfrågor, åtgärder som kan hänföras till figurens kategori alternativt engagemang. Här drevs också systematiska och långsiktiga satsningar i samverkan med föreningslivet för att engagera och mobilisera samhällstillvända och positiva krafter inte minst inom olika invandrargrupper. Detta arbete kan mycket väl bidra till att stävja utvecklingen av extrema grupper bland dessa.

Projektet har hela tiden jobbat med att ta fasta på positiva saker och även fått olika grupper att genom sina föreningar samverka med varandra. Möten mellan människor motverkar misstro, fördomar och negativa stämningar. Detta är ett arbete som aldrig tar slut. Behovet att få människor att mötas, lära känna varandra och visa varandra respekt finns ständigt närvarande. Den informationskampanj mot rasism som drogs igång i ett tidigt skede av utvecklingen, förefaller däremot inte ha blivit så lyckad. Den kan i det aktuella läget tvärt om ha bidragit till att förstärka mot-sättningarna. En lärdom att dra av detta är att om informationskampanjer ska användas för att ”mobilisera goda krafter” måste de tänkas igenom så att de verkligen når ut till mottagarna på det sätt som är tänkt.

Låt mig stanna upp vid några mer långtgående tankar om aktiviteter som kan rymmas i kategorin alternativt engagemang. Låt oss ta utgångspunkt i att det i grunden handlar om vilken tilltro till demokrati som finns hos olika människor och grupper och hur detta kan påverka både deras benägenhet att dras till politisk extremism, deras tillit till samhället i allmänhet och deras motivation till att vara med i aktiviteter som stärker ett samhälle grundat på demokratiska principer. Rimligen är det så att de som har en svag tilltro till demokrati lättare dras till extrema politiska rörelser, medan de som har en stark tilltro till demokrati inte alls lockas av dessa. För att motverka att extrema politiska rörelser utvecklas och får fäste hos människor, handlar det i så fall om att få så många som möjligt att omfattas av en stark tilltro till demokrati. I figur 2 illustreras denna tanke med några exempel.

Figur 2. Några tankar om åtgärder för att skapa och förstärka tilltro till demokrati i samhället.



För dem som i utgångsläget har en mycket svag tilltro till demokrati kan det handla om det vi tidigare benämnt som *avradikalisering*. Om till exempel de som finns i gruppen övertygade högerextremister ska lämna den ideologin, behöver de argument som övertygar eller åtminstone övertalar dem att demokratibejakande idéer är bättre. De som inte är hårdnackade icke-demokrater men likväl har en svag tilltro till demokrati, behöver *tillitskapande* argument för ett demokratiskt samhälle. En del av det som gjorts i den svenska kommunen, är exempel på sådana aktiviteter i praktiken. De som har en stark tilltro till demokrati kan engagera sig i *förstärkande* aktiviteter som blir goda exempel på att demokrati är något positivt som vi behöver jobba för och ständigt återvinna.³⁹

³⁹ Jag har tidigare varit med och berört dessa frågor i *SOU 2006:46 Jakten på makten*, kapitel 6 "Demokratiska procedurer och etiska regler – medel mot övergrepp", samt i SKL:s projekt *Samtalstonen i politiken*, se http://www.skl.se/web/Samtalstonen_i_politiken.aspx. Se även Blom, Agneta (2008) "Att vara demokrat i praktiken", i Ylva Stubbergaard & Patrik Hall (red.), *Demokrati och Makt. Vänbok till Lennart Lundquist*. Lund: Statsvetenskaplig Tidskrift

Referenser

- Bjørgo, Tore (2009), "Processes of disengagement from violent groups of the extreme right", i Bjørgo, Tore & John Horgan (ed) *Leaving Terrorism behind. Individual and collective disengagement*. London: Routledge, Taylor & Francis Group
- Blom, Agneta (2008), "Att vara demokrat i praktiken", I Ylva Stubbergaard & Patrik Hall (red.), *Demokrati och Makt. Vänbok till Lennart Lundquist*. Lund: Statsvetenskaplig Tidskrift.
- Demant, Froukje, Wagenaar, Willem och van Donselaar, Jaap (2009), *Racism & Extremism Monitor. Deradicalisation in Practice*, Rapport från Anne Frank House and Leiden University, Finns att hämta på internetadress:
http://www.annefrank.org/ond_upload/Downloads/Deradicalisation_ebook.pdf, 2010-12-16.
- Samtalstonen i politiken*. Utbildningsmaterial från Sveriges Kommuner och Landsting, se internetadress:
http://www.skl.se/web/Samtalstonen_i_politiken.aspx, 2010-12-16.
- SOU 2006:46 *Jakten på makten*. Betänkande av kommittén om hot och våld mot förtroendevalda. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Sveriges Televisions valundersökning 2010, Internetadress;
http://svt.se/content/1/c8/02/15/63/14/ValuResultat2010_100921.pdf, 2010-12-16.
- Våldsamt politisk extremism. Antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten*. Rapport 2009:15 utgiven av Säkerhetspolisen och Brottförebyggande rådet.

Martin Karlsson,

Doktorand i Statsvetenskap,
Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling,
Örebro Universitet

Kan medborgardialoger stärka den representativa demokratin?

MARTIN KARLSSON

Öppen dialog mellan medborgare och politiker i viktiga samhällsfrågor är ett vida omslutet ideal i dagens svenska lokaldemokrati. Samtidigt menar kritikerna att det finns stora risker med kommunernas satsningar på politiskt deltagande och medborgardialog. På vilka grunder kan vi anta att medborgardeltagande och dialog kan stärka den representativa demokratin? Detta kapitel fokuseras på relationen mellan medborgardialoger och den representativa demokratis etablerade institutioner.

Medborgardialog är en ung svensk term som namnger praktiker vilka har förekommit under en lång tid och i många delar av världen.⁴⁰ Medborgardialoger innebär olika former för medborgares politiska deltagande som initieras och styrs av offentliga aktörer och institutioner. Dessa är deltagandeformer som existerar vid sidan om de etablerade demokratiska praktikerna, så som allmänna val och partiengagemang. Således utgör medborgardialoger alternativa former för politiskt deltagande och kommunikation mellan förvaltning, politiker och medborgare vid sidan av de etablerade politiska institutionerna. Indikationerna är flera på att olika former av lokala medborgardialoger är ett vida spritt fenomen bland svenska kommuner. Enligt Sveriges kommuner och landsting har samtliga kommuner genomfört någon form av medborgardialog (SKL 2009). Bara under 2007 rapporterade 91 % av Sveriges kommuner till Statistiska centralbyrån att de arrangerat så kallade medborgarråd, en form av medborgardialog där någon grupp av medborgare i kommunen, ofta äldre eller ungdomar, samlats för att diskutera kommunala frågor.⁴¹

I den hittills största kartläggningen av svenska kommuners arbete för att stärka och utveckla den lokala demokratin, genomförd 2002, identifierades

⁴⁰ Benämningarna har varierat över tid och mellan olika länder. Även inom Sverige har begreppen varit flera, demokratiutvecklingsprojekt, demokratiexperiment, aktiveringens politik, demokratipolitik och under de senare åren i allt större utsträckning, medborgardialog. Även om det finns betydande skillnader i tyngdpunkt och fokus mellan dessa begrepp är de gemensamma dragen övervägande.

⁴¹ SCB:s demokratistatistik 2008, huvuddelen av de kommuner som inte rapporterat några medborgarråd bestod dessutom av kommuner som inte deltog i studien, vilket möjligheten kan innebära att det egentliga antalet är ännu högre.

över 3000 genomförda projekt (Gilljam, Jodal och Cliffordsson 2003). Dessa projekt kunde handla om allt från att öka medborgarnas tillgänglighet till information till att genomföra omfattande rådslag bland kommunens medborgare. Den omfattande spridningen av medborgardialoger tyder på att denna praktik utvecklats från en experimentell försöksverksamhet (Montin 1998) till en gängse praktik i den lokala demokratin.

De förväntade förtjänsterna med dessa projekt är flera. Medborgardialoger genomförs bland annat med motiven att: hantera komplexa politiska problem, stärka medborgarnas politiska förtroende, aktivera medborgarna till politiskt deltagande, involvera uteslutna grupper i samhället samt att marknadsföra kommunen. Medborgardeltagande kan ses som en "allt-i-alloverksamhet" i dagens lokaldemokrati. Samtidigt är skeptikerna flera och deras kritik hård. Magnus Dahlstedt, statsvetare med intresse för svensk demokratipolitik menar att praktiker så som medborgardialoger kan utgöra en större fara för demokratin än de problem som de försöker lösa (Dahlstedt 2009:202). De två svenska statsvetarna Mikael Gilljam och Ola Jodal drar slutsatsen att "Demokratiseringsningarna har misslyckats och deltagardemokratin har försvagats" (2006:225).

I detta kapitel skall vi försöka utröna vari medborgardialogernas främsta potential och risker ligger. Nyckelfrågan i sammanhanget är självfallet huruvida dessa medborgardialoger kan stärka demokratin, eller om de tvärtom utgör ett hot mot densamma. Forskningsläget är fortfarande svagt när det gäller att förstå medborgardialogers funktion och förtjänster. Framförallt har forskningen dominerats av fallstudier av enskilda projekt. Denna forskning har visat på såväl framgångrika som problemfyllda exempel, men inte lyckats klarlägga några tydliga generella tendenser. Denna text ämnar bidra till förståelsen av medborgardialogernas möjligheter och risker genom att erbjuda en genomgång av tidigare forskning samt redovisa resultat från en undersökning bland svenska kommunpolitiker.

Fokus sätts här på relationen mellan medborgardialoger och valda politiker i den svenska demokratins utveckling under det senaste halvsekle för att synliggöra vari behovet av en utbyggd dialog med medborgarna grundar sig. Därefter beskrivs de främsta argument mot medborgardialoger som kritikerna framför. Utöver denna genomgång av forskningens perspektiv och lärdomar relateras även dessa två teman till svenska kommunpolitikens

åsikter. Vad finner svenska kommunfullmäktigeledamöter för potential och problem med medborgardialoger?

Politisk representation i kris?

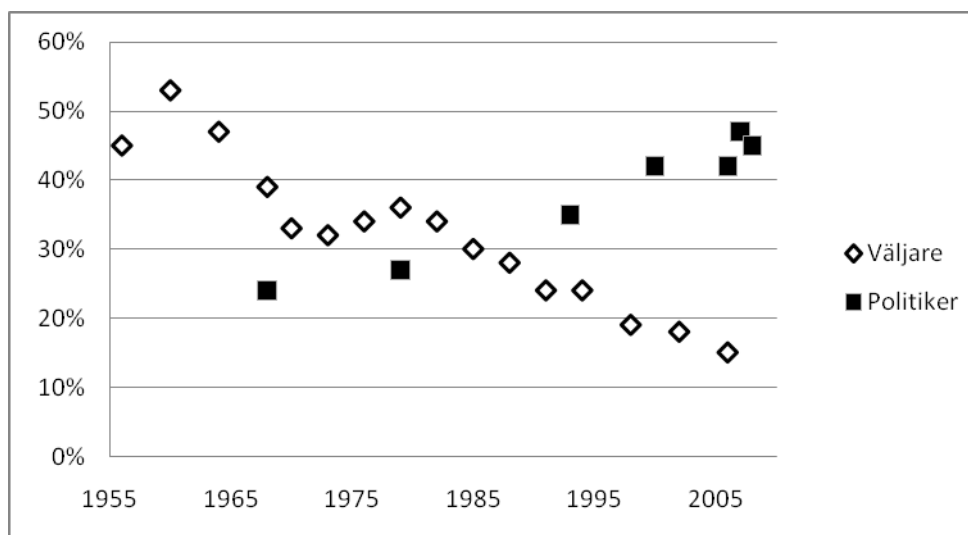
Den representativa demokratis grundläggande idé är att medborgarna överlåter sin rätt att fatta beslut i gemensamma angelägenheter till representanter genom återkommande fria val. Hur relationen mellan väljare och representanter sedan ter sig mellan valen har diskuterats och varierat under den representativa demokratis historia. I Sverige framhålls idag ett ideal om en mycket nära och kommunikativ relation mellan väljare och valda, inte minst i den lokala demokratin. Dagens kommunikation sker på en mängd olika arenor. Så har det dock inte alltid varit. Den svenska demokratin har framförallt karakteriserats av ett mycket starkt partisystem. Politiska partier har traditionellt varit den centrala institutionen för organiseringen av den lokala politiska representationen i Sverige. Alla kandidater i de allmänna valen nomineras av partiföreningarna och samtliga valda representanter är organiserade i partigrupper. Även politiskt deltagande har i Sverige traditionellt kanaliserats genom de politiska partierna, och statliga insatser för att stärka det medborgerliga politiska deltagandet har även det tagit formen av stöd till partiernas verksamhet. Kort sagt har partierna utgjort den självklara arenan för både politisk representation och politiskt deltagande.

De politiska partiernas ställning bland medborgarna har dock förändrats drastiskt under det förra seklets andra hälft. Inte minst har parti-medlemskapets omfång minskat. Även valdeltagandet har sjunkit, dock från en i internationella jämförelser mycket hög nivå. Den kanske mest problematiska utvecklingen för partidemokratin är dock den sjunkande trenden avseende väljarnas partiidentifikation. I samband med valet 1960 beräknades en majoritet av de svenska väljarna känna en stark identifikation med ett politiskt parti. Därefter har utvecklingen i medborgarnas partiidentifikation varit kraftigt negativ. Förutom en svag upphämtning under 1970-talet har partiidentifikationen alltså gradvis försvagats. Vid valet 2006 var andelen starka partianhängare 16 % av väljarna.

Det är dock inte denna utveckling ensamt som står för den stora utmaningen för partidemokratin. Partiidentifikationens nedgång har skett i takt med en förstärkning av partiidentifikationen bland våra förtroende-

valda politiker. Sedan den första undersökningen av svenska kommunfullmäktigeledamöters syn på sitt uppdrag som politiska representanter 1968 har andelen så kallade partirepresentanter successivt ökat. Med partirepresentant menas en politiker som vid en intressekonflikt mellan sin egen vilja, väljarnas uttryckta åsikt å ena sidan, och parti-gruppens position skulle rösta i enlighet medpartigruppen. År 1968 uttryckte 24% av de svarande politikerna att skulle rösta efter parti-gruppens instruktion. År 2007 var denna andel dubbelt så stor, 48% av de tillfrågade.

Figur 1. Partiidentifikation bland väljare och partirepresentation bland kommunfullmäktigeledamöter i Sverige 1956-2008.



Kommentarer: Figuren redovisar resultat från SCB:s valforskningsprogram 1956 – 2006 gällande graden av partiidentifikation bland väljarna, samt resultat från en rad undersökningar bland fullmäktigeledamöter i Sverige 1968 – 2008, resultaten från dessa finns samlade i Gilljam, Karlsson & Sundell 2010.

Detta skapar en situation där en allt större andel förtroendevalda politiker styrs av partiidentiteter som de i allt mindre utsträckning delar med sina väljare. Här ligger den ett av den representativa demokratis problem och medborgardialogernas möjliga spelrum. I en tid då partiernas förmåga att representera medborgarnas intressen förefaller vara rekordlåg och politikernas följsamhet efter partilinjen rekordhög, är behovet av alternativa kanaler för dialog mellan väljare och valda stort.

Medborgardialogens möjliga funktioner i den representativa demokratin

Forskningen som fokuserat på alternativa kanaler för politiskt deltagande inom den representativa demokratin har identifierat ett antal situationer där inspel från aktörer utanför de politiska partierna är av extra stor vikt. Det kan handla om:

- **Frågor som inte är partipolitiserade.** Det vill säga små frågor som gäller mycket avgränsade grupper av medborgare men också större frågor som inte är ideologiskt präglade. Gällande dessa frågor fungerar inte parti-representationen som garant för folkviljans styre. Istället sitter medborgarna, eller grupper av medborgare, på en kompetens i dessa frågor som inte politikerna har. Detta ger skäl att undersöka vad medborgarnas åsikter genom alternativa vägar alternativt att bjuda in medborgarna att mer aktivt delta i beslutsprocessen.
- **Frågor där medborgarnas åsikter starkt skiljer sig från partiernas.** Det ska uppfattas som en varningsklocka för den representativa demokratis institutioner att deras åsikter drar iväg från väljarbasen. Det självklara svaret är inte att låta medborgarna ta över beslutanderätten, men att genom deltagandeprocesser undersöka vad åsiktsklyftan består i för att möjliggöra en bättre representation (Coleman 2005). Målsättningen för politisk representation bör vara att undvika att finna sig själv i konflikt med sina väljare. Representanter bör därför sträva efter att lyckas motivera sina ståndpunkter utifrån väljarnas intresse, eller låta sig påverkas av medborgarnas argument om sina intressen (Pitkin 1967:109f.)
- **Låsta lägen i partipolitiken.** Alternativa demokratiska praktiker som inbjuder en bredare vidd av aktörer har fördelen att de inte är impregnerade av samma institutionella logiker och låsningar som de etablerade politiska eliterna. Detta gör alternativa procedurer lämpliga då de etablerade institutionerna (kanske framförallt partierna) har hamnat i ett läge där det är svårt att komma till beslut. Nya perspektiv kan erbjudas; alternativt kan beslutsmakten delas med medborgarna (Fung 2006, Wiersinga 2010).

Exemplen ovan gäller alla situationer då alternativa procedurer för att skapa dialog mellan de etablerade politiska aktörerna och samhällets medborgare kan vara funktionella för att lägga grunden för mer legitima och kvalitativt underbyggda beslut. Medborgardialogerna bidrar i dessa situationer med perspektiv som annars riskerar att utelämnas från politiken. Hur upplevs då detta behov bland våra förtroendevalda? Anser de att ”själv

är bäste dräng” eller ser de en potential i medborgardialoger för att stärka politiska beslutsprocesser?

För att undersöka svenska kommunpolitikerns inställning till medborgardialoger har en enkätstudie genomförts i två grupper av svenska kommuner. Deltog gjorde dels fullmäktigeledamöter i de kommuner som varit mest aktiva när det gäller att genomföra olika typer av dialogprojekt (pionjärer) samt de kommuner som genomfört allra minst av denna vara (avvaktare). En analys av denna jämförelse ger oss möjligheten att se huruvida attityderna till medborgardialoger skiljer sig i dessa grupper eller inte. Leder egna erfarenheter av medborgardialoger i att kommunpolitiker blir mer eller mindre positivt inställda till dessa praktiker?

Studien visade med stor tydlighet att det finns ett starkt stöd för att låta medborgarna få en mer aktiv och betydelsefull roll i lokalpolitiken. 85% av de tillfrågade kommunfullmäktigeledamöterna tillstod detta. Kommunfullmäktigeledamöter ombads även ange vilket av fem olika argument för att öka medborgarnas deltagande i lokalpolitiken de uppfattade som starkast. I båda de undersökta kommungrupperna var stödet som starkast för att involvera medborgarna som ett sätt att grundlägga bättre beslut. Runt hälften av de tillfrågade i båda grupperna angav detta som den främsta anledningen att öka medborgarnas deltagande. Detta argument för att öka medborgardeltagandet i lokalpolitiken kan sägas innefatta kärnan i de tre funktioner för medborgardialog som diskuterats ovan. Det handlar om att framhålla medborgardialogens instrumentella potential att stödja beslutsfattandet. Detta snarare än att skapa effekter bland deltagarna eller så som ökade kunskaper bland medborgarna eller att tillfredsställa omgivningens förväntningar.

Tabell 1. *Främsta anledningen till att öka medborgarnas deltagande i lokalpolitiken, enligt svenska kommunfullmäktigeledamöter.*

	Pionjärer	Avvaktare
<i>Grundlägga bättre beslut</i>	49%	55%
<i>Öka medborgarnas kunskaper</i>	17%	17%
<i>Ökat förtroende</i>	11%	18%
<i>Ökad rättvisa*</i>	11%	6%
<i>Tillfredsställa omgivningens förväntningar*</i>	11%	4%

Kommentarer: Antalet respondenter = 187, 100 i pionjargruppen och 87 i avvaktargruppen. Inga uppmätta skillnader mellan grupperna är statistiskt signifikanta. I tabellen redovisas avrundade procentsatser.

Det verkar med andra ord vara en vida spridd uppfattning bland politiker i såväl kommuner som redan genomför omfattande arbete med medborgardialoger och i kommuner som av någon anledning avhåller sig från detta, att medborgarnas deltagande främst kan stärka kvaliteten i politiska beslut. Resultaten tyder inte på att tron på deltagandets potential för att grundlägga goda beslut minskar av att få praktiska erfarenheter av medborgardialoger. Den differens som syns i tabellen i andelen som angivit beslutspotentialen som främsta anledning (6 procentenheter lägre i pionjärgruppen) är inte statistiskt säkerställd. Sammantaget tyder denna undersökning på att värderingen av medborgardialogers potential för att grundlägga goda beslut kvarstår även i de kommuner som har mest erfarenheter av sådana processer.

Kritiken mot medborgardialoger

Det är inte kvaliteten i de beslut som föregåtts av medborgardialoger som oroar dess starka kritiker. Den grundläggande och viktiga kritik som dessa röster vill föra fram handlar istället om den politiska jämlikhetens försorg som man ser hotad i talet om nya förändrade former för deltagande. Den oro som framhålls av kritikerna är att alternativa former för deltagande där ett fåtal medborgare ges ökade möjligheter att påverka den lokala politiska agendan, innebär en ökad politisk ojämlikhet. Här framhålls de allmänna valens möjligheter att involvera alla (röstberättigade) medborgare i samhället och ge dessa lika stort inflytande som den viktigaste praktiken för den politiska jämlikheten. Statsvetarprofessorn Mikael Gilljam uttrycker den centrala invändningen på följande vis:

Om det 'lagbundna' mönstret i det politiska deltagandet består – med valdeltagande som den mest jämlika formen för politiskt inflytande – kommer varje förflyttning av makt och inflytande över det gemensamma beslutsfattandet från valdemokratin till deltagardemokratin att innebära en försämring av den politiska jämlikheten. (Gilljam 2003:204)

Även forskare som ställer sig positiva till alternativa praktiker för deltagande och lokala demokratiseringsåtgärder håller med om denna kritik;

Det tyngsta argumentet mot deltagardemokrati är att den politiska jämlikheten hotas. De som redan har stora politiska resurser kommer att tillskansa sig mer makt genom att de får ett tolkningsföreträdare i sådana organ där de parlamentariska besluten skall preciseras och tillämpas. (Amnå 2003:116)

Inventeringen av svenska kommunpolitikernas syn på medborgardialoger påvisar att risken för politisk ojämlikhet i samband med medborgardialoger är uppmärksammat även av politikerna.

De undersökta kommunfullmäktigeledamöterna i båda kommungrupperna upplever riskerna för den politiska jämlikheten som den främsta negativa konsekvensen med ökat medborgarligt deltagande i kommunpolitiken. Strax under hälften av de tillfrågade upplever detta som en potentiell risk med att öka medborgarnas deltagande mellan valen. Inte heller i denna jämförelse ser vi några signifikanta skillnader mellan de två kommungrupperna. Riskerna för den politiska jämlikheten uppfattas alltså varken som större eller mindre i kommunerna där flest medborgardialoger har genomförts.

Tabell 2. *Upplevda negativa konsekvenser kopplade till omfattande medborgardeltagande, bland svenska kommunfullmäktigeledamöter.*

<i>Ett omfattande medborgarligt deltagande i politiken...</i>	Pionjärer	Avvaktare
...kan leda till politisk ojämlikhet	48%	45%
...kan leda till en mindre effektiv demokrati	26%	30%
...kan leda till onödiga konflikter	23%	28%
...utgör ett hot mot de politiska partierna... ⁴²	11%	14%
Minst en av de ovanstående	57%	55%

Kommentarer: Antalet respondenter = 181, Pionjärer 98, avvaktare 83. Tabellen redovisar avrundade procentsatser. Statistiskt säkerställda skillnader är markerade med *(90% säkerhetsnivå).

Bilden som skisseras ovan tyder på en djupgående problematik kopplad till medborgardialoger. Men förespråkarna för olika former av dialog mellan väljare och valda vid sidan av valen lägger sig inte platt inför denna kritik. Dels pekar man på empiriska studier som visar att politiska organs förmåga att representera alla medborgares åsikter i ett samhälle stärks av ett aktivt deltagande, även om detta är utsträckt till ett fåtal (Wohlgemuth 2006, John 2007). Förespråkarna uppvisar även en större tilltro till möjligheterna att fostra solidaritet bland de medborgare som deltar i dialoger och menar att det politiska deltagandet fostrar ett starkt ansvarstagande för de gemensamma angelägenheterna. Kritikerna å andra sidan uppvisar en mer avmätt inställning och uttrycker farhågan att deltagarna kommer att föra fram sina privata intressen i första hand.

⁴² ...och den representativa demokratin

Kan medborgardialoger stärka den representativa demokratin?

Var lämnar oss då denna genomgång vad gäller själva knäckfrågan, om medborgardialoger kan stärka den representativa demokratin? Vi har i detta kapitel diskuterat situationen för den representativa demokratin idag och synliggjort ett antal möjliga funktioner som medborgardialoger skulle kunna fylla. Men vi har också konsumerat kritikernas främsta argument mot medborgardialoger och inventerat attityderna bland svenska kommunpolitiker. Forskningsgenomgången ger oss därför ett ambivalent intryck där behovet och den potentiella nyttan av utökad dialog mellan politiker och medborgare framstår som stor, samtidigt som risken för ökad politisk ojämlikhet och en försvagning av partidemokratin är överhängande.

Som vi ser i tabell 2 ovan så finner en majoritet av de tillfrågade politikerna att det föreligger minst en potentiell negativ konsekvens med ett ökat politiskt deltagande och flertalet av dessa upplever den politiska jämlikheten som hotad. Samtidigt ser många den stärkta potentialen för att fatta goda politiska beslut då medborgarnas åsikter dryftas genom alternativa vägar. Så vad blir den slutgiltiga domen? Skall svenska kommuner sitta stilla i båten och acceptera en försvagad representation av medborgarnas åsikter men en fortsatt stark politisk jämlikhet eller skall man våga satsa på nya men potentiellt riskabla former för att samla åsikter, värderingar och kunskaper för den politiska processen?

En viktig reflektion bör göras då man tar ställning till dessa frågor. Man bör fundera noga på vilka de förestående alternativen egentligen är. Politiker och medborgare har självklart kommunicerat även mellan valen under hela demokratins historia. Medborgare har dessutom alltid försökt påverka politiska beslut genom aktioner, organisering och kontakter med förtroendevalda.⁴³ Det kvalitativt nya och annorlunda med medborgardialogerna utsträcker sig endast till systematiseringen av dialogen mellan medborgare och de politiska institutionerna. Genom medborgardialoger

⁴³ Redan Edmund Burke, en av de allra viktigaste politiska tänkarna för den representativa demokratin, målar i sitt berömda tal inför väljarna i Bristol 1774 till bilden av en aktiv kommunikation mellan väljare och valda. Burke argumenterar i sitt tal för att representanterna inte blint skall låta sig styras av väljarnas uttryckta vilja och frånga sitt eget förnuft. Mikael Gilljam, David Karlsson och Anders Sundell (2010) ger två Svenska exempel på aktivt medborgardeltagande mellan valen, dels under debatten innan riksdagens omröstning in ATP-frågan 1959 och dels under sommaren 2008 då den så kallade FRA-lagen skulle behandlas i riksdagen.

skapas ramar att förhålla sig till och kunskapsprocesser om hur dessa ramar för dialogen fungerar. Dessutom ger medborgardialogerna ökade möjligheter för den representativa demokratis institutioner att styra dialogens utformning och inverkan. Detta är två faktorer som, trots att de är behäftade med egna problem⁴⁴, snarare ökar än minskar möjligheterna till att göra medborgardialogen till en del av den representativa demokratin.

Dessutom ökar politikernas och förvaltningens möjligheter att styra dialogen i en riktning där de potentiella problemen med minskad politisk jämlikhet hanteras. Rekryteringen av deltagare till medborgardialoger kan aktivt verka för att involvera grupper av medborgare som är representativa för hela lokalsamhället (Fishkin 1995) eller specifika grupper som annars sällan kommer till tals i det politiska samtalet (Coleman 2004). Dessa möjligheter är avsevärt mindre då dialogen mellan medborgare och politiska aktörer utanför partiernas hägn begränsas till spontana kontakter och intressegruppers aktiviteter riktade mot politikerna.

Huruvida den rena så kallade "valdemokrati" som medborgardialogernas kritiker väger medborgardialogerna mot någonsin existerat kan på goda grunder ifrågasättas (Holmström 2008, Isaksson 2010). Medborgare försöker påverka politiken även under de 1458 dagar som passerar mellan två val och politiker talar med medborgare även mellan valrörelser. Således föreligger valet mellan möjligheterna att antingen försöka skapa former för dialog som går att styra mot högre jämlikhet och effektivitet eller att inte göra det. Vi kan dock inte välja en demokrati där endast valresultatet formar politiken.

Med detta är inte sagt att medborgardialoger som praktiker i sig är befriade från svårlösta problem vilket Sedelius och Åströms kapitel i denna bok ger ett gott exempel på. Att utforma en fungerande dialog mellan väljare och valda är allt annat än lätt och många projekt lyckas inte uppnå sina målsättningar. Att som kommun välja att påbörja ett arbete för att stärka den representativa demokratin genom medborgardialoger är att ge sig in i ett komplicerat projekt som involverar en rad olika institutioner och aktörer med skilda intressen.

⁴⁴ Många fallstudier däribland Sedelius och Åströms kapitel i denna bok, pekar på problem med en stark styrning och begränsning av medborgardialoger från valda politiker.

Referenser

- Amnå, Erik (2003), "Deltagardemokratin - önskvärd, nödvändig - men möjlig?", i Gilljam, Mikael och Hermansson, Jörgen (red) *Demokratins mekanismer*, Malmö: Liber.
- Coleman, Stephen (2004), "Connecting Parliament to the Public via the Internet", Information, *Communication & Society*, Volym 7, nr 1, 1- 22.
- Dahlstedt, Magnus (2009). *Aktiveringens politik: demokrati och medborgarskap för ett nytt millennium*, Malmö: Liber.
- Fishkin, James S (1995), *The voice of the people: public opinion and democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Fung, Archon (2006) 'Citizen participation in representative democracy, i Wilson, Richard (red) *Post party politics – Can participation reconnect people & government?*, London: Involve.
- Gilljam, Mikael, Karlsson, David & Sundell, Anders (2010), "Representationsprinciper i riksdag och kommuner", i Brothén, Martin & Holmberg, Sören (red) *Folkets representanter - En bok om riksdagsledamöter och politisk representation i Sverige*, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Gilljam, Mikael & Jodal, Ola (2006), "Kommunala demokratiseringsvägen till en mer vital demokrati?" I Esaiasson, Peter och Westholm, Anders (red) *Deltagandets mekanismer - Det politiska deltagandets orsaker och konsekvenser*, Malmö: Liber.
- Gilljam, Mikael (2003), "Deltagardemokrati med förhinder". I Gilljam, Mikael och Hermansson, Jörgen (red) *Demokratins mekanismer*, Malmö: Liber.
- Gilljam, Mikael, Jodal, Ola & Cliffordson, Oskar (2003), *Demokratiutveckling i svenska kommuner D. 1, En kartläggning av vad som har gjorts*, Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor.
- Holmström, Barry (2008), "En eller flera demokratier? Om markörer i demokratiforskningen", i Hermansson, Jörgen, Karlsson, Christer & Montgomery, Henry (red) *Samtalets mekanismer*, Malmö: Liber.
- Isaksson, Pär (2010), *Den aggregativa demokratin: Hur Jürgen Habermas, John Dryzek och Stephen Elstub använder termen liberal demokrati*, Masteruppsats i statskunskap, Örebro universitet.
- John, Peter (2007), *Making representative democracy more representative. Can forms of citizen governance in the UK open up democracy?*, Uppsats presenterad vid ECPR Joint Sessions 2007, Helsingfors, Finland.
- Montin, Stig (1998), *Lokala demokratiexperiment – Exempel och analyser*, Stockholm: Fritzes.

- Pitkin, Hanna Fenichel (1967), *The concept of representation*, Berkeley: University of California Press.
- Wiersinga, Wim (2010), *Political advisory committees: their role and legitimacy*, Uppsats presenterad vid ECPR Graduate Conference i Dublin 30 augusti – 1 september, 2010.
- Wohlgemuth, Daniel (2006), *Den responsiva demokratin? effekter av medborgarnas delaktighet i den lokala demokratin*, Uppsala: Uppsala universitet.

Fortsatt läsning på ämnet

- Khakee, Abdul (2006), "Medborgardeltagande i samhällsplanering", i Blücher, Gösta och Graninger, Göran (red) *Planering med nya förutsättningar Ny lagstiftning, nya värderingar*, Linköping: Linköping University Electronic Press. Tillgänglig online: <http://www.ep.liu.se/ea/is/2006/006/>
- Montin, Stig (1998), *Lokala demokratiexperiment – Exempel och analyser* Stockholm: Fritzes. Tillgänglig online: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/108/a/1296>
- Nilsson, Tom (2005), *Till vilken nytta? Om det lokala politiska deltagandets karaktär, komplexitet och konsekvenser*, Lund: Department of Political Science, Lund University, 2005. Tillgänglig online: http://www.svet.lu.se/Fulltext/Tom_nilsson.pdf
- Svensson, Jakob (2008), *Kommunikation, medborgarskap och deltagardemokrati. En studie av medborgarutskotten i Helsingborg*, Lund: Lund Studies in Media and Communication 10.

Thomas Sedelius,

Doktor i Statsvetenskap,
Akademin för hälsa och samhälle,
Högskolan Dalarna

Joachim Åström,

Docent i Statsvetenskap,
Akademin för humaniora, utbildning och samhällsvetenskap,
Örebro universitet

E-deltagande som medborgerligt och politiskt projekt

THOMAS SEDELIUS & JOACHIM ÅSTRÖM

Under 2008 inledde Malmö stad en av de hittills mest ambitiösa e-demokratiseringsningarna på lokal nivå i Sverige genom Malmöinitiativet och Malmöpanelen. I det här kapitlet analyseras Malmöinitiativet, ett e-petitionssystem där malmöborna erbjuds möjligheten att via kommunens webbsida föra fram förslag till kommunens politiker. Hur har Malmöinitiativet tagits emot bland malmöborna, och vilka förväntningar finns? Hur ser Malmös förtroendevalda på Malmöinitiativet och i vilken utsträckning överensstämmer deras förhållningssätt med medborgarnas förväntningar?

E-deltagandet växer snabbt på ett flertal politiska arenor och öppnar nya möjligheter för den representativa demokratin. Demokratins ofta refererade krissymptom – att medborgarna lämnar partierna, att förtroendet för politiska ledare och institutioner minskar, och att valdeltagandet sjunker – har bidragit till att allt fler representativa institutioner söker nya vägar att skapa meningsfulla relationer till sina medborgare.

Det finns ett mindre antal svenska pionjärkommuner på e-demokratiområdet: till exempel Bollnäs som var igång med webbforum för medborgardialog redan i slutet av 1990-talet samt Kalix och Sigtuna där Rådslagsmetoden utvecklades i början av 2000-talet. Under 2008-2009 inledde Malmö stad en av de hittills mest ambitiösa e-demokratiseringsningarna på lokal nivå i Sverige genom Malmöinitiativet och Malmöpanelen. I motsats till direktdemokratiska reformer, där beslutsmakten förs över på medborgarna, syftar e-petitionssystem⁴⁵ (Malmöinitiativet) och medborgarpaneler (Malmöpanelen) oftast till ökat medborgerligt inflytande i beslutsprocessen, men inte över de faktiska besluten. Båda deltagarformerna är med andra ord utformade med syfte att involvera medborgarna i policyprocesser utan att för den skull frånta förtroendevalda ansvaret för det politiska beslutsfattandet. I det här kapitlet kommer vi att koncentrera

⁴⁵ Engelskans petition kan översättas som en skriftligt framställd begäran eller anhållan

vår uppmärksamhet på det ena av de två satsningarna, nämligen Malmöinitiativet.

Vår avsikt i detta kapitel är att använda Malmöinitiativet för att belysa spänningen mellan å ena sidan medborgarnas perspektiv och förväntningar på en deltagarsatsning av detta slag, och å andra sidan politikernas ambitioner och strävan efter att kontrollera densamma. Vi frågar oss: Hur har Malmöinitiativet tagits emot bland malmöborna, och vilka förväntningar finns? Hur ser Malmös förtroendevalda på Malmöinitiativet och i vilken utsträckning överensstämmer deras förhållningssätt med medborgarnas förväntningar?

Kort om studien: metod och material

Studien bygger på en utvärdering av Malmöinitiativet och Malmöpanelen som genomfördes på uppdrag av Malmö stad under 2009. Det empiriska underlaget består av intervjuer, enkätdata, analys av Malmöinitiativets webbplats och av skriftlig dokumentation.

Vi genomförde 19 intervjuer varav 8 med medborgare, 10 med politiker (varav två fritidspolitiker) och 1 med tjänsteman. Intervjuerna fokuserade förhållningssätt, erfarenheter och förväntningar i förhållande till Initiativet. Enkätundersökningen genomfördes under våren 2009 bland de medborgare som lagt egna förslag på Malmöinitiativet. Enkäten bestod av 27 frågor kring initiativtagarnas uppfattningar och erfarenheter av Malmöinitiativet och nådde 69 personer, vilket vid det aktuella tillfället var 95 procent av dem som någon gång lagt förslag på Malmöinitiativet. Av dessa 69 personer besvarade 39 enkäten, det vill säga en svarsfrekvens på 57 procent. Innehållsliga analyser av dokumentation, litteratur och inte minst Malmöinitiativets webbplats utgör också viktiga delar av underlaget för studien.

E-petitioner: inflytande på medborgarnas initiativ

Den grundläggande idén med petitioner är att medborgarna ges möjlighet att uttrycka sin åsikt gentemot offentliga myndigheter på olika nivåer. De som tar initiativ till en petition inbjuder andra medborgare att stödja en framställan med förhoppningen att den kommer att påverka de politiska besluten i myndigheten i fråga.

Efter att ha varit slumrande en tid har petitionen under senare år fått en mer formell institutionell plats i beslutsprocessen. Samtidigt har man börjat

använda Internet för att utveckla petitionen som deltagarform, genom hemsidor som presenterar information om dem, verktyg för att bedriva kampanjer etc. Enligt många kan dessa formaliserade processer och nya tekniska möjligheter tillsammans bidra till att vitalisera petitionen som deltagarform.

När vi studerar e-petitionen är det viktigt att understryka dess dubbelnatur: å ena sidan finns den som informell process vilken initieras i det civila samhället (bottom-up), å andra sidan finns den som mer formaliserad process som skapas av institutioner för att uppmuntra medborgarnas deltagande (top-down). Den första kategorin utgör en del av en bredare uppsättning mobiliseringskanaler och proteströrelser på Internet som karakteriseras av en avsaknad av mekanismer som garanterar ett svar från myndigheterna. Här finns olika möjligheter för medborgarna att initiera petitioner och samla signaturer, men relationen till de beslutsfattande processerna är oklar. En rad institutioner på lokal, nationell och internationell nivå har på senare tid lanserat e-petitionen som en av flera nya metoder för e-deltagande, varav det skotska parlamentet var först ut i Europa 2004. Det som karakteriserar dessa initiativ är den tydliga kopplingen till beslutsprocessen och att petitionen ges ett formellt svar. Myndigheten erbjuder en möjlighet att lägga fram ett initiativ och samla signaturer, vilket åtföljs av en formell och transparent process där myndigheten är skyldig att behandla petitionen. Hur seriöst detta görs lyfts av många forskare fram som den enskilt viktigaste faktorn för hur framgångsrik denna deltagarform blir (Pratchett 2009).

Enligt Ricardo Blaug kan demokratin förstås som ett äktenskap mellan två olika projekt med skilda placeringar i maktens strukturer. När demokratin betraktas från periferin är den en metod att utmana existerande politiska institutioner och bidra till förändring. När den betraktas från centrum är den en uppsättning institutioner som ska skyddas och bevaras. Oftast är det centrum som kontrollerar processen, vilket kan förhindra ett effektivt deltagande.

Speaker and receiver understand their democratic activities very differently, and the provision of assistance thus amounts to requiring receivers to change their practices to fit those of the speaker. Democracy, assumed to be one object, is given to receivers in such a way as to make them obey the organizational assumptions of those located nearer the centre of institutionalized political power. This is a profound breakdown in

communication, one that may indicate why such initiatives often fail to produce more democracy (Blaug 2002:109).

Malmöinitiativet är det första e-petitionssystemet i Sverige och kommunen har hämtat mycket av sin inspiration från de brittiska föregångarna. Detta märks i synnerhet i de tekniska delarna, som mer eller mindre är identiska med de brittiska kommunernas. Institutionellt utmärker sig emellertid försöket i Malmö, eftersom det ännu så länge saknar en formell koppling till kommunens beslutsorgan. Idén har istället varit att partier eller enskilda politiker ska fånga upp protester, idéer och förslag i Malmöinitiativet och föra dem vidare in i det politiska systemet den traditionella vägen.

Medborgarnas mottagande och förväntningar

Tidiga erfarenheter av e-petitioner visar att metoden har lyckats attrahera förvånansvärt många medborgare i många olika sammanhang på olika nivåer. Detta tycks gälla även i Malmö. Såväl attityder som deltagande tyder på att Initiativet är en välkommen innovation. När vi undersöker malmöbornas allmänna attityd till Initiativet på skalan 1-9 så är ungefär hälften av respondenterna klart positiva (7-9), medan endast 8 procent är klart negativa (1-3). Övriga är mer ljummet inställda, eller har ingen åsikt (Malmöpanelen 2).

En del positiva omdömen är sannolikt uttryck för en generell hållning, snarare än ett ställningstagande till en specifik metod. Verkligt intressant blir det därför först när vi analyserar steget från en principiellt positiv hållning till ett faktiskt deltagande. Det är här vi finner det fenomen som brukar kallas *rationell ignorans* (Downs 1957). Poängen är att deltagande tar tid, kraft och resurser; det har en kostnad. Medborgarna måste således vara försäkrade om att det är mödan värt, i termer av förväntade fördelar. I annat fall avstår de ifrån att engagera sig. Av studier om vilken typ av deltagande medborgarna föredrar framgår dels att tron på den specifika metodens verkansgrad och effekt är avgörande. Dessutom är det viktigt att formen för deltagande inte är för krävande. Utmaningen ligger således i att utveckla former för deltagande som gör det möjligt för medborgarna att påverka politiken på ett meningsfullt sätt, som garanterar att politikerna lyssnar och svarar, men som också tar medborgarnas begränsade förutsättningar på allvar (Fox 2009).

När vi frågar initiativtagarna vilka egenskaper som övertygat dem om att delta i Malmöinitiativet lyfter de fram just enkelheten som en nyckel. Tävlingsmomentet, att samla signaturer, är en annan. En tredje är offentligheten och möjligheten att initiativtagarna och deras idéer kan uppmärksammas, inte bara på webbplatsen, utan också i media och den allmänna debatten. Sist men inte minst viktig är den förväntade möjligheten att få svar på en för den enskilde pressande politisk fråga, när en sådan fråga dyker upp.

Det faktiska deltagandet i Malmö kan efter 16 månader summeras till 210 initiativ och 5 500 signaturer . Om vi jämför detta med situationen i föregångaren i Bristol kan två slutsatser dras. För det första att antalet initiativ är betydligt högre i Malmö. I Bristol registrerades 28 e-petitioner under den första tiden – mellan september 2004 och januari 2006. För det andra att andelen signaturer per initiativ är väsentligt högre i Bristol, som registrerade 9 590 signaturer under samma period. Detta är ett intressant resultat, som möjligen kan förstås mot bakgrund av designmässiga olikheter. I Malmö är som antydde processen mindre formaliserad än vad den är i Bristol, utan krav kopplade till vare sig formuleringen av petitioner eller till kommunens granskning och återkoppling. Malmös modell innebär möjligen lägre trösklar för den som vill skriva petitioner, men också svagare incitament för dem som vill signera.

Vilken är då medborgarnas bedömning av Initiativet? Vad kan det betyda för demokratin och vad förväntar man sig för respons? Det är tydligt att initiativtagarna ser en betydande potential i Malmöinitiativet. Ungefär 4 av 5 instämmer i att Initiativet kan bidra till att stärka medborgarnas röst i relation till kommunen; att det kan förbättra kommunens beslutsunderlag; liksom att det kan föra medborgarna närmare politikerna. Kanske ännu mer noterbart är att mer än 70 procent av de svarande också instämmer i att Initiativet kan bidra till att stärka medborgarnas förtroende för kommunen och dess politiker. Medborgarna förväntar sig inte nödvändigtvis att initiativen blir verklighet, men de förväntar sig att deras förslag blir tagna på allvar och att det sker en tydlig återkoppling om vad som händer i nästa led. Några röster som fångar detta:

Jag skulle ju vilja att de lyssnar på förslaget. Det kan nog hända att de lyssnar ändå. Ja, det hoppas jag. Annars orkar man ju inte bry sig.
(Intervjuad initiativtagare)

Om det skulle vara så att det efter ett tag skulle visa sig att politikerna inte alls har varit inne och läst dom här förslagen, till exempel att någon tjänsteman avslöjar att det här liksom är ett spel för gallerierna. Ett demokrati-projekt som bara är en skenmanöver, liksom. Det är aldrig någon som läser och det har aldrig varit en tanke om att man ska ta till sig dom här idéerna. Då skulle jag bli besviken! Vi får definitivt hoppas att det inte är så. (Intervjuad initiativtagare)

De enkätsvar vi fått kring initiativtagarnas förväntningar visar att mer än 80 procent förväntade sig att ”politikerna läste” initiativet, vilket kan uppfattas som det mest grundläggande kravet bland de alternativ som gavs i enkäten. Drygt 70 procent förväntade sig även återkoppling kring initiativets fortsatta hantering, liksom ”att berörda nämnder och/eller fullmäktige skulle informeras”.

Den faktiska responsen står inte alls i proportion till förväntningarna. När vi ställer frågan om i vilken utsträckning initiativtagarna fått någon faktisk respons från kommunens politiker med anledning av sina initiativ är det endast 13 procent (varav några är partipolitiskt aktiva) som svarar ja. Nästan lika många har blivit kontaktade av en journalist och nästan dubbelt så många har blivit kontaktad av en annan medborgare med anledning av sitt initiativ. Citaten nedan ger en antydning om hur sårbar Malmöinitiativets demokratiska potential är:

Hade jag varit ansvarig för Malmöinitiativet hade jag om det kom ett inlägg direkt svarat med: ”Tack för ditt inlägg” [...] vi tar dina åsikter på allvar. Men som sagt det var ett tag sedan jag la upp det och jag har inte hört ett ord från dom. (Intervjuad initiativtagare)

Jag funderade lite vad jag tycker om Malmöinitiativet, och jag kan nog känna att det är som ett opium för folket. Att ”nu har vi en kanal där folk får tycka till lite”. De får lägga fram förslag så man kan känna av lite vart åt vindarna blåser: vad Malmöborna tycker är viktigt. [...] Jag tror lite att det är att medialt ge ett sken av att man lyssnar, att man vill få in andras röster och så vidare, men man vet på något sätt var besluten fattas och hur man styr det här maskineriet. Och det sker inte via Malmöinitiativet, tyvärr. (Intervjuad initiativtagare)

Politikernas premisser

Många politiker i Malmö uppvisar å ena sidan ett öppet förhållningssätt till nya metoder för att utveckla medborgarnas deltagande inom den representativa demokratins ram. De uttrycker ett behov av förnyelse och välkomnar en utveckling där Malmöbor ges inflytande och möjlighet att

påverka politiken mer än vid val vart fjärde år. Satsningar på studieresor och konferenser kring medborgardialog och e-deltagande är några indikatorer som visar att man tar detta på allvar och att man ser det som en lärandeprocess. Denna öppna attityd gäller i stor utsträckning också för Malmöinitiativet, som citaten nedan ger uttryck för.

Detta är ju ett sätt att se vad medborgarna tycker. För man måste ju möta folk där folk är och då är ju detta ett sätt att bjuda in folk. Och att det inte krävs medlemskap i partierna för att påverka. (Intervjuad politiker)

Om steget mellan politikerna och medborgarnas vardag blir väldigt långt, så måste man hitta på en modell som knyter samman dem. Då skulle detta vara ett sätt... Medborgarna måste kunna inta den här representativa borgen och då kan ju Malmöinitiativet vara ett sätt att inta borgen. (Intervjuad politiker)

Å andra sidan framträder bland några av intervjupersonerna ett mer typiskt centumperspektiv, där det i huvudsak är befintliga institutioner som ska bevaras och stöttas upp. Ibland, som i citatet nedan, är det en genuin motvilja mot allt som har med medborgerligt deltagande att göra.

När jag fick frågan om Malmöpanelen och Malmöinitiativet, så tänkte jag. Vad fan är det för någonting? Jag vet att det finns och att det är något krafs som antagligen vänstern har lyckats trycka igenom. Säger jag va. Men jag vet egentligen ingenting. Jag tror jag har sett någon blänkare på nätet om att det finns en arbetsgrupp som jobbar lite med det här. (Intervjuad politiker)

Denna åsikt är dock mer att betrakta som ett undantag, som sannolikt finns representerad i alla kommuner, men i begränsad omfattning. Av större betydelse är då den hållning som framträder i relation till hanteringen av inkomna förslag. Flera ledande politiker, som i övrigt är mycket positiva till Initiativet, motsätter sig nämligen en mer formaliserad process och de gör detta med hänvisning till argumentet att partiernas dagordningsmakt härmed kan komma att försvagas.

Det kan säkert sitta förtroendevalda i nämnderna som tycker att: jättebra om nämndsekreteraren varje månad berättar om dom senaste förslagen som kommit in som vi kan ta ställning till. Det förvånar mig inte ett dugg om det sitter förtroendevalda som tycker på det sättet och jag har inget problem att man skulle tycka på det sättet. Men vad får det för konsekvenser för valdeltagandet och för partiernas roll? (Intervjuad politiker)

Det finns en tendens bland dessa politiker att se på Initiativet som ett idéforum, en marknadsplats för idéer och åsikter, snarare än ett petitions-system. Medborgarna förväntas vara spontana och kreativa utan att styras av kommunens eller partiernas agenda, men de tillåts bara vara spontana

och kreativa inom en kontrollerad ram. Förutsättningen är att partierna och deras företrädare förbehåller sig full frihet att efter egna preferenser agera, eller att inte agera. För medborgarna kan detta framstå som en paradoxal uppmaning: ”Vi kanske inte lyssnar, men säg vad du tycker!”

Det är precis denna tvetydighet och osäkerhet man vanligtvis vill utesluta med petitionssystem, genom att bygga in transparens och responsivitet i modellen. Som framgått är det också vad medborgarna vill och vad tillgänglig forskning rekommenderar. Proceduriell rättvisa och opartiskhet är vitala faktorer för politisk och institutionell legitimitet – så länge processen i sig upplevs som rättvis och transparent så tenderar den enskilde att acceptera politiska beslut som inte är i linje med de egna preferenserna (Tyler 2006). Ytterst är det också, som det skotska parlamentets egen kommitté för petitioner ger uttryck för, en moralisk fråga:

It would be disrespectful to petitioners to have a process which encourages public petitions to be lodged but then does not properly, openly and honestly consider them in an accountable and legitimate manner. People must be able to see where their petition goes and what happens at each stage (Public Petition Committee Report 2009).

... och därefter?

Forskning har visat att deltagarförsökens institutionella utformning ofta avgör om de ska lyckas eller inte. De förtroendevaldas demokratiska intentioner är i sin tur ofta nyckeln till att förstå varför deltagarförsöken utformas som de gör (Åström och Grönlunds 2010). För att lyckas med sina demokratiseringsåtgärder måste kommunerna ha en förståelse för de spänningar som finns mellan olika perspektiv och acceptera avvikelser mellan sina egna förväntningar och vad som faktiskt sker. Det måste också finnas en tro på att effektivitet inte bara kan uppnås via centraliserad kontroll. Så är sällan fallet.

Malmöinitiativet är således inte unikt, utan snarare illustrativt för ett betydligt bredare demokratiproblem. En långsiktig fara är att kommuner och regeringar blir kulturellt marginaliserade av en utveckling de inte förstår, även om de ibland använder ett språk som antyder att de fångat upp den nya teknikens möjligheter. Utan att sätta sig in i hur medborgarna uppfattar det digitala deltagandets natur kan än mer av utvecklingen komma att ske på sociala nätverkssajter, e-petitioner, mash-ups, wikis etc., vid sidan av politikens formella arenor. Samtidigt riskerar medborgarna att bli alltmer frustrerade över en formell politisk praktik som inte visar sig bli

vad den först tycktes vara. Diskrepansen mellan medborgarnas förväntningar och vad som faktiskt sker riskerar att undergräva deras förtroende – inte bara för den specifika satsningen – utan också för kommunens demokratiska intentioner i sin helhet. Vill vi undvika detta måste aktörerna bli mottagliga för varandras förståelse av e-deltagande, istället för att anta att alla parter menar samma sak med termer som ”teknologi”, ”deltagande”, ”demokrati” och ”inflytande”. Endast då kan demokratiförsöken bli gemensamma projekt.

Referenser

- Blaug, Ricardo (2002), “Engineering Democracy”, *Political Studies*, Volym 50, Nr. 1, 102-119
- Downs, Anthony (1957), “An Economic Theory of Political Action in a Democracy”, *The Journal of Political Economy*, Volym 65, Nr 2, 135-150.
- Fox, Ruth (2009), “Engagement and Participation: What the Public Want and How our Politicians Need to Respond”, *Parliamentary Affairs*, Volym 62, Nr. 4, 673-685.
- Fung, Archon (2004), *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Malmöinitiativets webbplats*, www.malmo.se
- Malmöpanelen 2* (2009), Internetadress: www.malmo.se, 2010-12-20
- Pratchett, Lawrence, Catherine Durose & Vivien Lowndes (2009) *Empowering Communities to Influence Local Decision Making: Evidence-Based Lessons for Policy Makers and Practitioners*. London: Communities and Local Government.
- Public Petition Committee Report* (2009) “Inquiry into the Public Petitions Process”, 3rd Report, PU/S3/09/R3, SP Paper 300, Scottish Parliament
- Tyler, Tom R. (2006), “Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation”, *Annu. Rev. Psych.* Volym 57, 375-400
- Åström, Joachim & Åke Grönlund (2010), “Online Consultations in Local Government: What Works When and Why?” (Kommande bokkapitel)

Gissur Ó Erlingsson,

Doktor i Statsvetenskap,
Centrum för kommunstrategiska studier,
Linköpings universitet

Jonas Linde,

Docent i Statsvetenskap,
Akademin för humaniora, utbildning och samhällsvetenskap,
Örebro Universitet

Institutt for sammenliknende politikk,
Universitetet i Bergen

Korruption i Sverige

GISSUR Ó ERLINGSSON & JONAS LINDE

Sverige omnämns ofta som ett land befriat från allvarliga problem med korruption och maktmissbruk och lyfts inte sällan fram som ett föredöme för andra länder i världen som kämpar för att på ett mer framgångsrikt sätt kunna kontrollera det allvarliga samhällsproblem som korruptionen utgör. Den gängse bilden av Sverige som ett land förskonat från korruption har medfört att forskning om korruption i vårt land varit relativt sällsynt. Genom analyser av opinionsdata visar vi att det, trots Sveriges topplaceringar i olika internationella jämförelser, bland medborgarna finns en utbredd uppfattning om att korruption förekommer frekvent inom olika politiska institutioner. Vi argumenterar också för att det finns goda skäl att tro att problemen med korruption och maktmissbruk har ökat under de senaste decennierna och presenterar data som visar att medborgarna tror att problemen tycks kunna bli allt värre i framtiden.

Inledning

Den offentliga svenska självbilden har länge varit att vi lever i en rättssäker ordning där korruption och maktmissbruk är sällsynta undantag. Denna självbild återspeglas också i internationella jämförelser som rankar i vilken utsträckning länder plågas av rättsröta. När *Transparency International* (TI) varje år listar hur korrupta världens länder uppfattas, har Sverige aldrig någonsin placerat sig sämre än sexa på listan över världens minst korrupta stater sedan man började mätningarna 1995. Nu senast, 2010, hamnade landet på en fjärdeplats, med samma poäng som förra året. Lägg därtill att i *World Justice Projects* pinfärska mätning av rättssäkerhet i världens länder hamnade Sverige på en hedrande förstaplats (Agrast, Botero & Ponce 2010).

Detta är, vid första åsyn, givetvis goda nyheter. Korruption, det vill säga att utnyttja sin offentliga post för att tillskansa sig själv eller sina närmaste fördelar på det offentligas bekostnad, tycks nämligen ha en rad oönskade samhällseliga effekter. Forskningen lyfter ofta att korruption bidrar till snedvriden konkurrens, genom vilken företagets investeringsvilja minskar och entreprenörskapet hämmas. Korruption har också visat sig ha starka negativa effekter på förtroendet för centrala demokratiska institutioner och

marknadsekonomiska processer. Det finns sålunda goda grunder för slutsatsen att korruption och maktmissbruk undergräver förutsättningarna för ekonomisk utveckling och fundamenten för demokratiskt legitima styrelseskick (se t.ex. Bowler & Karp 2004; Jain 2001; Rose-Ackerman 1999).⁴⁶ Att Sverige, i internationella jämförelser bedöms höra till världens absolut minst korrupta och mest rättssäkra stater, är sålunda något som måste vårdas.

Under senare tid har emellertid flera händelser, och slutsatser i utredningar, gett skäl till att ifrågasätta om dessa internationella jämförelser över huvud taget säger något substantiellt det faktiska läget i Sverige. Det tycks nämligen som om korruption och maktmissbruk kan vara förhållandevis utbrett även i även jämförelsevis icke-korrupta stater. Sverige har nyligen fått kritik mot hur vi handskas med de egna korruptionsproblemen. Exempelvis har OECD kritiserat Sverige för nedläggningen av utredningen om misstänkta mutor i försöken att sälja JAS utomlands. Gunnar Stetler, chefen för Riksenheten mot korruption, kommenterade fallet genom att säga att Sverige inte har "levt upp till de internationella konventionsåtaganden som finns för hur korruptionsbrott ska utredas" (Dagens Nyheter 2010-01-11). Vidare har Europarådet riktat skarp kritik mot Sverige för att vi saknar en formell reglering av hur partierna ska redovisa hur de finansierar sin verksamhet (jfr Sandgren 2009). I sammanhanget kan det vara värt att påminna om en äldre, men ack så intressant undersökning, nämligen när GRECO (*Group of States Against Corruption*) (2001) redan i 2000-talets början riktade kritik mot hur pass väl kalibrerade de svenska institutionernas är för att upptäcka och bekämpa korruption.

De svenska strategierna för korruptionsbekämpning har också fått skarp kritik inifrån. Riksrevisionens rapport *Skydd mot korruption i statlig verksamhet* (2006) bekräftade i stort GRECOS slutsatser, där det slogs fast att skyddet mot otillbörlig påverkan i statliga bolag inte tycktes stå i paritet med de höga riskerna för korrupt beteende. En liknande slutsats återfinns i

⁴⁶ I sammanhanget kan noteras att det finns somliga som hävdar att man även bör uppmärksamma korruptionens positiva effekter, då korruption – under vissa omständigheter och i ett visst skede av den ekonomiska och demokratiska utvecklingen – tycks kunna effektivisera trögflytande politiska system (t.ex. Aidt 2003, s. 633-635, Andersson 2002, s. 20f). Detta nämns här som kuriositet, och ägnas inget utrymme i huvudtexten, av två skäl: dels fokuserar vi här på redan utvecklade demokratier, dels finns ingenting i den moderna, empiriska korruptionslitteraturen som pekar på att korruption skulle ha positiva effekter.

en Brå-studie (Brå 2007), som varnade för att bristande kontrollsystem gör att risken för korruption är stor. Riksrevisorn Kjell Larsson (2006) gjorde samma tolkning och menade att riskerna för korruption är stora i Sverige. Även han var kritisk mot institutionernas förmåga att upptäcka korruption och menade att ”det är i sällsynta fall som korruption upptäcks på annat sätt än genom tillfälligheter. Skyddet mot korruption inom statsförvaltningen tycks alltså inte tillnärmelsevis vara i nivå med riskerna”.

Sammantaget må Sverige framstå som bland de bästa i klassen i internationella jämförelser. Detta är dock ingen garanti för att våra kontrollsystem är bra, och kan därför inte tas till intäkt för att vi är befriade från problem med korruption och annan rättsröta. Det finns flera aktuella exempel på att korruption, maktmissbruk och tendenser till rättsosäkerhet utgör reella problem i Sverige. Bland annat utlöstes en politisk affär i slutet av 2009 som fick stor uppmärksamhet, när en anställd på länsstyrelsen Gotland hade spelat in ett samtal med den dåvarande landshövdingen. Under samtalet lade nämligen landshövdingen ut texten om att länsstyrelsens tjänstemän borde vara beredda att tänja på lagar och regler i samspelet med viktiga företagare på ön. Nyligen har vi också fått se flera exempel på korruption i svenska kommuner. Den så kallade Göteborgshärvan, där ett antal tjänstemän i kommunen låtit sig mutas av en byggmästare för att på kommuninvånarnas bekostnad göra sidovinster, har fått störst medialt utrymme, under hösten 2010, men det är inte den enda. En liknande härva rullades därefter upp i Norrköping, där ett byggbolag överdebiterat en renovering av en skola, och för dessa medel lät bygga en sommarstuga åt en kommunal tjänsteman.

Det är, menar vi, felaktigt att betrakta dessa fall som ”isolerade händelser” eller ”undantag som bekräftar regeln”. Det är att bagatellisera problematiken och därmed underskatta fenomenets verkliga utbredning. Under 1990-talet avslöjades en uppsjö kommunala skandaler (se Erlingsson 2006), där Motalaskandalen kom att bli den mest exponerade (Citron 1999). Statsåklagare Nils-Erik Schultz gör samma bedömning som vi gör här, det vill säga, att till exempel Göteborgshärvan inte får analyseras som något som orsakats av enstaka rötägg, och säger: ”Så här är det överallt. Jag skulle hitta sådana här saker i vilken kommun som helst i landet” (*Expressen* 2010-10-24). Trots att Sverige placerar sig i topp i internationella jämförelser så menar vi att korruption är ett reellt problem och att detta problem måste tas på allvar.

Följdfrågan är lika given som svårbesvarad: Hur illa är det ställt? På grund av korruptionens natur – den föregår i det fördolda med syftet att undgå offentlig granskning – är det ytterst besvärligt att empiriskt observera och mäta korruption (t.ex. Teorell 2010; Jain 2001: 76). Det är följaktligen svårt att säga något om den svenska korruptionens verkliga utbredning och egentliga natur. Metodbekymren till trots är vår ambition med föreliggande kapitel att göra två saker, nämligen: (1) visa läsaren att trots att Sverige klarar sig bra i internationella jämförelser, så är korruption ett verkligt problem och uppfattas vara det av medborgarna, samt (2) argumentera för att det finns goda skäl att tro att korruptionsproblematiken har förvärrats under de gångna decennierna, och tycks kunna bli ett allt värre problem i framtiden.

Svenska folkets syn på korruptionens utbredning

Det är viktigt att inledningsvis tolka Sveriges toppositioner i olika korruptionsindex i ett internationellt perspektiv. De flesta länder – i synnerhet utvecklingsländer och stater som nyligen genomgått regimförändringar – har stora problem med korruption och maktmissbruk av olika slag. Att Sverige jämfört med många andra länder är relativt förskonade från korruption betyder dock inte att landet på något sätt är *fritt* från maktmissbruk. Svenska myndigheter må ligga i världstoppen när det gäller rättvis och opartisk myndighetsutövning, men olika former av maktmissbruk tycks förekomma på alla nivåer inom det politiska systemet.

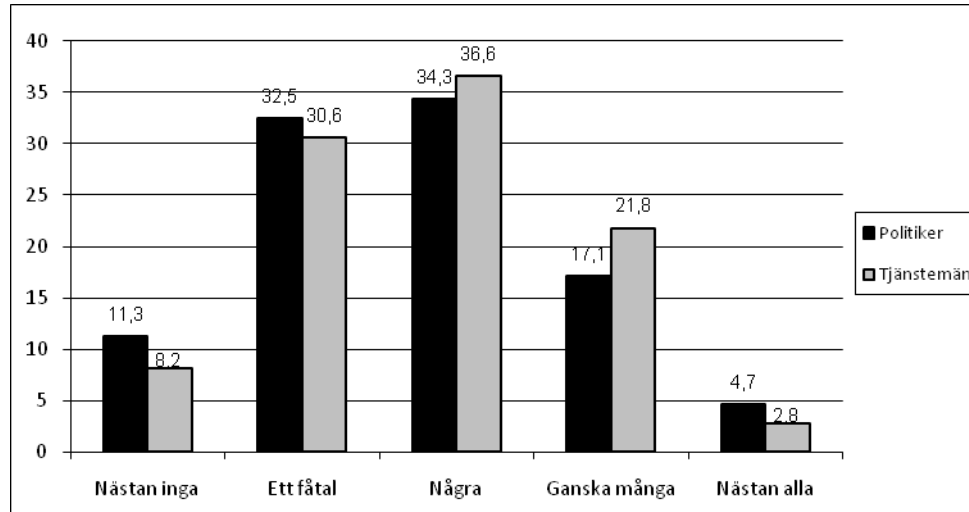
Tillgången på data om svenska medborgares uppfattningar om korruption är tämligen mager, vilket måste betraktas som aningen paradoxalt då Sverige är ett föregångsland vad gäller opinionsundersökningar och kartläggningar av politiska attityder. Vi vet väldigt mycket om det svenska folkets uppfattningar i en rad olika politiska frågor. Däremot vet vi försvinnande lite om svenskarnas syn på korruption bland politiker och myndighetsutövare. I en kortfattad analys av data från SOM-undersökningen 2009 konstaterar dock Henrik Oscarsson att bara drygt en procent av de tillfrågade någon gång blivit erbjudna att betala mutor i sina kontakter med offentliga myndigheter eller företag, finns en utbredd oro för att korruptionen kommer att öka i framtiden. Ja, faktum är att två tredjedelar av svenska folket uppger att de känner en oro för utbredd korruption i framtiden (Oscarsson 2010). Oscarssons data bekräftar det vi sedan tidigare kunnat se i TI:s *Global Corruption Barometer* (2006; 2007).

Hur ska man se på det faktum att bara en procent av de tillfrågade svenskarna i SOM-undersökningen angivit att de någon gång faktiskt betalat en muta? Det bör noteras att man här frågat medborgarna om *mutor*. Bestickning är bara *en* form av många typer av korruption. Möjligheterna till korruption är många i kontakterna mellan myndigheter och medborgare eller företag. Den senaste tidens korruptionsskandaler i exempelvis Göteborg och Norrköping visar att det finns en stor uppfinningsrikedom när det gäller olika sätt att berika sig själv genom sin egen position, på andras bekostnad.

En sätt att närma sig den metodologiskt knepiga frågan om hur utbredd korruptionsproblematiken i Sverige är, är att fråga den svenska befolkningen hur de ser på tjänstemän och politikers förmåga att handla på ett korrekt sätt i sin myndighets- och maktutövning. Litar vi på våra folkvalda representanter och de tjänstemän som skall verkställa deras beslut?

Data från *International Social Survey Program* (ISSP, 2006) visar att det i Sverige finns en utbredd misstro mot politiker och tjänstemän. En stor del av medborgarna tror faktiskt att politiker och tjänstemän missbrukar sin position för egen vinning. Figur 1 visar respondenternas uppfattning om i vilken utsträckning politiker och tjänstemän är involverade i korrupt verksamhet. I ljuset av hur Sverige brukar framställas i internationella sammanhang måste resultatet bedömas som uppseendeväckande. Nästan 22 procent tror att "ganska många" eller "nästan alla" politiker är involverade i korruption. Motsvarande siffra för tjänstemän är knappt 25 procent. En minoritet tror att "nästan inga" eller bara "ett fåtal" politiker (44 procent) och tjänstemän (39 procent) ägnar sig åt korruption eller maktmissbruk.

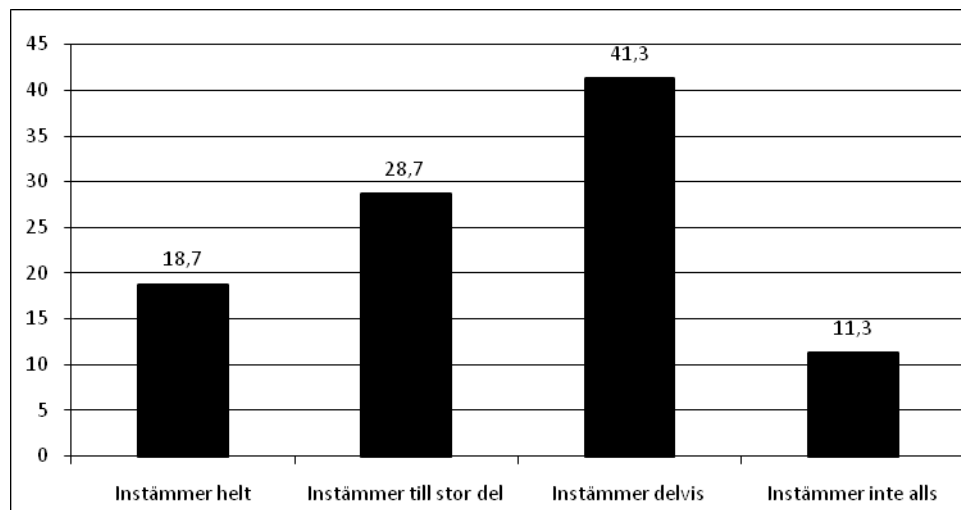
Figur 1. Enligt din åsikt, ungefär hur många politiker/tjänstemän i Sverige är involverade i korruption? (Procent)



Källa: ISSP 2006. Antal respondenter = 929 (frågan om politiker); 936 (frågan om tjänstemän).

Bilden av en utbredd syn på politiker och tjänstemän som maktmissbrukare förstärks ytterligare när vi tittar på data som under 2009 samlades in av *Survey-institutet* vid Linnéuniversitetet. Dessa presenteras i figur 2.

Figur 2. Det är vanligt att kommunpolitiker och kommuntjänstemän missbrukar sin makt- och förtroendeställning, och tillskansar sig eller sina närmaste fördelar på kommunens bekostnad (procent)

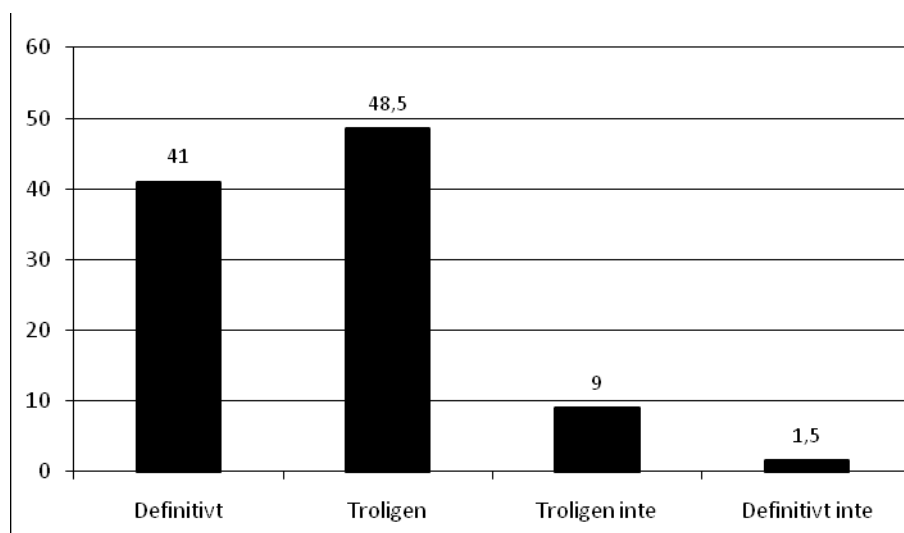


Källa: Survey 2009. Antal respondenter = 1604.

Inte mindre än 48 procent av respondenterna instämmer alltså ”helt” eller ”till stor del” i påståendet ”Det är vanligt att kommunpolitiker och kommuntjänstemän missbrukar sin makt- och förtroendeställning, och tillskansar sig eller sina närmaste fördelar på kommunens bekostnad”. Ytterligare 41 procent instämmer delvis, medan bara 11 procent inte alls instämmer. Hela 89 procent instämmer alltså i varierande grad att korruption och maktmissbruk är vanligt bland politiker och tjänstemän på kommunnivå. Det är minst sagt en dystur syn som medborgarna har på förtroendevalda och tjänstemän.

Den bild som framträder förstärks ytterligare när vi tar in data om svenska medborgares uppfattning om i vilken utsträckning myndigheternas behandling av människor beror på personliga kontakter. Just opartisk myndighetsutövning är en av grundbultarna i ett demokratiskt samhälle och har framhållits som själva fundamentet i ett styre av god kvalitet (Rothstein & Teorell 2008). Med detta i åtanke kan de data som presenteras i Figur 3 betraktas som direkt alarmerande: Inte mindre än drygt 89 procent av svenskarna anser att personliga kontakter är avgörande för hur medborgarna behandlas av offentliga tjänstemän. Bara drygt tio procent anser således att myndigheterna utövar sin makt på ett opartiskt sätt.

Figur 3. *Tror du att den behandling folk får från offentliga tjänstemän är beroende av vem/vilka de känner? (procent)*



Källa: ISSP 2006. Antal respondenter = 1133.

Så långt kan konstateras att det bland svenska folket finns en utbredd uppfattning om att myndigheter och kommuner befolkas av tjänstemän som inte drar sig för att utnyttja sin egen position på ett otillbörligt sätt och på skattebetalarnas bekostnad. Det finns således fog för att tala om en generell uppfattning om att korruption och maktmissbruk inte är helt ovanligt förekommande inom den svenska offentliga verksamheten.

Den bild av Sverige som ett land förskonat från korruption som ofta förmedlas och som bygger på uppskattningar av data från *Transparency International* och andra organisationer förändras betänkligt när vi konsulterar tillgängliga opinionsdata och ett mer Sverigespecifikt material. Fram träder en bild av ett samhälle där medborgarna tycks övertygade om att personliga relationer är avgörande i kontakter med myndigheter, och där medborgarna uppfattar att politiker och tjänstemän berikar sig själva genom att utnyttja sin position på skattebetalarnas bekostnad. Man bör också ha i åtanke om att de data som här analyseras är insamlade innan de stora korruptionsskandaler som avslöjats under hösten 2010 blivit kända för allmänheten. Mycket talar för att den generella misstron mot korrupta politiker och tjänstemän inte är något minskande fenomen. Som vi återkommer till i nästa avsnitt, finns goda skäl att misstänka att maktmissbruksproblematiken har förvärrats med åren, och kan sannolikt bli än värre i framtiden.

Har korruptionen ökat?

I avsnittet ovan har vi visat att korruption sannolikt är ett större problem i Sverige än vad som brukar antas. I föreliggande avsnitt argumenterar vi för att det finns skäl att tro att det dessutom är ett problem som tycks öka. För att driva hem argumentet vänder vi oss till begreppet *frestelsestruktur* (jfr Andersson & Erlingsson 2010). Utgångspunkten är att de som handlar korrupt inte nödvändigtvis är mer etiskt fördärvade än icke-korrupta individer. Snarare är den teoretiska förväntningen att rätt så många människor, ställda inför frestelsen att på ett icke-tillbörligt sätt tillskansa sig resurser utan risk för upptäckt, sannolikt också gör detta. Utgångspunkten är enkel: För att offentlig korruption över huvud taget ska kunna äga rum måste det finnas personer i den offentliga organisationen som har åtminstone något slags reell diskretionär makt. Korruption förutsätter att människor har en viss självständighet i utförandet av sina uppgifter (Aidt 2003, s. 632f; Jain 2001, s. 77). För individer som verkar i offentliga organisationer existerar en institutionell omgivning som dels avgör graden

av handlingsfrihet, dels ger mer eller mindre stora incitament att bryta mot existerande regelverk.

Vad är det då som avgör om individer inom offentlig verksamhet ger efter för frestelsen och blir korrupta? För det första kan man tänka sig att det finns få eller många tillfällen för en individ att tillskansa sig resurser från det offentliga. För det andra att det finns större eller mindre ekonomiska resurser – eller andra nyttigheter – förenade med regelbrott. För det tredje att det finns mer eller mindre välutvecklade möjligheter att övervaka individernas beteende, och att kvaliteten på tillsynen avgör sannolikheten för att korrupt beteende kommer att avslöjas. För det fjärde att institutionerna förenar ett avslöjat regelbrott eller lagöverträdelse med mildare eller hårdare straff. För det femte huruvida regelsystemen är kända och tydliga eller inte: Ju mindre kända regelsystemen är, och ju mer oklara de är, desto mer sannolikt är det att aktörer bryter mot dem. Sammantaget är dessa fem variabler beståndsdelarna i den frestelsestruktur som, i det här fallet, omger politiker och tjänstemän som verkar i det offentliga.⁴⁷ Ur detta härleder vi sålunda förutsägelsen att korrupt beteende torde vara vanligast förekommande där det finns en gynnsam frestelsestruktur. Vi har således verktygen för att teoretiskt påbörja en argumentation för att det mycket väl kan vara så att korruption och maktmissbruk har blivit ökande problem under, säg, den gångna 20-30-årsperioden.

Det finns helt klart goda skäl att tro att frestelsestrukturen blivit mer gynnsam för den som skulle vilja bete sig korrupt. För det första tycks det faktiskt ha blivit potentiellt mer lukrativt att ägna sig åt korrupta aktiviteter. Allt mer av den kommunala verksamheten ska numera upphandlas och läggas ut på entreprenader. De potentiella vinster som kan göras av att kringgå lagar och regler i samband med dessa har därför inte bara blivit fler genom att det finns allt fler saker som ska upphandlas, det finns dessutom rejäla summor att vinna på framgångsrikt oetiskt handlande. För att ge en känsla för detta, kan det vara värt att komma ihåg att varor och tjänster för drygt 500 miljarder upphandlas varje år av det offentliga i Sverige, och enligt *Transparency Internationals* Sverigekontor förefaller en

⁴⁷ Utvecklandet av begreppet ”frestelsestruktur” är inspirerat av Beckers (1968) analys av brottsligt beteende och har översatts till korruptionskontexten, det vill säga faktorerna: vinst förenad med brott, graden av övervakning och graden av straff om brottet upptäcks.

femtedel av detta upphandlas direkt, utan anbud eller insyn (*Svenska Dagbladet* 2006-01-20).

Här är kommunernas verksamheter särskilt känsliga och riskutsatta för korruption, genom att de i allt högre grad hanterar upphandling och inköp, beviljar tillstånd och licenser (och kontrollerar och inspekterar verksamheter, och därigenom har makt att stoppa dessa), utövar viss myndighetsutövning direkt gentemot enskilda, samt beslutar om och beviljar resurser till exempel om bidrag till föreningar och organisationer (se vidare, Andersson & Erlingsson 2010). Alltså, det finns goda skäl att tro att vinsterna förenade med maktmissbruk blivit större, och att tillfällena till att tillskansa sig resurser via maktmissbruk blivit fler.

Nu skulle dessa ting inte med nödvändighet behöva utgöra problem, om bara våra övervakningsmekanismer - det offentliga skyddet mot korruption - fungerade bra. Fungerande övervakning håller potentiella maktmissbrukare hållas i schack. Men övervakningsmekanismerna tycks inte bara vara ineffektiva på det sätt som beskrivits i de utredningar som citerades i artikelns inledning. De tycks nämligen också ha försämrats, av bland annat följande skäl:

- Trenden att bolagisera kommunala verksamheter inneburit att den offentliga insynen i en del av det offentliga försämrats (Lundin & Riberdahl 1999; jfr Hyltner & Velasco 2009).
- Så kallade new public management-reformer har fått till följd att enorma skattesummor har förflyttats från det offentliga till det privata. Detta är inget problem i sig, men man har inte anpassat verktyg för granskning, kontroll och utvärdering till nya organisationsformer (Andersson 2002; jfr Jain 2001); samtidigt har reformhastigheten bidragit till att oklarheter och okunskap uppstått angående vad det egentligen är för regler och normer som ska gälla i det offentliga (jfr Andersson & Erlingsson 2010).
- Det verkar också som att den journalistiska granskningen har försämrats: mindre medel avsätts till grävande journalistik, och allt fler lokalredaktioner läggs ned (Hanberger 2010; Citron 2010; jfr Nord & Nygren 2007).
- Den formella institution som är satt att granska kommunala politiker och tjänstemän, kommunrevisionen, en tämligen tandlös för att upptäcka och därigenom motverka maktmissbruk (Lundin 2010; jfr Ahlenius 2003).

Till detta ska läggas att de svenska offentliga tjänstemännens kombination av yttrande-, informations- och meddelarfrihet, samt deras meddelarskydd, har haft en historisk betydelse för att motverka maktmissbruk och korruption i Sverige (Premfors et al. 2003; jfr Lundquist 1999). På senare tid har emellertid allt fler argumenterat för att en tystnad har spridit sig i den offentliga sektorn, att det blivit allt mindre vanligt att tjänstemän vågar kritisera sina överordnade och att benägenheten att agera *whistle blower* ("visslare") avtagit. Vi har, sägs det, fått ett stilskitte där ett antal indicier pekar mot att det blivit vanligare att överordnade försöker hindra sina anställda att utnyttja sin grundlagsenliga yttrande- och meddelarfrihet (Lundquist 1999). Resultat från ett par enkätundersökningar som gjorts på temat, ger stöd för detta. I en undersökning som tidningen Kollega lät göra i september 2009 visade att enbart 23 procent av de tillfrågade skulle kunna tänka sig att bli en "visslare" om han eller hon upptäckte missförhållanden på arbetsplatsen. Denna siffra är synnerligen låg, inte minst i ljuset av att 64 procent av de tillfrågade i samma undersökning ansåg att visslare verkligen behövs och är viktiga (Kollega, 2009). Den oroande bild som tidningen Kollegas undersökning tecknar, stärker resultaten från tidigare studier som gjordes för tio år sedan, där SKTF (1999) uppmärksammade att var fjärde kommunanställd sade sig ha verklig erfarenhet av att bestraffas när de framförde kritik på arbetsplatsen

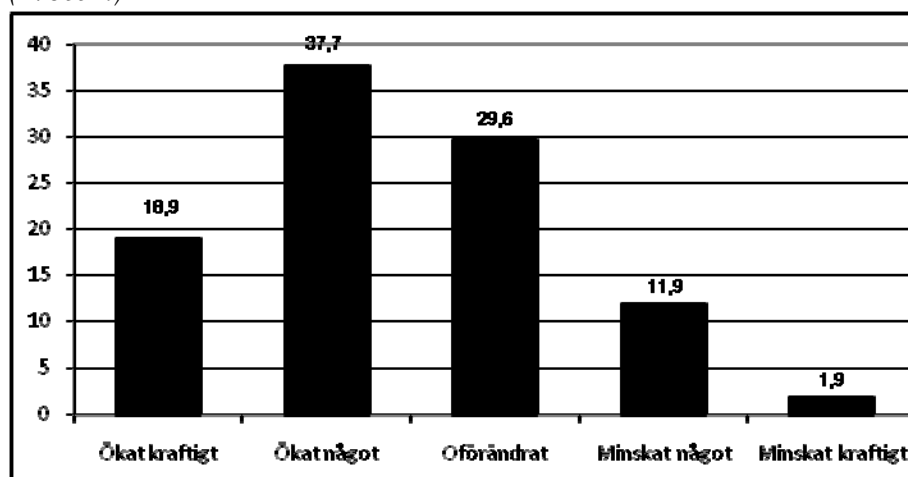
Sammanfattningsvis finns alltså goda teoretiska skäl att tro att frestelstrukturen blivit mer gynnsam för maktmissbrukare, då det har blivit mer lukrativt att ägna sig åt maktmissbruk, att det finns många tillfällen till att tillskansa sig fördelar via maktmissbruk, samtidigt som övervakningsmekanismerna är bristfälliga och har försämrats.

Att empiriskt undersöka huruvida detta är fallet är som vi tidigare konstaterat svårt. Vi kommer även här att använda oss av opinionsdata som belyser tre olika aspekter av förändring över tid: a) huruvida korruption och maktmissbruk är ett fenomen som har ökat eller minskat under de senaste decennierna, b) huruvida korruptionen kan tänkas öka eller minska i framtiden, samt c) hur medborgarna utvärderar statsmakternas ansträngningar att bekämpa korruption.

I Survey 2009 ställs frågan om huruvida respondenterna tror att problemen med korruption och maktmissbruk på kommunal nivå har förändrats under

den senaste femtonårsperioden. Resultatet, som presenteras i figur 4, är otvetydigt. En majoritet (nästan 57 procent) av de tillfrågade menar att korruptionen bland politiker och tjänstemän har ökat under de senaste 15 åren. Knappt 30 procent tror att det inte har skett någon förändring, medan bara knappt 14 procent menar att situationen har förändrats till det bättre.

Figur 4. Hur tror du att problemen med kommunpolitikerna och kommuntjänstemäns maktmissbruk har förändrats under de senaste 15 åren? (Procent)



Källa: Survey 2009. Antal respondenter = 1800

De knapphändiga data som finns tillgängliga stöder sålunda så långt vår tes om att korruption är ett samhällsproblem som har ökat i och med de institutionella förändringar som det svenska politiska systemet har genomgått under de senaste decennierna. Även om det kan tyckas vara att dra för stora växlar utifrån tillgängliga data att hävda att korruptionen *faktiskt* har ökat så menar vi att det åtminstone finns tydliga indikationer på att så är fallet. Att svenska medborgare upplever korruption och maktmissbruk som allvarliga problem som också kommer att öka i framtiden framgår av de opinionsundersökningar som finns tillgängliga från *Global Corruption Barometer* och redovisas i tabell 1.

Tabell 1: *Tror du att korruptionen under de kommande tre åren kommer att... (Procent)*

	2003	2007
Öka	40	59
Stanna på samma nivå	36	33
Minska	11	8

Källa: Transparency International Global Corruption Barometer (2003; 2007).
Kommentar: För 2003 var andelen respondenter som svarat "vet ej" eller inte svarat alls 13 procent. I rapporten från 2007 har denna andel inte räknats med och redovisas heller inte.

De flesta av de tillfrågade tror att korruptionen i Sverige kommer att öka i framtiden. Andelen som tror på en ökning har också ökat rejält, från 40 procent 2003 till hela 59 procent 2007. Den generella bild som framträder är att svenska medborgare i allmänhet upplever att korruption och maktmissbruk är något som ökat under de senaste 15 åren och att det tror att ökningen kommer att fortsätta under den närmsta framtiden.

Avslutande kommentarer

Syftet med detta kapitel var tvåfaldigt: att (1) visa läsaren att trots att Sverige klarar sig bra i internationella jämförelser, så är korruption ett verkligt problem och uppfattas vara det av medborgarna, samt (2) argumentera för att det finns skäl att tro att korruptionsproblematiken har förvärrats under de gångna decennierna, och tycks kunna bli ett allt värre problem i framtiden.

Med hänvisning till färsk utredningar om svenska institutioners oförmåga att upptäcka och stävja korruption samt opinionsdata från ISSP 2006 och Survey 2009, har vi visat att det finns goda skäl att tro att maktmissbruksproblematiken i Sverige inte är försumbar. De data som finns ger således ett starkt empiriskt stöd till vår teoretiska argumentation som säger att frestelsestrukturen blivit mer gynnsam för individer som vill hänge sig åt korruption, varför det också finns skäl att tro att korruptionen har ökat, och nog kommer att göra det om inte åtgärder vidtas. Detta är något som medborgarna också säger sig tro i opinions-undersökningar.

Som avslutning skulle vi vilja framhålla vikten av fortsatt och fördjupad forskning om korruptionsproblematiken i Sverige, och även andra

avancerade demokratier som ofta anses befriande från korruption. Men korruption och maktmissbruk är svårforskade områden då de är ljusskygga verksamheter som föregår i det fördolda med syfte att undgå upptäckt. Ett första steg skulle emellertid kunna vara att samla in mer opinionsdata om medborgarnas uppfattning om korruptionens utbredning och karaktär. Sverige är världsledande när det gäller datainsamling om medborgarnas politiska attityder, men frågor om korruption och maktmissbruk lyser allt som oftast med sin frånvaro. Ett annat sätt att generera större kunskap om denna problematik är att också samla in data om politikernas och tjänstemäns upplevelser av korruption på statlig och kommunal nivå.

En annan viktig forskningsuppgift är att studera de samhällsliga effekterna av korruptionen. Har exempelvis medborgarnas upplevelse av korruptionens utbredning och ökning negativa effekter på svenskarnas stöd för det demokratiska systemet, och i förlängningen dess legitimitet? Den nuvarande bristen på empiriska data och den förhärskande självbilden av Sverige som ett land där korruption och maktmissbruk är sällsynta undantag kan på sikt vara direkt skadliga företeelser. Det är därför mycket viktigt att vi inte slår oss till ro och tar för givet att Sverige en gång för alla är vaccinerat mot korruptions- och maktmissbruksproblem på grund av landets framskjutna placeringar på olika korruptionsindex. Här kan forskningen göra en betydelsefull samhällsinsats genom att dels kartlägga korruptionens omfattning och orsaker, och mot den bakgrunden formulera förslag till åtgärder om hur man kan komma till rätta med korruptionsproblematiken.

Referenser

- Agrast, Mark David, Juan Carlos Botero & Alejandro Ponce (2010), *Rule of Law Index 2010*. Washington, D.C.: The World Justice Project.
- Ahlenius, Inga-Britt (2003), "Oberoende revision behövs i kommunerna – också", DN Debatt, *Dagens nyheter* 2003-06-17.
- Aidt, Toke S. (2003), "Economic Analysis of Corruption: A Survey", *The Economic Journal*, Volym 113, nr. 491, 632-652.
- Andersson, Staffan (2002), *Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change*, Umeå: Statsvetenskapliga institutionen.
- Andersson, Staffan & Gissur Ó Erlingsson (2010), "Förvaltningsreformer och korruptionsrisker", i Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó

- Erlingsson & Matsh Sjölin (red.) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts Förlag.
- Becker, Gary S. (1968), "Crime and Punishment: An Economic Approach", *The Journal of Political Economy*, Volymym 76, nr. 2, 169–217.
- Bowler, Shaun & Jeffrey A. Karp (2004), "Politicians, Scandals, and Trust in Government", *Political Studies*, Volymym 26, nr 3, 271-287.
- Brå (2007), "Korruptionens struktur i Sverige: Den korrupte upphandlaren och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk". Rapport nr. 2007:21. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Bäck, Hanna & Axel Hadenius (2008), "Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship", *Governance*, Volymym 21, nr 1, 1-24.
- Citron, Britt-Marie (2010), "Vem kontrollerar de lokala makthavarna?", i Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson & Matsh Sjölin (red) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts Förlag.
- Citron, Britt-Marie (1999), *Sölve & Co*, Stockholm: Norstedts Förlag.
- Dagens Nyheter 2010-01-11
- Erlingsson, Gissur Ó (2006), "Organisationsförändringar och ökad kommunal korruption", *Kommunal ekonomi och politik*, Volymym 3, nr. 1, 7-40.
- Expressen* 2010-10-24. "Mutsandalen växer för varje dag".
- Global Corruption Barometer* (2003), Berlin: Transparency International.
- Global Corruption Barometer* (2006), Berlin: Transparency International.
- Global Corruption Barometer* (2007), Berlin: Transparency International.
- Greco (2001), "First Evaluation Round: Evaluational Report on Sweden", *Council of Europe*, Strasbourg, 2001-05-15.
- Hanberger, Anders (2010), "Dagens kommungranskning: Är den effektiv i att förebygga och upptäcka missförhållanden?", i Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson & Matsh Sjölin (red.) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*, Stockholm: Norstedts Förlag.
- Hyltner, Mårten & Mischa Velasco (2009), *Kommunala bolag – laglöst land*, Stockholm: Stiftelsen Den Nya Valfärden.
- International Social Survey Program (ISSP)* (2006), Role of Government IV, Datafil, Köln: GESIS - Leibniz Institute for the Social Sciences. Internetadress: www.issp.org, (2010-12-16).
- Jain, Arvind K. (2001), "Corruption: A Review", *Journal of Economic Surveys*, Volymym 15, nr. 1, 71–121.
- Kollega (2009), "Vi ser oss inte som Whistle Blowers", *Kollega* 2009-09-30.

- Larsson, Kjell (2006), "Regeringen är okunnig om korruptionen i statliga bolag", DN Debatt, *Dagens nyheter* 2006-05-03.
- Lundin, Olle (2010). *Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet*. ESO-rapport nr 6. Stockholm: Fritzes.
- Lundin, Olle & Curt Riberdahl (1999), "Demokratiska aspekter på den kommunala revisionen", i SOU 1999:76 *Maktdelning*, Stockholm: Fritzes.
- Lundquist, Lennart (1999), "Ämbetsmannen som demokratins väktare", i SOU 1999:75 *Maktdelning*, Stockholm: Fritzes.
- Nord, Lars & Gunnar Nygren (2007), "Valbevakning i lokala medier ett förräderi mot demokratin". DN Debatt 2007-01-18.
- Oscarsson, Henrik (2010). "Mutor och korruption", i Holmberg, Sören & Lennart Weibull (red.) *Nordiskt ljus. 37 kapitel om politik, medier och samhälle*. Göteborg: SOM-institutet.
- Premfors, Rune, Peter Ehn, Eva Haldén & Göran Sundström (2003), *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Rose-Ackerman, Susan (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo & Jan Teorell (2008), "What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions", *Governance, Volymym* 21, nr 2, 165-190.
- Sandgren, Claes (2009), "Hög tid att partierna redovisar sina bidrag", DN Debatt, *Dagens nyheter* 2009-11-09.
- SKTF (1999), *Tystnaden på jobbet. En undersökning om yttrandefriheten bland kommunalt anställda*. Rapport nr. 2. Stockholm: SKTF.
- Survey 2009, *Surveyinstitutet*. Växjö: Linneuniversitetet. Datafil. *Svenska Dagbladet* 2006-01-20
- Teorell, Jan (2010), "Att mäta korruption", i Andersson, Staffan, Andreas Bergh, Gissur Ó Erlingsson & Mats Sjölin (red.) *Korruption, maktmissbruk och legitimitet*. Stockholm: Norstedts Förlag.
- Transparency International (2010), *Corruption Perceptions Index*, Internetadress: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi, 2010-12-16.

Ann-Sofie Lennqvist Lindén,

Doktor i Statsvetenskap,
CUREs, Centrum för Urbana och Regionala Studier,
HumUS-akademin,
Örebro universitet

Kommunalt jämställdhetsarbete

ANN-SOFIE LENNQVIST LINDÉN

1979 infördes den första jämställdhetslagen i Sverige som syftade till att främja jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Lagen reviderades vid flera tillfällen innan den 2009 ersattes av den nuvarande diskrimineringslagen. De svenska kommunerna har under 30 år haft i uppdrag att arbeta för ökad jämställdhet. Statistiska Centralbyrån har sedan 1984 gett ut ”*På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet*” vartannat år. Denna skrift visar att det på många av livets områden återstår mycket att göra innan jämställdhet har uppnåtts. Kommunerna är centrala aktörer i jämställdhetsarbetet. De är stora arbetsgivare med en majoritet kvinnor anställda och alla svenska medborgare kommer nästan dagligen i kontakt med de kommunala verksamheterna. I detta kapitel redovisas en stor svensk kommuns jämställdhetsarbete. Undersökningen har gjorts inom ramen för ett utvärderingsprojekt som genomfördes 2004-2007. Projektet redovisades i en skriftlig rapport (Montin, 2008).

Utgångspunkter

Undersökningen utgick från forskning om kvinnorepresentation, kvinnliga politiker, härskartekniker, språk och kön samt jämställdhetsarbete (se Montin, 2008). Syftet var att utvärdera en genomgripande organisationsförändring som genomfördes i kommunen 2003, bl.a. ur ett jämställdhetsperspektiv. En central utgångspunkt är att det krävs kunskaper för att aktivt arbeta för jämställdhet. Politiker och tjänstemän är viktiga aktörer. Politikerna ska beakta jämställdhet i styrningen, och tjänstemännen har implementeringsansvaret. Arbete för ökad jämställdhet är, och har under lång tid varit, ett lagkrav, det är inget som kan ”prioriteras” bort. Målet för den svenska jämställdhetspolitiken är att män och kvinnor skall ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det finns fyra delmål som innebär jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet och att mäns våld mot kvinnor skall upphöra (Regeringen, 2010).

Kommunens styrdokument

Kommunfullmäktige antar årligen styrdokument. En kvantitativ innehållsanalys utfördes för att se dels hur ofta ord, som kan förknippas med

jämställdhetsarbete, förekom, dels vilket utrymme jämställdhetsfrågan gavs och resultatet sammanställdes i en tabell:

Tabell 1. Förekomst av jämställdhetsord i kommunens styrdokument

Ord	IVE ⁴⁸	IVE	IVE
	2006-2009	2007-2010	2008-2011
<i>Jämställt/d/da</i>	3	1	0
<i>Jämställdhet</i>	6	7	3
<i>Genus</i>	1	0	1
<i>Könsmaksordning</i>	4	0	0
<i>Kön</i>	8	4	1
<i>Kvinna/or</i>	9	6	7
<i>Man/män</i>	4	4	2
Summa	35	22	14

Tabellen visar att förekomsten av jämställdhetsord har halverats under perioden, även sett i relation till det totala omfånget. Minskningen beror inte på att dokumentens omfång har minskat:

Tabell 2. Jämställdhetsord i relation till styrdokumentens omfattning

Andel	IVE	IVE	IVE
	2006-2009	2007-2010	2008-2011
<i>Sidor</i>	110	122	114
<i>Ord</i>	28.576	30.385	27.322
Nyckelord (‰)	1,23 ‰	0,07 ‰	0,05 ‰

Av den kvantitativa innehållsanalysen drogs tre slutsatser. Ord förknippade med aktivt jämställdhetsarbete mer än halverades och antalet skrivelser blev färre. Det som skrevs blev också mer allmänt hållet och slätstruket över tid. I det första dokumentet fanns en feministisk medvetenhet som de senare saknade.

I kommunen finns ingen övergripande jämställdhetsplan, bara en jämställdhetspolicy. De kommunala förvaltningarna ska utarbeta jämställdhets- och mångfaldsplaner. Jämställdhet och mångfald har slagits samman och det är oklart vilken effekt detta har, eftersom positiva effekter av detta inte har gått att se (Högskoleverket, 2003). Att slå samman jämställdhet och mångfald kan vara en obstruerande aktivitet som försvårar

⁴⁸ IVE = Inriktning, Verksamhet, Ekonomi

jämställdhetsarbete. Detta innebär att jämställdhetsarbetet koopteras av mångfaldsarbetet och kommer i skymundan.

Det framgick att fokus låg på mångfaldsfrågorna vilket stärker tolkningen att jämställdhetsarbetet koopteras. Chefer har utbildats i mångfaldsfrågor och när det gäller jämställdhet finns inga åtgärder redovisade. Det förekommer att man uttrycker att arbete för ökad jämställdhet inte är” tillämpligt för verksamhetsområdet” i fråga.

Jämställdhetslagen ställde krav på arbetsgivare att årligen upprätta *handlingsplan för jämställda löner*, med lönekartläggning, analys och åtgärder. I kommunen fanns lönestatistik uppdelad på kontor - ingen kommunövergripande handlingsplan. Detta ledde till att många av kontoren skrev att det inte fanns några löneskillnader beroende på kön. Lagstiftarens krav uppfylldes inte. Arbetet med arbetsvärdering och utarbetande av en handlingsplan hade inte påbörjats. Slutsatsen var att det är nödvändigt med ett kommunövergripande helhetsgrepp eftersom det inte går att göra per förvaltning då många inte har grupper av män och kvinnor med likvärdiga arbeten.

Kvinnorepresentation

Riksgenomsnittet för kvinnorepresentation i kommunfullmäktige uppgick till 42,3 procent efter valet 2006. I kommunen var andelen något högre – 43,3. Könsfördelningen var alltså jämn⁴⁹, men en annan bild framkom vid genomgång av ordförandeposter i de indirekt valda nämnderna. Av 18 ordförande var 15 män, en kvinnorepresentation på 17 procent. På vice ordförandeposterna fanns 28 procent kvinnor. Det rådde en stark mansdominans. Samma mönster framträdde gällande gruppledarna i kommunfullmäktige – fem av åtta partier hade män som gruppledare. I förvaltningsledningen var mönstret detsamma. Av 16 chefer är 10 män, 38 procent av är kvinnor. Slutsatsen var att det råder är en stor mansdominans i de högsta leden. Där politik och förvaltning möts – i mötet mellan förvaltningschef och ordförande – dominerar män.

Metaforer och osynliga normer

Kommunchefens månadsmöte med förvaltningscheferna observerades. Den begreppsliga metaforen KOMMUNLEDNING I KAMP kom till uttryck på

⁴⁹ Med jämn könsfördelningen menas intervallet 40-60, inget kön ska ha mer än 60 procent eller mindre än 40 procent.

många sätt genom användning av idrottsmetaforer och liknelser. Förvaltningschefsuppdraget liknas vid en idrottsutövares där det finns ett inslag av tävling mellan individer eller lag. Chefen kan vara antingen spelare i ett lag eller en person som utför en individuell prestation – antingen idrottsutövare eller tränare. När lagsportsmetaforer används är förvaltningscheferna ett team med ett mål att nå:

Vi kan inte stå på läktaren utan vi måste ner och agera.

Här framträder en hierarkisk nivå - förvaltningscheferna måste ner från sin överordnade position. Lagkonstellationerna varierar, ibland är laget förvaltningscheferna men ibland är hela kommunen laget:

I triangeln⁵⁰ är vi inte motståndare, vi är medspelare. Vi har våra positioner i laget och vi måste ha en uppfattning om helheten.

Laget består ibland av tjänstemännen på kommunledningskontoret, ibland av olika politiska nämnder. Efter valet 2006 fick nämnderna nya ledamöter:

Vår nämnd har inte klivit fram än men vi har fått en ny laguppställning med 11 ledamöter.

Att vara förvaltningschef kan också vara att inta positionen som coach. Det är vanligt att det är politikerna som behöver coachas. I coachningen finns inslag av kontrollbehov. Kommunchefen säger:

När vi tänker på våra ordförande – hur är det med coachningen där? Vi måste våga ta den här fajten.

En viktig uppgift för tränaren är att driva på:

Man får sörja en dag men sen måste man upp på banan igen och tävlingsinstinkten ta över.

Ibland görs jämförelser med individuella idrottsutövare. Det förekommer att förvaltningschefsuppdraget liknas vid idrottsutövarens eller tränarens. Dessa jämförelser används ofta när fokusering diskuteras. Förmågan att fokusera är nyckeln till framgång:

⁵⁰ Triangel = ord som används om den kommunala styrmodellen.

Ta Björn Borg och Ingemar Stenmark. Björn Borg kunde fokusera och strunta i felaktiga domslut, det kunde inte McEnroe som hetsade upp sig. Man måste välja bort det som stör fokuseringen.

Förvaltningschefen är en roll i vilken man kämpar, det framgår av metaforerna som har med krig, strid, tävling eller kamp att göra. Det är viktigt att ha kamplust. Krigsmetaforen framkom tydligt när cheferna gjorde ett collage av framtidsbilder mellan vilka de hade ritat små båtar som styrde mot en fyr. Vid presentationen omtalades kommunen som en "armada av små båtar som alla styr mot fyren". I detta fall var det hela kommunen som var "laget". Fyren symboliserar målet som i detta sammanhang handlade om kommunen som bäst i landet.

Strid och kamp finns implicit i metaforerna och ibland får man vara beredd på att bli skadad. Det kan ta sig följande uttryck:

Kliver man fram skapar man mottryck, om jag retirerar skapar jag friutrymme.

Man får vara beredd att åka på en hurring.

Med ett genusperspektiv på dessa sport- och krigsmetaforer och forskning om språk och kön kan kommunen sägas vara präglad av en pågående konstruktion av manlig identitet och homosocial maskulinitetsreproduktion. Kommunen är influerad av ett manligt könskodat privat näringsliv som är ett ideal där det mesta antas fungera bättre än kommunen. En slutsats är att det privata näringslivsideal som präglar kommunen och de vanligt förekommande sport- och idrottsmetaforerna innebär att organisationen är maskulint präglad.

Attityder

Det finns skillnad i hur manliga och kvinnliga politiker upplever sig bli bemötta. Utifrån tidigare forskning ställdes frågan "Manliga politiker tillvaratar kvinnliga väljares intressen lika bra som kvinnliga politiker" i enkäter. Resultatet sammanfaller med tidigare forskning som visar att manliga politiker tenderar att anse att kön inte spelar någon roll i politiken; 52 procent av männen instämde och bland kvinnorna var det färre instämmande, 27 procent. Bland tjänstemännen är det mest svaret "vet ej/ingen åsikt". 61 procent av de manliga tjänstemännen tog inte ställning, 64 av de kvinnliga. Hur ska detta tolkas? Det kan vara svårt att ta ställning

om man aldrig har tänkt på frågan. Det kan också vara så att män och kvinnor svarar utifrån olika utgångspunkter där män svarar normativt och kvinnor erfarenhetsmässigt. En annan tolkning är att det finns en motvilja att ta ställning. I de öppna enkätkommentarerna finns bland både tjänstemän och politiker stöd för en sådan tolkning:

Tycker att frågor kring män/kvinnor saknar relevans för mig.

För mycket fokusering på genusfrågor

Kommentaren om att det är ”för mycket fokusering på genusfrågor” handlade om enkätkonstruktionen. Enkäterna innehöll över 100-200 påståenden, varav sex kunde relateras till kön. Dessa kommentarer kan tolkas som att jämställdhetsarbete betraktas som omodernt (Hedlund, 2006). En annan tolkningsmöjlighet är att påståendet implicerar att det finns en konflikt mellan könen – en provocerande tanke. Det finns en utbredd föreställning om att arbete för ökad jämställdhet mellan kvinnor och män är något som ska ske i harmoni mellan könen (Eduards, 2001). Detta kan vara en anledning till att många väljer att inte ta ställning. Påståendet går också stick i stäv mot föreställningen att Sverige är ett jämställt land.

Tjänstemän är också väljare vilket innebär att de skulle kunna ta ställning, åtminstone är andelen ”vet ej/ingen åsikt”-svar anmärkningsvärt stor. Det är fler kvinnor än män som inte tar ställning. Om vi tar bort den stora andelen ”vet ej/ingen åsikt”-svar och bara undersöker de som faktiskt har tagit ställning är det 46 procent av manliga tjänstemän som instämmer vilket tillspetsat kan uttryckas som att de menar att det i princip skulle kunna vara enbart manliga politiker. Bland kvinnliga tjänstemän instämmer 27 procent. Kvinnliga tjänstemän är därmed i högre grad än de manliga av uppfattningen att det behövs kvinnliga politiker för att tillvarata kvinnliga väljares intressen. Slutsatsen är ändå att varken manliga eller kvinnliga tjänstemän är helt övertygade om att det behövs kvinnliga politiker.

Jämställdhet i praktiken

Jämställdhet skall verkställas i praktiken. Det finns en nationell jämställdhetslag och en kommunal jämställdhetspolicy. Tycker politiker och tjänstemän att beslut i kommunalpolitiken och de kommunala verksamheterna genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv? Nej, jämställdhetsperspektivet genomsyrar inte den kommunala organisationen,

men manliga politiker och tjänstemän kvinnliga anser i högre grad än manliga att beslut i kommunpolitik och verksamheter genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv:

Tabell 3. *Beslutsfattandet i kommunpolitiken genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv. Procent.*

Beslutsfattandet i kommunpolitiken genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv	Procent kvinnliga politiker 2004/2006	Procent kvinnliga tjänstemän 2004/2006	Procent manliga politiker 2004/2006	Procent manliga tjänstemän 2004/2006
Instämmer helt/i hög grad	31/33	19/30	47/50	45/46
Förändring 2004-2006	+2	+11	+3	+1
Instämmer inte alls/i låg grad	69/67	81/70	53/50	55/54
Förändring 2004-2006	-2	-11	-3	-1

Tabell 4. *Beslutsfattandet i kommunens verksamheter genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv. Procent.*

Beslutsfattandet i kommunens verksamheter genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv	Procent kvinnliga politiker 2004/2006	Procent kvinnliga tjänstemän 2004/2006	Procent manliga politiker 2004/2006	Procent manliga tjänstemän 2004/2006
Instämmer helt/i hög grad	27/30	24/32	50/47	57/52
Förändring 2004-2006	+3	+8	-3	-5
Instämmer inte alls/i låg grad	73/70	76/68	50/53	43/48
Förändring 2004-2006	-3	-8	-3	+5

Det framgår att politiker och tjänstemän anser att besluten i kommunpolitiken bättre genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv 2006 än 2004. Män instämmer i mycket högre grad än kvinnor i påståendet: "Beslutsfattandet i kommunpolitiken genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv". Närmare hälften av männen, både politiker och tjänstemän, instämmer och cirka en tredjedel av kvinnorna. Det är framförallt andelen kvinnliga tjänstemän som instämmer helt eller i hög grad som har ökat, från 19 till 30 procent.

I verksamheterna har det inte skett några större förändringar. Även här är det de kvinnliga tjänstemännen som instämmer i högre grad 2006 än de gjorde 2004. Vi ser samma mönster som ovan, cirka hälften av männen instämmer och en knapp tredjedel av kvinnorna. Kvinnorna är emellertid av

uppfattningen att det har blivit bättre i betydelsen att beslut i verksamheterna genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv, medan männen gör motsatt bedömning.

Bland chefer uppgav 43 procent att verksamheterna genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv mot 33 procent av övriga tjänstemän. En tolkning är att cheferna är mer benägna att instämma i ett sådant påstående eftersom de har det övergripande ansvaret för jämställdheten på arbetsplatsen. Att då säga att verksamheten inte genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv är att erkänna ett misslyckande. Detta påstående har ett stort bortfall – cirka 40 procent av tjänstemännen svarar ”vet ej/ingen åsikt”. En kritisk betraktare skulle ställa sig frågan hur det är möjligt att inte veta om den egna verksamheten genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv. Från enskilda politiker finns det kommentarer:

Suck och stön vid kommentarer. Inga svar på ställda frågor. Omöjligt att föra upp något på dagordningen. Bortviftande av frågor, framförallt rörande jämställdhet: ”vår verksamhet är könsneutral”.

Jämställdhetsfrågan är inte en stor fråga i kommunen, trots att hälften av männen och två tredjedelar av kvinnorna – alltså en majoritet – inte tycker att verksamheter och politiska beslut genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv. I de öppna kommentarerna i enkäterna finns flera kommentarer som handlar om kön som visar att det återstår mycket arbete innan jämställdhet är uppnådd:

Vid ett tillfälle gick X-direktören in på ett rum där manliga kollegor pratade om ett ärende. Han öppnade med frasen ”här sitter de kloka gubbarna samlade” och började sedan diskutera ett av mina ärenden utan att jag var närvarande. Ingen av de manliga kollegorna hade kunskap om mitt ärende men chefen ville att de ensamma skulle besluta i ärendet. Tilläggas bör att jag och mina kollegor har samma kompetens. Jag fick händelsen återberättad av de manliga kollegorna som sa att de upplevt situationen som mycket olustig.

Av kommentaren framgår att både män och kvinnor noterar att det inte råder jämställdhet. Det är också män som reagerar med obehag när de ser kvinnor bli behandlade på ett annorlunda sätt än män.

En fråga om nivå⁵¹

Det råder ibland skilda uppfattningar på olika hierarkiska nivåer. De högsta cheferna har ofta liknande uppfattningar och det är framför allt den lägsta chefsnivån som skiljer sig markant från de övriga. En tolkning är att avståndet är en förklaringsfaktor – ju längre ifrån verksamheten man befinner sig, desto mer menar man att jämställdhetsarbetet är aktivt. Detta skulle då motsägas av påståendet om kommunpolitiken där det då borde vara de som är längst ifrån den, cheferna på nivå 5, som skulle ha instämt mest, vilket inte är fallet. En annan förklaring finns i teorier om homosocial reproduktion och maskuliniseringsprocesser. Det innebär att chefskapet domineras av en maskulinitet där teknisk-ekonomisk rationalitet är grunden som reproduceras av både manliga och kvinnliga chefer.

Slutsatser

För det första kan vi konstatera att det framgår att skrivningarna i styrdokumentet över tid blir mer allmänt hållna och färre till antalet. Det utskott som tidigare fanns i kommunfullmäktige som hade att arbeta med jämställdhetsfrågorna har tagits bort.

För det andra närmar sig män och kvinnor varandra i uppfattningar och vi drar också slutsatsen att intresset för jämställdhetsarbete inte är särskilt stort, utan sker pliktskyldigt. Kommunens jämställdhetspolicy är från år 2000 och har inte uppdaterats under undersökningsperioden, samtidigt som inga handlingsplaner för jämställda löner har gjorts. Det finns inget kommunövergripande grepp över jämställdhetsarbetet.

För det tredje råder jämn könsfördelning enbart i kommunens enda direktvalda organ, kommunfullmäktige. På alla andra områden, både inom politiken och inom administrationen, råder en stor mansdominans. Kommunen är inspirerad av ett manligt könskodat näringsliv samtidigt som det i den administrativa kommunledningen är vanligt att använda idrotts- och sportmetaforer. Detta är tecken på en organisation med en dominerande maskulinitet. Det finns ett flertal olika förklaringar till detta, som var och en inte är tillräcklig men som tillsammans gör att vi kan förstå det faktum att jämställdhetsarbetet i kommunen inte tas på allvar.

⁵¹ Chefsnivå 1 = förvaltningschefsnivå, chefsnivå 5 = biträdande enhetschef

Den första förklaringen är att det handlar om passivitet och kooptering. Det faktum att jämställdhetspolicyn inte har uppdaterats sedan år 2000 tillsammans med att arbetet med handlingsplaner för jämställda löner uppvisar brister går att tolka som att det är uttryck för en sorts passivitet som är en barriär mot ett aktivt jämställdhetsarbete. De färre och mer slätstrukna skrivningarna kan också tolkas som uttryck för en passivitet. Ytterligare en möjlig tolkning är att det allt mer ökade intresset för mångfaldsfrågorna s.a.s. tar överhanden vilket gör att jämställdhetsarbetet hamnar i bakgrunden. Man kan hävda att jämställdhetsarbetet koopteras av mångfaldsarbetet och kooptering är en aktivitet som förhindrar och försvårar det förra.

En andra förklaring är brist på eldsjälarna. Vid tiden för utvärderingsprojektets start fanns ett kvinnligt kommunalråd i Vänsterpartiet som var ordförande i kommunens utskott för demokrati, jämställdhet och integration, vilket har avvecklats under utvärderingsperioden. Hon hade ett stort intresse för jämställdhetsfrågorna och var mycket aktiv som pådrivare. En möjlig tolkning är att denna person hade stort inflytande i början av utvärderingsprojektet där vi i det första dokumentet såg en feministisk medvetenhet och att hon hade funktionen av att vara jämställdhetens förkämpe. När hon slutade fanns inte någon ny eldsjäl beredd att ta vid, alternativt att nya eldsjälarna inte har getts möjligheter att aktivt arbeta för ökad jämställdhet.

En tredje förklaring tar sin utgångspunkt i okunskap och omedvetenhet. För att arbeta med jämställdhet krävs kunskaper, ibland brukar det uttryckas i termer av att man måste sätta på sig "genusglasögon". Inom forskningen finns forskare som arbetar med genusperspektiv och det finns mycket att lära. Ett tecken på rådande okunskap är alla skrivningar i kontorens jämställdhets- och mångfaldsplaner om att löneskillnader inte beror på kön. Det är uppenbart att det inte finns kunskap om att lönejämförelser skall göras inte bara mellan män och kvinnor med *lika* arbeten utan att de också skall göras mellan män och kvinnor med *likvärdiga* arbeten och att detta kräver ett kommunövergripande ansvar. De formuleringar i hållbarhetsbokslutet som säger att jämställdhet inte "anses vara tillämplig för verksamhetsområdet" är också ett uttryck för okunskap och omedvetenhet.

En fjärde förklaring kan tas i föreställningen om att vi lever i ett jämställt samhälle som gör att jämställdhet kan uppfattas som något som vi redan har klarat av och som inte rör oss. Ett exempel kan vara när det argumenteras i termer av att ojämställdhet mellan kvinnor och män bara är ett problem för människor från andra kulturer. Det rör bara "de andra", inte "oss". Det kan också vara så att jämställdhet uppfattas vara ett problem för äldre människor och argumentet är då att ojämställdhet är något som "går över" när den äldre generationen dör ut. En förklaring till ett bristande intresse för jämställdhetsarbete kan vara att man helt enkelt uppfattar samhället som jämställt och att det inte är något problem, och om det är ett problem så rör det för det första inte oss utan några andra och för det andra kommer det att gå över av sig självt. Med uppfattningen att samhället är jämställt är det logiskt att inte arbeta för jämställdhet.

En könsblind kommun?

Tidigare forskning visar att män generellt sett är mindre intresserade av jämställdhetsarbete och med tanke på att män dominerar både kommunens administrativa ledning och de ledande politiska posterna finns det anledning till reflektion. Forskning pekar också på att jämställdhet kan vara en framgångsfaktor och att en del av New Public Management-idealerna är på väg ut. Det finns tendenser till att man numera börjar betona att offentlig sektor inte helt och hållet är jämförbar med det privata näringslivet och att den "hårda" perioden av NPM är ifrågasatt.

Jag konstaterar att mycket arbete och kompetensutveckling krävs om jämställdhetsperspektivet ska genomsyra politiken och verksamheterna. Det råder okunskap och omedvetenhet i kommunen vilket leder till att det inte ser ut att finnas intresse för jämställdhetsfrågorna. Det finns också anledning att återigen påpeka att det inte är något möjligt val att avstå från jämställdhetsarbete, det är ett lagkrav. Det är viktigt att kommunen tar ett övergripande ansvar för jämställdhetsfrågorna eftersom det ser ut som att ansvaret för jämställdhetsarbetet är delegerat till enskilda förvaltningar vilket omöjliggör en del saker, som t.ex. lönekartläggning och analys av likvärdiga arbeten.

Referenser

- Eduards, Maud (2001), *Förbjuden handling: om kvinnors organisering och feministisk teori*, Malmö: Liber.
- Hedlund, Gun (2006), "Genus och det nya kommunala ledarskapet", *Kommunal Ekonomi och Politik*, Volym 10, nr 3.
- Högskoleverket (2003), *Lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald – en uppföljning av Högskoleverkets utvärdering 1999/2000*.
- Montin, Stig, Camilla Hansén, Ann-Sofie Lennqvist Lindén, Jan Olsson & Carl Åborg (2008), *Mellan kontinuitet och förändring*. Centrum för Urbana och Regionala Studiers Skriftserie. Örebro: Örebro universitet.
- Regeringen (2010), Mål och budget för jämställdhetspolitiken. <http://www.regeringen.se/sb/d/2593/a/14257> (2010-12-16).

Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling – Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet samlar texter från doktorander och forskare knutna till Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling (FOVU) vid Örebro universitet. Antologin erbjuder en mångdisciplinär och omfattande behandling av en rad viktiga utmaningar för offentlig verksamhet. I boken behandlas ämnen som korruption, jämställdhet, trygghet, medborgardialog, sjukskrivning och högerextremism. Målsättningen med boken är att skapa en bro mellan inomvetenskapliga debatter, offentlig praktik och politik. Här erbjuds kortare texter som på ett överskådligt sätt angriper praktikrelevanta ämnen utan att göra avkall på den vetenskapliga kvaliteten. Vissa texter erbjuder forskningsöversikter och reder ut oklarheter i teoretiska debatter, medan andra presenterar resultat av empirisk forskning.

Offentlig verksamhet i utveckling (FOVU) är en tvärvetenskaplig forskarskola i samarrangemang mellan Örebro kommun och Örebro universitet. Avsikten är att gemensamt bygga en miljö för att stödja kommunalt utvecklingsarbete, samla och inrikta forskningsgrupper vid universitetet kring kommunala utvecklingsfrågor samt att ge skjuts åt svensk forskning inom frågor som gäller demokrati, styrning och effektivitet på kommunal nivå.

www.oru.se/fov

Fotografi omslag: Björn Fransson (Örebrokompaniet)
Omslag: Heinz Merten
Tryck: Repro, Örebro universitet 12/2010

ISBN 978-91-7668-781-9