



# Folkvald

En skrift om uppdraget som ledamot  
i fullmäktige



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner



# Folkvald

En skrift om uppdraget som ledamot  
i fullmäktige



Upplysningar om innehållet:

Martin Lidhamn, [martin.lidhamn@skr.se](mailto:martin.lidhamn@skr.se)

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2022

ISBN: 978-91-8047-065-0

Text: Lena Langlet, Martin Lidhamn, Christine Feuk,  
Anna-Lena Pogulis

Illustration: Edward Andersson

Produktion: Advant

Tryck: LTAB, 2022

# Förord

Sveriges hundraåriga demokratiska system har skapats genom många människors engagemang för det gemensamma. Kommuner och regioner har genom den kommunala självstyrelsen en viktig roll i demokratin och i samhället genom ansvaret för en stor del av välfärden, vilket är frågor som står högt upp på medborgarnas dagordning. Kommuners och regioners förmåga att klara sina uppdrag har stor påverkan på tilliten till det demokratiska systemet.

De valda representanterna i fullmäktige ska fördela gemensamma och begränsade resurser så att effekterna för den enskilde och för samhället blir så bra som möjligt. En grannliga uppgift som kräver kunskap, erfarenhet, fingertoppskänsla och lyhördhet. Som ledamot i fullmäktige representerar du inte bara ditt parti och dina väljare, du representerar alla medborgare och har ett ansvar för helheten.

Vi har under flera år sett att demokratin utmanas globalt och att samtalsklimatet har hårdnat. Det lokala beslutsfattandet utmanas i såväl Sverige som i Europa och i övriga världen. Många medborgare upplever att de inte har möjlighet att påverka. Samtidigt sker en utveckling där beslut fattas allt snabbare och där förtroendevalda avkrävs snabba svar och lösningar. Det är dags att överväga vad som är rimligt. Ska demokratin fortsatt utvecklas de kommande hundra åren behöver det demokratiska samtalet och möjligheten för förtroendevalda att sätta sig in i frågorna ges tid och utrymme. I ett samhälle där komplexiteten hela tiden ökar genom exempelvis globalisering och värderingsförändringar är det uppenbart att uppdraget som förtroendevald har förändrats.

Det lokala självstyret bygger på att beslut fattas nära medborgarna av företrädare de själva valt. Ett maktindelningssystem där staten beslutar om förutsättningar och kommuner och regioner utifrån lokala förutsättningar och behov. I detta system är du som förtroendevald en viktig del. Antalet förtroendevalda är cirka 40 000. Merparten är fritidspolitiker, det vill säga att de utövar sitt uppdrag vid sidan av arbete eller studier.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har utifrån ovanstående uppmärksammat behov av att stärka fullmäktige i deras viktiga roll. Det gör vi genom att erbjuda stöd till förtroendevalda dels i form av en skrift och dels genom en utbildning. I skriften ges uttryck för SKR:s syn på uppdraget och på rollerna samt att SKR tar demokratiutveckling och det lokala självstyret på allvar.

Stockholm i september 2022

Peter Danielsson  
*Ordförande*

Sveriges Kommuner och Regioner

# Innehåll

- 7    **Kapitel 1. Uppdraget som förtroendevald**
- 7    Företräda och representera
- 9    Styra och prioritera
- 10   Hantera makt och ansvar
- 14   Samarbete med andra folkvalda och partier
- 15   Hantera hot, hat och våld mot förtroendevalda
  
- 19   **Kapitel 2. Kommuners och regioners uppdrag**
- 20   Breda uppdrag
- 22   Offentlig makt - möjligheter och begränsningar
- 24   Ett starkt kommunalt självstyre
- 28   Service och tjänster till medborgarna
- 30   Många och olika lagar styr
- 32   Verksamheten kan utföras i olika former
- 34   Vad händer om det blir fel
  
- 37   **Kapitel 3. Fullmäktiges uppdrag**
- 38   Olika delar måste samverka för att styra
- 44   Organisera och bemanna
- 53   Fullmäktiges uppföljning
  
- 57   **Kapitel 4. Fullmäktiges samspel med styrelsen**
- 57   Styrelsens uppdrag och ansvar
- 58   Styrelsen bereder och verkställer

<b>63</b>	<b>Kapitel 5. Fullmäktiges arbetsformer</b>
64	Aktiv styrning och återrapportering från nämnderna
64	Samtalstonen i politiken
65	Att verka som ledamot i fullmäktige
72	Funktioner och ansvar inom fullmäktige
74	Fullmäktiges möten är offentliga
74	Digitala politiska möten
<b>79</b>	<b>Kapitel 6. Kommunens och regionens samspel med omvärlden</b>
80	Samspel med medborgarna
82	Medborgardialog som möjlighet
84	Samspel med civilsamhället
86	Samarbetsformer som möjliggör verksamhet
88	Samspel med näringslivet
91	Samspel med andra offentliga organisationer och myndigheter
<b>95</b>	<b>Kapitel 7. Folkvalda möter utmaningar</b>
96	Mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå
99	Mänskliga rättigheter och demokrati
99	Hållbar utveckling - Agenda 2030
102	Utveckling med stöd av digitalisering
<b>109</b>	<b>Kapitel 8. Framtiden är redan här - demokrati i en brytningstid</b>
109	Demokratins utveckling
112	Nya konfliktlinjer
117	Upprätthålla politiska partiernas viktiga funktion
119	Digitalisering
<b>120</b>	<b>Litteraturlista</b>





# Uppdraget som förtroendevald

## Företräda och representera

Du är medlem i ett parti och arbetar i valrörelsen för att ditt parti ska få så stort stöd av väljarna som möjligt. Du företräder er politik och ditt parti. När valresultatet visar att du blivit en av de invalda i fullmäktige så har du givits mandat och förtroendet att företräda och representera. Det gäller nu inte bara ditt parti och dina väljare utan alla medborgare och kommunen eller regionen som organisation. Detsamma gäller om du är aktiv i föreningslivet. I fullmäktige företräder du inte din förening. Det kan behövas eftertanke för att inte blanda ihop rollerna. Tänk på att politik inte är en vetenskap utan en mix av ideologi, egna erfarenheter och fingertoppskänsla.

## Värt att veta

- Efter valet 2022 finns det drygt 14 300 folkvalda i fullmäktige i kommuner och regioner.
- Sammanlagt fanns det under mandatperioden 2018–2022 40 500 förtroendevalda i kommuner och regioner, dvs både de som har plats i fullmäktige och de som har förtroendeuppdrag i styrelser och nämnder.
- Merparten av dessa är fritidspolitiker, endast 1 710 personer är hel/deltidsengagerade. Av dessa är 43 % kvinnor och 57 % män.
- Kvinnor, unga och utrikesfödda är underrepresenterade.

Källa: SCB.

Medborgarna ska känna sig väl representerade av sina förtroendevalda, vilket innebär att du behöver kunskap om deras liv, intressen, behov och synpunkter. För det behöver du möta såväl enskilda som grupper av medborgare. Det sker både i dina egna nätverk, i partiets organisation och genom medborgardialog i kommunen eller regionen. Oavsett form och målgrupp så ger kontakterna dig kunskap om behov och erfarenheter hos medborgarna. I den folkvalda församlingen, fullmäktige, ska du kunna vara ombud för samtliga.

Som förtroendevald förväntas du vara visionär, ta initiativ och driva utveckling. Arbeta med att utveckla och stärka lokalsamhället. Lösa utmaningar tillsammans med andra på ett sätt som skapar förtroende. Som förtroendevald förväntas du också kunna vara kommunens eller regionens ”ansikte utåt”. I det avseendet har ordföranden i fullmäktige en särskild roll. Ordföranden ansvarar för dagordningen och hur olika ärenden ska hanteras. Ordförande är en av de personer som representerar kommunen i olika sammanhang.

## Styra och prioritera

Styrning handlar om att fullmäktige, som kommunens och regionens högsta beslutande organ, prioriterar och fattar beslut, följer upp och kontrollerar att det som är beslutat också genomförs. Fullmäktige beslutar i principiella ärenden som är av större vikt, som exempelvis budget, mål för verksamheten, skattesats, taxor och avgifter för kommunal och regional service. Som enskild ledamot förväntas du vara ”örat mot marken” och ha god kännedom om medborgarnas behov och förutsättningar.

Förvaltningens tjänstepersoner har en viktig roll i att stödja dig och andra förtroendevalda med underlag och information som ökar er kunskap och underlättar prioriteringar och beslut. Även om nämnder eller styrelser har ansvar för den löpande driften är det viktigt och värdefullt för fullmäktige att veta hur verksamheterna uppfyller mål och uppdrag. Det kan ske på många olika sätt. Studiebesök i verksamheter, presentationer på fullmäktigemöten är ett par exempel.

Fullmäktiges ordförande bör ha regelbunden dialog med kommun- eller regionstyrelsen om stöd och underlag från förvaltningen.

Fullmäktige fastställer den organisation och de verksamhetsformer man vill ha och om man vill ge andra aktörer i uppdrag att sköta vissa verksamheter. Fullmäktige väljer också ledamöter och ersättare till kommun- och regionstyrelsen samt till nämnderna liksom till förbund och företag. Likaså väljer fullmäktige revisorer som granskar kommunens eller regionens verksamhet. Varje nämnd ansvarar för ett visst område. Många kommuner har till exempel miljönämnd, utbildningsnämnd, socialnämnd och kulturnämnd. Då kommunerna själva bestämmer vilka nämnder de vill ha ser det, utöver obligatoriska nämnder, olika ut runt om i Sverige. I regionerna finns bland annat hälso- och sjukvårdsnämnd, patientnämnd och regional utvecklingsnämnd.

Traditionellt har nämnder tillsatts för att ansvara för specifika sakområden, exempelvis skola/utbildning och omsorg, men det står fullmäktige fritt att välja en annan organisation. Alla kommuner och regioner måste dock ha en styrelse som leder och samordnar förvaltningen och ansvarar för dess ekonomi. Kommun- och regionstyrelsen ska också ha uppsikt över att nämnderna fullföljer sina uppdrag, liksom över förbund och företag. Detta beskrivs i kommunallagen 6 kap.

De frågor som kommer till fullmäktige ska beredas. Beredning kan ske i nämnd, fullmäktigeberedning samt av styrelsen. Nämnderna ansvarar för den löpande verksamheten, förbereder ärenden som ska beslutas av fullmäktige och genomför beslut som fattas i fullmäktige. I vissa frågor kan nämnderna själva direkt fatta beslut.

I praktiken genomför tjänstepersoner kommuners och regioners verksamheter, men de förtroendevalda har alltid det yttersta ansvaret.

## Hantera makt och ansvar

Att vara förtroendevald innebär att du har fått ett förtroende och ett ansvar. Det påverkar det förhållningssätt du behöver ha till medborgare, tjänstepersoner och kollegor. Du behöver göra dig tillgänglig och vara intresserad av medborgarnas vardag och verklighet. Dessutom behöver du lyssna på kollegor och organisationens medarbetare och sätta dig in i många olika frågor. Med uppdraget följer ökad makt genom tillgång till information och nya nätverk.

Objektivitetskravet i den offentliga förvaltningen är tydligt i svensk lagstiftning som säger att verksamheten ska bedrivas sakligt och opartiskt, det vill säga utan någon som helst hänsyn till personliga intressen. Detta gäller oavsett om du är förtroendevald eller anställd.

Jävsreglerna i kommunallagen 5 och 6 kap. är tydliga med att en förtroendevald eller tjänsteperson inte får delta i handläggningen om det finns ett personligt intresse i ärendet, om det rör en närstående eller om det finns någon annan omständighet som kan rubba förtroendet.

Ingen enskild får gynnas eller missgynnas på grund av beslutfattares personliga tyckande. Jävsreglerna syftar till att hindra att felaktiga eller partiska beslut fattas. De syftar även till att undanröja varje misstanke om brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.

## **Motverka korruption**

Demokrati, rättssäkerhet och effektivitet är grundläggande värden för all offentlig verksamhet. Tilltron till våra demokratiska institutioner bygger på att medborgarna uppfattar institutionerna som opartiska och sakliga.

### **Värt att veta**

Korruption handlar om otillbörligt utnyttjande av den offentliga positionen för att uppnå privata fördelar; en otillbörlig sammanblandning mellan det offentliga uppdraget och privata intressen.

Korruption och andra oegentligheter ger inte bara ekonomiska konsekvenser utan påverkar legitimiteten för det politiska systemet, synen på förtroendevalda, tjänstepersoner och kommunens eller regionens verksamheter. Det är därför viktigt att du känner till såväl regelverk som risker. Du måste också känna igen varningssignalerna och veta vad du ska göra om du misstänker eller upptäcker korrupta händelser. Det är viktigt att du som förtroendevald, din kommun eller region har ett etiskt förhållningssätt.

Dina egna intressen vid sidan av förtroendeuppdraget får inte gynnas särskilt genom att du har makt och inflytande.

”Korruption fördjupar fattigdomen i världen, undergräver demokratin och skyddet av mänskliga rättigheter, skadar handel och hindrar investeringar, äventyrar god samhällsstyrning, minskar förtroendet för samhällets institutioner och för marknadsekonomin. Korruption i alla former måste därför bekämpas.”

- Transparency international

Sverige uppfattas ha en låg grad av korruption, det förklarar medborgarnas höga tillit till våra institutioner. Låg grad av korruption innebär till exempel också att utländska företag är positiva till att investera i Sverige.

Korruption i olika former används som medel för att påverka en förtroendevald eller tjänsteperson att handla på ett annat sätt än vad som normalt skulle vara fallet. Det handlar alltså om att påverka personens objektivitet i förhållande till ett visst uppdrag.

## **Välfärdsbrottslighet**

Välfärdsbrottslighet uppstår när en extern aktör – företag eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning.

Välfärdsbrott påverkar vårt demokratiska system på flera sätt, dels försvinner offentliga resurser ut till personer och verksamheter som de inte var menade för, dels påverkar det medborgarnas tillit till vårt demokratiska system och parallella samhällen kan uppstå.

Välfärdsbrottsligheten tar sig flera olika uttryck i den kommunala kontexten. Det kan handla om att enskilda personer, genom att lämna uppgifter som inte är korrekta, beviljas bistånd som de inte har rätt till. Det kan också handla om brott som begås av företag eller föreningar inom ramen för kommunala upphandlingar av välfärdstjänster eller genom föreningsbidrag eller avtal om Idéburet offentligt partnerskap (IOP). Att kommuner och regioner arbetar offensivt med att förebygga, leta efter och agera när man funnit välfärdsbrottslighet är viktigt och för att ett sådant arbete ska kunna genomföras krävs tydlighet i uppdraget till tjänstepersonerna.

## Otillåten påverkan

Otillåten påverkan är ett samlingsbegrepp för handlingar som syftar till att påverka en tjänsteperson eller förtroendevald att agera på ett annat sätt än denne tänkt, till exempel fatta ett annat beslut inom ramen för myndighetsutövning, att inte fatta ett beslut eller välja att inte polisanmäla händelser. Otillåten påverkan kan innebära brottsliga handlingar men också handlingar som inte är brott i juridisk mening. Exempel på otillåten påverkan är trakasserier, hot, skadegörelse, våld och korruption. Mest förekommande är trakasserier.

Otillåten påverkan kan uppstå inom olika verksamhetsgrenar främst kopplat till beslutsfattande. När en kommun eller region arbetar aktivt mot välfärdsbrottslighet höjs risken för att tjänstepersoner ska utsättas. Det innebär att individer försöker få dem att fatta ett mer fördelaktigt beslut, att inte fatta ett beslut, att låta bli att genomföra en kontroll eller ändra ett fattat beslut. Detta kan leda till en tystnadskultur. Det kan också leda till att personer avslutar sin tjänst eller sitt uppdrag.

## **Samarbete med andra folkvalda och partier**

Som förtroendevald har du ett helhetsansvar. Det betyder att du inte bara ansvarar inför ”dina väljare” eller ”din partiorganisation”. Du ansvarar inte heller bara för dina hjärtefrågor. Du ansvarar för helheten och behöver se dig som en del i ett kollektiv tillsammans med övriga förtroendevalda, oavsett deras partifärg.

Att se sig som ett kollektiv innebär inte att partilinjer inte får synas eller presenteras. Tvärtom är det viktigt att göra olikheter synliga inför medborgarna. Fullmäktigesammanträdet är ett forum för att lyfta fram olika politiska idéer.

Efter valet 2018 ökade antalet kommuner och regioner med blocköverskridande majoriteter och även kommuner och regioner där styrande majoritet leder i minoritet. Det har lett till nya allianser som tidigare betraktades som fullständigt omöjliga. Det förändrade politiska landskapet ökar behovet av hög etik och ett gott politiskt ledarskap. Som förtroendevald är du en förebild och en viktig pusselbit för att stärka den demokratiskt styrda institutionen. Alla förtroendevalda har ansvar för att bidra till ett gott arbetsklimat och en bra samtalston i debatten. Även under perioder av kris måste de politiska institutionernas funktion värnas, deras möjlighet att debattera och fatta beslut, möjlighet att lägga motioner och interpellationer och möjligheten till demokratiska samtal mellan majoritet och opposition.



### Värt att veta

De senaste mandatperioderna har de så kallade blocköverskridande styrena ökat. Efter valet 2018 var det 114 kommuner som hade blocköverskridande styren. 2014 var det 100 kommuner och 2010 38 kommuner. Bland regionerna var det åtta blocköverskridande styren efter valet 2018 jämfört med tre 2014.

Minoritetsstyren har ökat de senaste mandatperioderna. Efter 2018 års val saknade 116 styren egen majoritet i kommunfullmäktige vilket var en ökning jämfört med tidigare mandatperiod då 92 kommuner styrdes i minoritet. På regionsidan bildades tio minoritetsstyren efter valen 2018.

Källa: 310 val, SKR 2019.

## Hantera hot, hat och våld mot förtroendevalda

Att förtroendevalda utsätts för hot, hat och våld på grund av sitt politiska uppdrag skadar det demokratiska systemet på flera sätt. Dels kan det bli svårare att rekrytera och behålla förtroendevalda, dels kan vårt öppna samhälle påverkas av den hårdare tonen i det demokratiska samtalet. I slutänden kan även den demokratiska beslutsprocessen påverkas. Partierna har självklart ett ansvar för att stödja sina medlemmar, men kommunen eller regionen behöver också ge stöd för att stärka förtroendevaldas förutsättningar att utföra sina demokratiska uppdrag. SKR verkar för att ansvaret för de förtroendevaldas trygghet ska tydliggöras i lagstiftningen.

Trakasserier, hot, hat och våld mot förtroendevalda har ökat och undersökningar visar också att de hat- och hotfulla uttrycken tenderar att bli allt grövre. Lite drygt var fjärde förtroendevald uppgav att de har utsatts för hot, trakasserier eller våld, skadegörelse och stöld i samband med sitt politiska uppdrag, enligt Politikernas trygghetsundersökning (PTU 2021) som genomförs av Brottsförebyggande rådet. Sådana händelser kan leda till att förtroendevalda bland annat avstår från att säga vad de tycker, tvekar inför ett beslut eller en åtgärd, påverkas i sitt beslutsfattande eller lämnar sitt uppdrag.

### Värt att veta

Riksdagen införde den 1 januari 2020 en särskild straffskärpningsgrund i brottsbalken, avseende brott som begås mot förtroendevalda. Beslutet innebär att en försvårande omständighet vid bedömning av straffvärdet särskilt ska beaktas, om brottet begås mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald.

Källa: Brottsbalken 29 kap. 2 § 9 st.

Frågor om integration, jämställdhet samt förändringar i välfärdstjänster har genererat flest hot- och hatfulla uttryck och situationer. En studie från SKR visar fyra områden som ger upphov till starka reaktioner och kan leda till att förtroendevalda blir utsatta:

- › Förändringar i välfärdstjänster.
- › Värdegrundsfrågor.
- › Myndighetsbeslut.
- › Organiserade aktioner och odemokratiska rörelser.

Det är viktigt att alla berörda verkar för att stärka förutsättningarna för de förtroendevalda i deras demokratiska uppdrag. Som förtroendevald ska du aldrig behöva stå ensam om du utsätts för hat, hot och våld i samband med att du utför dina uppdrag i demokratins tjänst.

### Värt att veta

Hot, hat och våld ska alltid anmälas till polisen. Varje kommun och region bör också ha en strategi för hur de ska hantera hat och hot.

Källa: Anmäl alltid hot, hat och våld, SKR 2021.

### Lästips!

#### Publikationer på SKR:s webbplats

- Korruption och otillåten påverkan, 2016.
- Hot och hat påverkar, 2018.
- Anmäl alltid hot, hat och våld, 2019, reviderad 2021.
- Avhopp från politiskt förtroendeuppdrag, 2020.
- Fördomar om politiker i sociala medier, 2021.
- Olika typer av trakasserier på nätet, 2021.

#### Övriga skrifter

- Politikernas trygghetsundersökning 2021.  
Brottsförebyggande rådet.

IDEAL  
FÖRTROENDE  
MÖJLIGHET  
VISION  
VILJA  
MANDAT  
FÖRBÄTTRING



INTRESSEN  
FÖR-  
KRAV  
ANSVAR  
JÄV  
LAGLIGHET  
BUDGET  
JÄNTNING

## Kommuners och regioners uppdrag

En kommun eller region är där vi bor och där det finns en grundläggande samhällsservice som vi dagligen kommer i kontakt med – skola, vård och omsorg men också gator och vägar, vatten, tillståndsgivning, kommunikationer, kultur och fritidsaktiviteter, planering för byggande med mera. Vi är alla medlemmar i en kommun och i en region, där vi också betalar skatt. Så här beskrevs kommuner och regioner i propositionen om en ny kommunallag som gäller från 2018.

”Kommuner och landsting<sup>1</sup> är territoriellt avgränsade politiska organisationer som genom lokal demokrati och självstyrelse sköter angelägenheter som är av allmänt intresse eller som riksdagen i lag ålagt dem att sköta. Beslutanderätten i kommuner och landsting ska utövas av valda församlingar. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Kommuner och landsting har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter. Medlemskap i kommuner och landsting är obligatoriskt och inträder automatiskt när de i lag angivna förutsättningarna är uppfyllda.”

– Prop. 2016/17:171 En ny kommunallag

Not. 1 Numera region.

Kommuner och regioner har ett omfattande självstyre och löser sina uppgifter genom lokal demokrati och professionell förvaltning. Den representativa demokratin är grundläggande i den lokala demokratin. Genom allmänna val ger medborgarna uppdrag och förtroende till de folkvalda att prioritera och styra verksamheten. Dessa ansvarar sedan inför medborgarna för hur de utför sina uppdrag. Detta ansvar prövas i de allmänna valen.

## Breda uppdrag

Kommuner och regioner har flera breda uppdrag:

- › Serviceaktör.
- › Myndighetsutövare.
- › Samhällsbyggare.
- › Demokratiaktör.

I dessa breda uppdrag är kommuner och regioner också en stor arbetsgivare – en uppgift och ett ansvar som ofta ligger på styrelsen. Uppdragen kommenteras i En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24).

I sitt uppdrag som **serviceaktör** löser kommuner och regioner gemensamma uppgifter och tillhandahåller, på ett likvärdigt sätt, tjänster som medborgarna inte kan sköta själva. Det handlar om hälso- och sjukvård, socialtjänst, äldreomsorg, barnomsorg och utbildning till medborgarna. Det handlar också om infrastruktur som vatten, renhållning och kollektivtrafik samt kultur- och fritidsaktiviteter.

Att vara **myndighetsutövare** innebär att kommunen eller regionen i vissa frågor har uppdrag att besluta om förmåner och skyldigheter för enskilda individer, företag eller organisationer. Det handlar till exempel om tillstånd att bygga, tillsyn över alkoholutskänkning, rättighetsbeslut om särskilda boenden eller omhändertagande av unga och missbrukare.

För myndighetsutövningen gäller särskilda regler för beredning, beslut, kommunikation med mera för att upprätthålla en rätts-säker förvaltning. Fullmäktige får inte heller ingripa i ärenden om myndighetsutövning. Beslut i myndighetsutövning som går den enskilda emot, kan överklagas med förvaltningsbesvär (se mer om det i avsnittet ”Vad händer om det går fel”).

Att vara **samhällsbyggare** syftar till att stärka och utveckla samhället för såväl medborgare som näringsliv. Exempel på verksamhet är planering och utveckling av den lokala bebyggelsen, arbete för miljö och hållbarhet, näringslivsutveckling, integration och social sammanhållning, skydd och säkerhet med mera. Samhällsutveckling handlar mycket om att arbeta i samspel med andra myndigheter, med näringsliv och civilsamhälle.

**Demokratiaktör** är kommuner och regioner med sitt representativa system där förtroendevalda har arenor för debatt och beslut. Men även att medborgarna har delaktighet och inflytande. Demokratins öppna och bestämda arbetsformer ger redskap för att göra avvägningar mellan olika intressen och behov för att fatta kloka beslut. Närhet och samspel med medborgarna stärker den lokala demokratin. Den lokala politiska nivån fungerar också som en skola i demokrati för nya generationer förtroendevalda och medborgare.

Två kännetecken på att kommunen eller regionen fungerar väl som demokratiaktör är att medborgarna uppfattar sig väl representerade och att de folkvalda känner till deras behov, intressen och uppfattningar. Det är också viktigt att de folkvalda verkligen sätter agendan och styr inriktning och prioriteringar för medborgarnas bästa. Ytterligare ett kännetecken är att de folkvalda uppnår goda resultat utifrån vad som är lovat. Tilliten från medborgarna är grundläggande för en god demokrati.

### **Tänkvärt!**

Alla kommuner har samma uppdrag, oavsett storlek eller andra skilda förutsättningar. Detsamma gäller regionerna.

## **Offentlig makt - möjligheter och begränsningar**

Med sina omfattande uppdrag är kommuner och regioner en central del av det svenska samhällssystemet och har stor offentlig makt. En makt som i sin tur förpliktar!

Regeringsformen – en av våra grundlagar – anger grunderna för att utöva den offentliga makten.



## **Regeringsformen 1 kap.**

---

**1 §** All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskicks och genom kommunal självstyrelse.

### **Den offentliga makten utövas under lagarna**

**2 §** Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

**9 §** Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

---

Som offentliga myndigheter omfattas kommuner och regioner av offentlighetsprincipen. Den kommer till uttryck i en annan grundlag som heter tryckfrihetsförordningen. Den innebär att alla har rätt till insyn i och tillgång till information om verksamheten. Denna möjlighet till insyn är en förutsättning för medborgarna att kunna utöva sin demokratiska kontroll och utkräva ansvar av de folkvalda i de allmänna valen. I grunden är all information offentlig och ska vara tillgänglig för medborgarna. Vid särskilt skyddsvärda frågor kan offentligheten begränsas, till exempel för enskilda människors ekonomi och liv. Sådana undantag är reglerade i offentlighets- och sekretesslagen.

### **Tänkvärt!**

Arbete med den offentliga maktens möjligheter och begränsningar lägger grunden för ett förtroende från medborgarna.

## **Ett starkt kommunalt självstyre**

Kommuner och regioner har ett långtgående självstyre med rätt, möjlighet och ansvar att själva besluta om vad och hur, givetvis med hänsyn till de begränsningar eller andra regleringar som kan finnas i till exempel speciallagstiftningar. För obligatoriska och specialreglerade uppgifter blir utrymmet för självstyret mindre än på det frivilliga området.

## **Motiv för ett starkt kommunalt självstyre**

### **Demokrati**

- › Medborgarna har nära till besluten och möjlighet att påverka och utkräva ansvar.
- › Förtroendevalda har överblick och kan skapa en helhetssyn.

### **Effektivitet**

- › Verksamheten kan utformas utifrån lokala förutsättningar och önskemål.
- › Det lokala ansvaret möjliggör utveckling och innovation genom att några kommuner/regioner kan gå före med nya metoder och nya lösningar.

### **Maktindelning**

- › Indelningen av Sverige i 310 politiska organ, utöver riksdagen, fungerar som en garanti mot likriktning och maktkoncentration.
- › Maktindelning upprätthålls genom att många kommuner och regioner har en annan politisk majoritet än den i riksdagen vilket återspeglar medborgarnas olika politiska preferenser.

Självstyret är fastslaget i regeringsformen. Det markeras och skyddas även av Europarådets konvention om lokal självstyrelse som Sverige antog 1989, liksom av Europarådets riktlinjer för regional demokrati från 2009.

## **Finansiering och föreskrifter**

För att kunna utöva självstyret finns rätten att ta ut skatt av medlemmarna och rätten att ta ut avgifter. För tjänster/service som kommuner och regioner är skyldiga att tillhandahålla får de bara ta ut avgifter om det finns stöd för det i lag.

För att utöva viss offentlig makt finns också en begränsad rätt att utfärda lokala föreskrifter för till exempel renhållning, ordning och torghandel.

## Principer för hur självstyret ska utövas

”Principer för hur självstyret ska utövas” anges i kommunallagen 2 kap.

- › **Lokaliseringsprincipen:** Kommuner och regioner ska ta hand om de angelägenheter som har anknytning till det egna området eller de egna medlemmarna.
- › **Likställighetsprincipen:** Kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika.
- › **Självkostnadsprincipen:** Kommuner och regioner får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna.

Det finns undantag från dessa principer för till exempel elhandel och bostadsföretag som bedriver sin verksamhet på marknadsmissiga villkor.

## Utvidgade befogenheter

I en särskild befogenhetslag identifieras specifika utökade befogenheter för kommuner och regioner, som sträcker sig längre än de begränsande principerna ovan. Det kan till exempel handla om medfinansiering av vägar och järnvägar, stöd till ungdomsorganisationer, servicetjänster till äldre, sysselsättning för funktionshindrade, lokaler till viss företagsverksamhet, främja turistväsendet, viss tjänsteexport och bistånd eller uppdrag till en inköpscentral.

## Förhållandet mellan staten, kommunerna och regionerna

Även om kommuner och regioner har ett starkt självstyre så har staten överordnade uppgifter och ansvar.

### Staten indelar landet

Det är staten som beslutar om kommunindelning. Så har skett vid ett antal tillfällen i den kommunala historien, till exempel på 1950- och 1970-talen. På senare tid har frågan om större kommuner

ger högre kapacitet att klara de omfattande uppdragen på nytt varit uppe till debatt. Det är regeringen som hanterar indelningsfrågor och sådana frågor ska avgöras i samspel mellan den berörda kommunen eller regionen och deras medlemmar.

### **Staten stiftar lagar**

Det är riksdagen som beslutar om lagstiftning i landet. Därtill har flera statliga myndigheter rätt att utfärda förordningar och föreskrifter, inom till exempel skolans och vårdens områden.

### **Staten finansierar och utjämnar**

Kommuner och regioner får generella och riktade statsbidrag av staten. Det handlar ofta om statens styrning och att uppdrag har utvidgats och därför behöver finansieras utöver vad som är möjligt genom att ta ut skatt av de egna medlemmarna. Staten hjälper också till att omfördela de kommunala skattepengarna med ett utjämningsystem som tar hänsyn till skillnader i skattekraft och strukturella skillnader i kostnader till exempel utifrån befolkningens ålder. Syftet är att ge kommuner/regioner likvärdiga förutsättningar.

### **Finansieringsprincipen**

Principen innebär att staten måste anvisa medel när den fattar beslut som innebär höjda ambitioner eller nya verksamheter för kommuner och regioner. Principen vilar på en överenskommelse mellan staten och kommunerna/regionerna, inte på en lag.

### **Proportionalitetsprincipen**

Denna princip stadgar att en inskränkning av självstyrelsen från statens sida inte bör vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå de ändamål som har motiverat inskränkningen. Principen är grundlagsskyddad i regeringsformen.

### **Staten utövar tillsyn**

Flera statliga myndigheter har uppdrag att utöva tillsyn av kommunala verksamheter. Det gäller främst inom vård och omsorg där Inspektionen för vård och omsorg (IVO) verkar och inom skolan där Skolinspektionen verkar. Men även de statliga länsstyrelserna utövar tillsyn av till exempel planprocessen enligt plan- och bygglagen, överförmyndare, avfallstransporter och tillsyn över kommunernas alkohol- och tobakstillsyn.

### **Samspel**

Mellan staten och kommuner/regionerna finns också en viss konsultationsordning som går ut på att överlägga mellan varandra om att inte lägga nya uppgifter på kommuner och regioner utan att detta är genomlyst och överenskommet.

## **Service och tjänster till medborgarna**

Många verksamheter som kommuner och regioner bedriver är obligatoriska, medan andra är frivilliga. Typiskt för de obligatoriska uppgifterna är att de ska utföras i den omfattning som respektive lag kräver. Vissa obligatoriska uppgifter innehåller myndighetsutövning, men inte alla. Ofta finns det därtill en statlig tillsyn över de obligatoriska uppgifterna. Nedan följer exempel på kommunernas och regionernas uppgifter.

### **Kommunernas obligatoriska uppgifter**

- ✧ Social omsorg (äldre- och handikappomsorg, individ- och familjeomsorg).
- ✧ Förskola, grund- och gymnasieskola.
- ✧ Plan och byggfrågor.

- › Miljö- och hälsoskydd.
- › Renhållning och avfallshantering.
- › Vatten och avlopp.
- › Räddningstjänst.
- › Civilt försvar.
- › Biblioteksverksamhet.
- › Bostäder.

### Kommuners frivilliga uppgifter

- › Fritid och kultur.
- › Energi.
- › Sysselsättning.
- › Näringslivsutveckling.

### Regioners obligatoriska uppgifter

- › Hälsa- och sjukvård.
- › Tandvård för barn och unga upp till 22 år.
- › Regional utveckling.

### Regioners frivilliga uppgifter

- › Kultur.
- › Utbildning.
- › Turism.

### Gemensam, obligatorisk uppgift för kommuner och regioner

- › Regional och lokal kollektivtrafik.

## Många och olika lagar styr

Tidigare i texten har regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen samt förvaltningslagen nämnts. Det är väsentliga grundläggande lagar som gäller i den kommunala verksamheten. Kommunallagen är givetvis den grundläggande sektorslagen som reglerar befogenheter, organisation och beslutsprocesser, ekonomi, samverkan, delaktighet med mera. Den kompletteras med en särskild lag om utvidgade befogenheter inom vissa områden. Utöver dessa lagar styrs verksamheten i kommuner och regioner av många lagar och det finns fler än de som räknas upp nedan.

Det är viktigt att veta att lagar har olika karaktär. Vissa lagar ger medborgaren en rättighet i förhållande till kommunen eller regionen. Om rättigheten inte tillgodoses kan den enskilda överklaga. Rätten till bistånd är ett typiskt exempel, liksom visst stöd och service till funktionshindrade.

Andra lagar reglerar kommunens eller regionens ansvar att utföra en viss uppgift och ger sedan ett handlingsutrymme till hur detta kan ske. Hälso- och sjukvård är ett typiskt exempel på detta. Regionerna svarar för verksamheten men som enskild kan man inte överklaga och kräva en viss vårdinsats.

Det finns också lagar med inriktning på hur kommunen och regionen ska sköta sitt ansvar. Ett sådant exempel är regleringen inom arbetsrätten, till exempel medbestämmandelagen, lagen om anställningsskydd och arbetsmiljölagen. Även förvaltningslagen, som tidigare nämnts, reglerar handläggningen av speciallags-reglerad verksamhet.

Ett annat exempel är upphandlingslagarna som reglerar hur upphandling av varor och tjänster ska gå till. Upphandlingslagarna är flera – lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling



inom försörjningsområdena, lagen om valfrihetssystem. Upphandlingslagarna är också exempel på regelverk som har sitt ursprung i EU. EU:s regelverk omvandlas ofta, men inte alltid, till svensk lag. EU-beslut påverkar nästan hälften av alla punkter på kommunfullmäktiges dagordning och lite drygt hälften på regionfullmäktiges.

### Värt att veta

Exempel på speciallagar som styr kommunens obligatoriska uppgifter:

- Avfallsförordning.
- Bibliotekslag.
- Civilförsvarslag.
- Hälsa- och sjukvårdslag.
- Lag om allmänna vattentjänster.
- Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.
- Lag om stöd och service.
- Lag om skydd mot olyckor.
- Miljöbalk.
- Plan- och bygglag.
- Renhållningslag.
- Räddningstjänstlag.
- Socialtjänstlag.
- Skollag.

Exempel på speciallagar som styr regionens obligatoriska uppgifter:

- Hälsa- och sjukvårdslag.
- Tandvårdslag.
- Lag om regionalt utvecklingsansvar.
- Förordning om regionalt tillväxtarbete.

## Verksamheten kan utföras i olika former

Kommuner och regioner bestämmer själva i vilka former verksamheten ska utföras. De olika formerna regleras i kommunallagen 3, 9 och 10 kap. De kan:

- › Driva verksamhet i egen regi, i förvaltningsform eller intraprenad.
- › Överlämna verksamhet till kommunala företag, helägda eller delägda.
- › Samverka med andra kommuner eller regioner i gemensam nämnd, kommunalförbund och finansiella samordningsförbund eller med avtalssamverkan.
- › Upphandla från privata utförare eller civilsamhället i olika former, som tjänster, entreprenader eller valfrittssystem.

Alla dessa former har skilda förutsättningar och påverkar eller ställer olika krav på styrningen från både fullmäktige, styrelsen och nämnderna. Här kommenteras några av de viktigaste:

När verksamhet drivs i egen regi är kommunen eller regionen arbetsgivare. Kommuner och regioner är stora arbetsgivare med totalt mer än en miljon anställda. Att agera och ta ansvar som arbetsgivare är en viktig uppgift, liksom att rekrytera och behålla kompetent arbetskraft. Det ansvaret ligger generellt på styrelsen.

Intraprenad är en form av egenregi som innebär att en avgränsad verksamhet ges stora befogenheter att styra och ta ansvar för resultatet av verksamheten, i företagsliknande former.

När kommuner och regioner väljer att driva verksamhet i ett eget eller delägt företag måste de lägga fast det kommunala ändamålet med verksamheten och de befogenheter som ska gälla, främst likställighets-, lokalisering- och självkostnadsprinciperna. De ska utse styrelse och lekmannarevisorer och säkra att fullmäktige får ta ställning i principiella frågor.

De kommunala samverkansformerna har var för sig särskilda och olika regelverk, men präglas gemensamt av en indirekt demokrati. Frågor om styrning och insyn regleras i förbundsordningar och överenskommelser.

När kommuner och regioner överlåter verksamhet på privata eller ideella utförare sker det med upphandling eller genom att införa valfrihetssystem. Att upphandla eller konkurrensutsätta kräver generellt ett strategisk ställningstagande av fullmäktige med motiv, mål och om vilken form som bäst gagnar både kommunen eller regionen och medborgarna.

Driften av ett äldreboende kan till exempel upphandlas som en driftentreprenad och ett valfrihetssystem kan införas för hemtjänsten etcetera. Ett sådant innebär att alla leverantörer som uppfyller ställda krav godkänns och kan väljas av medborgarna. I regionerna gäller att primärvården måste organiseras i valfrihetssystem. Kommunen eller regionen är fortsatt huvudman för dessa verksamheter.

Kommunen är däremot inte huvudman för friskolor som drivs med särskilt tillstånd från Skolinspektionen. Friskolan är huvudman och har rätt till bidrag. Kommunen har i övrigt inget ansvar för uppföljning och kontroll för friskolor. Däremot har kommunen

fortsatt ansvar för att alla elever har skolgång och kommunen ska vara beredd att ta över elevernas undervisning om en friskola stänger. När det gäller prövning och tillsyn över fristående förskolor och vissa fristående fritidshem har däremot kommunen ansvar.

### Värt att veta

Fullmäktige ska varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för kommunala och regionala angelägenheter som utförs av privata utförare som också innehåller riktlinjer för uppföljning av och insyn i dessa verksamheter.

Källa: Kommunallagen kap. 5:3§.

## Vad händer om det blir fel

Om någon är missnöjd med ett kommunalt beslut går det normalt att överklaga beslutet. Det finns två vägar för att överklaga:

- › Laglighetsprövning.
- › Förvaltningsbesvär.

Laglighetsprövning kan beskrivas som ett slags medborgartalan – där bara de som är medlemmar i kommunen får begära att förvaltningsrätten (domstolen) tar ställning till om kommunens beslut är formellt korrekt. I grunden handlar det om att kunna pröva om självstyrelsen har utövats på ett lagenligt sätt. Laglighetsprövning gäller om det inte finns några särskilda föreskrifter i annan lag om hur beslut ska överklagas.

Domstolen kan pröva om beslutet har kommit till på felaktigt sätt, om det rör något som inte är kommunens eller regionens angelägenhet, om det är fel organ som fattat beslutet eller om det på

annat sätt strider mot någon lag. Domstolen kan upphäva beslutet men inte ersätta det med ett annat. Det blir upp till kommunen eller regionen att rätta till beslutet. Möjligheten till laglighetsprövning regleras i kommunallagen.

Förvaltningsbesvär kan bara göras av den som det kommunala beslutet rör. Den som är sakägare får begära att domstolen granskar om beslutet är riktigt i förhållande till den specialreglering som gäller. Förvaltningsbesvär används framför allt när beslut fattats vid myndighetsutövning. Domstolen kan pröva både laglighet och lämplighet och även sätta ett annat beslut i det överklagades ställe. Exempel på frågor som kan prövas på det sättet är rätt till olika biståndsinsatser. Möjligheten till förvaltningsbesvär regleras i olika speciallagar.

### **Övergripande fakta och statistik**

Övergripande fakta om välfärden och samlad statistik inom respektive kärnverksamhet hittar du på [www.skr.se](http://www.skr.se)

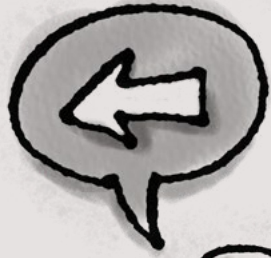
#### **Lästips!**

##### **Publikationer på SKR:s webbplats**

- 150 år av självstyrelse, 2013. Lars Nilsson och Håkan Forsell.
- EU i lokalpolitiken, 2018.
- Självstyrelsens potential, 2020.
- Nationell likvärdighet och kommunalt självstyre, 2022.
- Kapacitet och kommunalt självstyre, 2022.
- Självstyre - värt att värna?, 2022.

##### **Övriga skrifter**

- Europarådets konvention om lokal självstyrelse.
- En kommunallag för framtiden. SOU 2015:24.



## Fullmäktiges uppdrag

Att vara invald i kommun- eller regionfullmäktige innebär att du är medlem av det högsta beslutande organet i kommunen eller regionen. Fullmäktige beslutar i de viktigaste frågorna, både de som är definierade i kommunallagen och i frågor som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Fullmäktige beslutar om:

- › Kommunens/regionens inriktning, verksamhet och ekonomi, främst genom beslut om mål, uppdrag, budget och skattesats, årsredovisning och ansvarsprövning.
- › Taxor och avgifter för kommunal och regional service.

Fullmäktige organiserar och väljer:

- › Ledamöter och ersättare till styrelsen och nämnder, bolag och förbund.
- › Revisorer som granskar verksamheten.

## **Kommunallagen 5 kap.**

---

1 § Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller regionen främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller regionen, och
9. extra val till fullmäktige.

Fullmäktige beslutar också i andra ärenden som anges i denna lag eller i andra författningar.

---

## **Olika delar måste samverka för att styra**

För att styra kommunen och regionen mot en hållbar utveckling behöver olika delar samverka. Visioner, inriktning och mål beskriver syftet med verksamheten. Organisation och uppdrag lägger fast vem som ansvarar för vad. En väl fungerande styrning ger också nödvändigt stöd till verksamheterna.

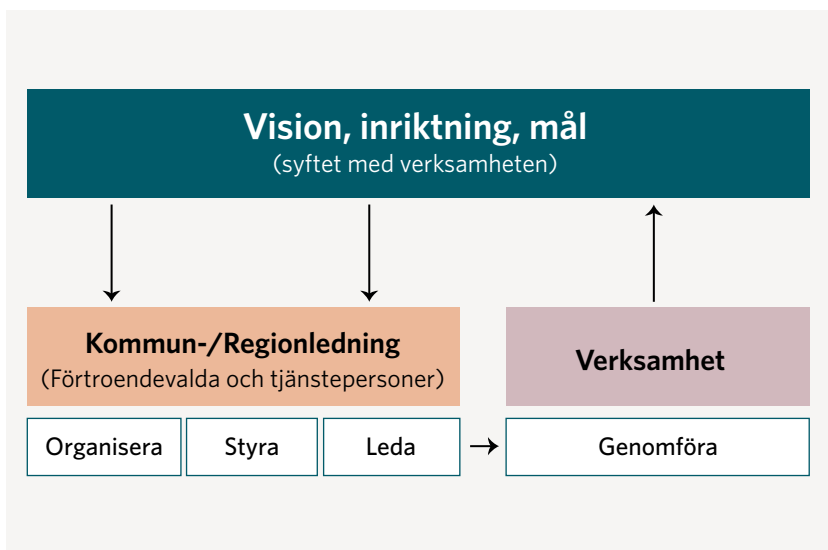


## Styra och leda

Att styra och leda en kommun eller region sker på olika sätt. Oavsett vilket är det fullmäktige som har det yttersta ansvaret. Styrningen sker utifrån olika styrformer och utgör tillsammans den samlade styrningen.

- › Fullmäktige beslutar om vision, mål, budgetramar och uppföljning för verksamheten och nämnderna – mål och resultatstyrning.
- › Fullmäktige beslutar om reglementen, föreskrifter och regler för verksamheterna – uppdrags- och regelstyrning.
- › Fullmäktige och styrelsen beslutar om policys, riktlinjer och handlingsplaner i andra styrande dokument.
- › Fullmäktige kan också besluta om värdegrund och förhållningssätt som bygger på tillit till organisationens inre arbete – tillit- och värdestyrning.

**Figur 1:** Vision, inriktning, mål



Källa: SKR förenklad styrmodell.

## **Författningssamling**

Inom vissa områden ställer lagstiftningen krav på att kommunen eller regionen ska upprätta styrdokument, till exempel avfallsplan, biblioteksplan, bostadsförsörjningsplan, energiplan och översiktsplan, program för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare eller riktlinjer för medelsförvaltning.

Utöver sådana obligatoriska planer eller program upprättar kommunen eller regionen andra styrande dokument som de själva bedömer att de behöver för sin styrning. Det kan handla om taxor, bidrag, arvoden, upphandling, cykeltrafik med mera.

Enligt kommunallagen 8 kap. 13§ ska kommunens och regionens föreskrifter och styrande dokument samlas i en författningssamling. Innehållet ska vara överskådligt och ha ett register, dokument och handlingar ska vara tillgängliga på kommunens eller regionens webbplats.

## **Anslagstavlan ger insyn**

Varje kommun och region ska enligt kommunallagen 8 kap. 8–11§§ på sin webbplats ha en lättillgänglig anslagstavla som skiljer sig från övrigt innehåll på webbplatsen. Kommunens och regionens medborgare ska också kunna ta del av anslagstavlan i kommunens eller regionens lokaler.

Anslagstavlan ska innehålla tillkännagivande om fullmäktiges dagordning, delegationsbeslut som inte redovisas till nämnd, justerade protokoll samt upplysningar om hur beslut kan överklagas. Förändringar i kommunens eller regionens föreskrifter ska anslås på anslagstavlan genom det protokoll där föreskrifterna är justerade.

### Värt att veta

Allmänheten ska ges insyn i budgeten genom att styrelsens förslag till budget ska vara tillgängligt på kommunens eller regionens webbplats från tillkännagivandet fram till det sammanträde då budgeten ska fastställas.

Källa: Kommunallagen 8 kap. 14 §.

## God ekonomisk hushållning och budget

Ekonomi och verksamhet är tätt sammankopplade. De ekonomiska resurserna ger ramar för verksamheten. Det är viktigt att hushålla med de skatter som medborgarna betalar. Kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i all sin verksamhet. God ekonomisk hushållning bygger på tanken om den hållbara kommunen eller regionen. Definitionen av vad som är god ekonomisk hushållning behöver utgå från den egna situationen och de egna förutsättningarna för ekonomi och verksamhet. Vill du läsa mer om innebörden av god ekonomisk hushållning se kommunallagen 11 kap. 1§.

### Tänkvärt!

Varje generation ska bära sina kostnader och det ska finnas en framförhållning, till exempel för fysisk planering.

Varje år ska kommunen eller regionen upprätta en budget.

Den ska innehålla:

- › Mål och riktlinjer för verksamheten som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.
- › En plan för verksamheten samt uppgift om hur verksamheten ska finansieras.
- › Den beräknade ekonomiska ställningen vid årets slut.
- › Finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.
- › Skattesats och anslag till löpande verksamhet och investeringar.
- › En plan för ekonomin för tre år.

I budgeten ska intäkterna överstiga kostnaderna, det vill säga att resultatet ska vara positivt. Överskottet ska kunna finansiera kommande investeringar, ge beredskap för oförutsedda kostnader samt värdesäkra kommunens tillgångar. Målen för god ekonomisk hushållning ska följas upp i minst en delårsredovisning per år och i årsredovisningen (se avsnitt om Fullmäktiges uppföljning).

God ekonomisk hushållning handlar även om att ha en ändamålsenlig och effektiv verksamhet. Det ställer krav på styrelsen och nämnderna att styra och bedriva verksamheten på ett effektivt sätt med god uppföljning och kontroll. Styrelsen och nämnderna har också ett uttalat ansvar för att ha en intern kontroll av styrning, processer och rutiner, ekonomi med mera. Intern kontroll innefattar även att förebygga externa och interna hot och risker, som att förhindra korrupktion och annan välfärdsbrottslighet.

I arbetet för en god ekonomisk hushållning har även kommunens eller regionens revisorer en viktig roll genom att granska och pröva om resultaten i verksamhet och ekonomi är förenliga med de mål fullmäktige beslutat.

### Värt att veta

Politikernas ekonomibok<sup>2</sup> ger på ett enkelt och lättbegripligt sätt svar på många av de ekonomiska frågor som du som förtroendevald måste ta ställning till.

Du kan också ta del av SKR:s ekonomirapport som kommer ut två gånger per år. Ekonomirapporten ger en sammanfattning av sektorns ekonomi och förutsättningar samt den förväntade samhällsekonomiska utvecklingen på några års sikt. I rapporten lyfts både förväntade utmaningar och konsekvenser av statliga satsningar och reformer som kommuner och regioner åläggs att göra.

Not. 2 Politikernas ekonomibok. Dagens Samhälle AB, 2018, Måns Wikstrand.

## Organisera och bemanna

Det är fullmäktige som beslutar om kommunens eller regionens organisation och utser ledamöter i olika organ utifrån partiernas nomineringar. Alla kommuner och regioner måste ha styrelse, valnämnd och krisledningsnämnd samt revisorer. Kommuner måste också utse en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd.

- › Fullmäktige ska besluta om vilka nämnder som ska finnas utöver de som är obligatoriska.
- › Fullmäktige får besluta om att inrätta fullmäktigeberedningar.
- › Fullmäktige får besluta om att överlåta verksamhet till kommunala företag.
- › Fullmäktige får besluta om att överlåta/genomföra verksamhet i samverkansorgan som förbund och gemensamma nämnder.
- › Fullmäktige ska också besluta om bestämmelser för organisationen under perioder av krig, krigsfara eller extraordinära händelser i fredstid, så kallad krisledningsnämnd.

Fullmäktige kan också inrätta partssammansatta organ för sådana ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller regionen som arbetsgivare och dess anställda eller självförvaltningsorgan inom en nämnds verksamhet.

## Fördelning av platser i styrelser, nämnder, beredningar med mera

När fullmäktige väljer ledamöter i de olika politiska organen följer fördelningen av platser valresultatet och precisa regler. Ordinarie ledamöter och ersättare väljs var för sig. För valbarhet krävs att en person är över 18 år och folkbokförd i kommunen eller regionen. Men det krävs inte att man sitter i eller har kandiderat till valet av fullmäktige.

## Majoritetsval

---

Valberedningen har vanligen ett förslag på vilka ledamöter och ersättare som ska utses, enligt en överenskommelse mellan partierna. Dessa väljs sedan med majoritetsval. När partierna förhandlar brukar de snegla på vilket resultat ett val enligt lagen om proportionellt valsätt skulle ge. Lagen har därför också fått effekt vid majoritetsval.

## Proportionella val

En minoritet i fullmäktige kan yrka på proportionellt val för att genomdriva att styrelse, nämnder med flera får en allsidig representation. Bedömningen är att proportionella val har ökat i de senaste valen. Orsaken är att antalet partier i fullmäktige har ökat samt att majoritetsförhållandena är mer oklara i det nya politiska landskapet.

Proportionella val är en komplicerad procedur, särskilt om det är många nämnder, styrelser med mera som ska väljas. Risken för fel är dessutom stor.

Ett proportionellt val ska ske enligt följande:

- Om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som man får om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1.
- Om den kvoten blir ett ojämnt tal ska den avrundas till närmast högre hela tal.
- Om valet sker enligt lagen om proportionellt valsätt måste fullmäktige följa de detaljerade regler för förfarandet som finns i lagen.

Val av presidium i fullmäktige och nämnder kan därför inte göras proportionellt, utan presidieuppdrag väljs vart och ett för sig. Vill du läsa mer se lag om proportionellt valsätt.

---

## Fullmäktigeberedningar

Fullmäktige kan tillsätta en fullmäktigeberedning för att bereda en viss fråga eller en grupp av ärenden som ska avgöras av fullmäktige. Det kan till exempel vara en demokratiberedning eller en planberedning. En beredning har inget verksamhetsansvar utan arbetar just med att ta fram förslag och underlag till kommande beslut i fullmäktige. Berörd nämnd samt styrelsen ska ges tillfälle att yttra sig i de förslag som beredningen lägger fram.

## Styrelsen och övriga nämnder

Fullmäktige beslutar vilka nämnder kommunen eller regionen ska ha utöver de obligatoriska – styrelsen, valnämnden och krisledningsnämnden. Nämndstrukturen kan se mycket olika ut. Fullmäktige beslutar också om vilka verksamhetsområden och särskilda uppdrag de olika nämnderna ska ansvara för, liksom deras befogenheter. Detta bestäms i ett reglemente för varje styrelse och nämnd. Fullmäktige kan överlåta (delegera) vissa ärenden till styrelsen eller övriga nämnder, dock inte de uppgifter som bara fullmäktige kan besluta om enligt kommunallagen 5 kap. 1§.

### Värt att veta

SKR har gett ut skriften "Reglemente för styrelse och nämnder" som kan vara ett underlag för lokala bedömningar av hur ett reglemente kan se ut.

Skriften finns tillgänglig på SKR:s webbplats.



Fullmäktige styr alltså styrelsen och nämnderna genom:

- › Reglemente och delegationer.
- › Mål och riktlinjer för verksamheten.
- › Budgetramar.
- › Planer och andra styrande dokument.

Utöver detta är styrelsens och nämndernas uppdrag och arbetsformer reglerade i kommunallagen 6 kap.

### Styrelsen

Kommun- och regionstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens och regionens angelägenheter. Styrelsen är inte överordnad de andra nämnderna men har ett uttalat uppdrag att samordna.

Styrelsens uppdrag är att:

- › Leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens arbete.
- › Ansvara för den ekonomiska förvaltningen.
- › Bereda ärenden som ska beslutas av fullmäktige.
- › Genomföra fullmäktiges beslut och uppdrag till styrelsen.
- › Ha uppsikt över nämnder, förbund och företag.

Utöver dessa övergripande och samordnande uppdrag har styrelsen ofta också ansvar för en eller flera verksamheter som fullmäktige bestämt. Då har styrelsen samma uppgifter och ansvar som övriga nämnder enligt nedan. Under styrelsen kan också finnas utskott eller beredningar.

## Nämnder

I reglementet som fullmäktige beslutar om anges de verksamhetsområden och befogenheter som nämnden ansvarar för. Nämndernas arbete regleras också i kommunallagen 6 kap. Det innebär att nämnderna:

- › Ansvarar för den löpande verksamheten.
- › Beslutar i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.
- › Bereder ärenden som ska beslutas av fullmäktige.
- › Ansvarar för att genomföra beslut som fattas i fullmäktige.
- › Ansvarar för att det finns en tillräcklig intern kontroll.

Under en nämnd kan också finnas utskott eller beredningar.

## Delegering

En nämnd kan uppdra till presidiet, ett utskott, ledamot, ersättare eller en anställd att besluta i nämndens ställe i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. Det innebär att nämnden delegerar vissa beslut. Varje enskild nämnd/styrelse fattar beslut om vilken delegationsordning som ska gälla för just dem. Delegationsordningen anger vilken funktion, till exempel ordförande, förvaltningschef, ekonom, som har rätt att fatta beslut i vissa frågor. Nämnden beslutar också hur dessa beslut ska anmälas till nämnden.

Fullmäktige kan enligt kommunallagens 8 kap. besluta att en nämnd kan uppdra till ett självförvaltningsorgan att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution och på delegation även kunna besluta på nämndens vägnar i vissa ärenden. Generellt består ett sådant organ av företrädare för de som brukar anläggningen eller institutionen och de anställda.

## Partssammansatt organ

Ett partssammansatt organ kan inom en nämnd svara för beredning, förvaltning och verkställighet av ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller regionen som arbetsgivare och dess anställda. Det är fullmäktige som bestämmer uppgifter, sammansättning med mera i ett reglemente. Ett partssammansatt organ får inte avgöra frågor om mål, omfattning och kvalitet eller myndighetsutövning. Vill du läsa mer se kommunallagen 7 kap. 20–25§§.

## En alternativ politisk organisation

Generellt sett har den fria nämndorganisationen bidragit till färre nämnder med bredare ansvarsområden och under 1990-talet minskade antalet nämnder betydligt. Mellan 1989 och 1999 minskade antalet nämnder i kommunerna med 25 procent. Minskningen har därefter fortsatt men i en betydligt lugnare takt. Mellan 1999 och 2019 var minskningen 6 procent. I regionerna har till och med antalet nämnder ökat med tio procent mellan 2003 och 2019.

## Politisk organisation med facknämnder

Det är tydligt att flertalet kommuner valt att ha en i huvudsak traditionell politisk organisation där facknämnder ansvarar för olika verksamhetsområden. Enligt SKR:s kartläggning under 2021 gäller det 235 eller 81 procent av Sveriges 290 kommuner. Däremot varierar antalet och därmed vilka nämnder man väljer att inrätta.

## Utskott under kommunstyrelsen vid traditionell nämndorganisation

Det är sedan länge vanligt att såväl kommunstyrelse som nämnder har särskilda utskott. Utöver arbets-, personal- eller ekonomisk utskott har ett antal kommuner skapat utskott under styrelsen för att ersätta en nämnd som ansvarig för en verksamhet. I vissa fall har även utskott bildats för att ta över ansvaret från en nämnd som därmed avvecklats. Sådana verksamhetsutskott till styrelsen inom ramen för en traditionell nämndorganisation förekommer enligt SKR:s kartläggning i 40 kommuner.

### **Alternativ politisk organisation med utskott till styrelsen**

Redan i slutet av 1990-talet valde enskilda kommuner att skapa en alternativ politisk organisation där man avskaffade alla icke-obligatoriska nämnder för att istället inrätta dels utskott under kommunstyrelsen, dels fullmäktigeberedningar. Avsikten var att skapa en tydligare ekonomisk styrning och att markera behovet av ett helhetsansvar för kommunens samtliga verksamheter. Genom fullmäktigeberedningarna skulle fullmäktiges arbete vitaliseras och medborgardialogen utvecklas. Pionjärkommunerna fick efterföljare och enligt SKR:s kartläggning 2021 har 55 kommuner en ”nämndlös” utskottsorganisation. Mindre än hälften av dessa har en fullmäktigeberedning och endast en femtedel har flera beredningar. Samtidigt har även kommuner med nämndorganisation inrättat fullmäktigeberedningar.

Det är alltså knappt en femtedel (19 procent) av kommunerna som tagit bort (i stort sett) samtliga facknämnder och ersatt dessa med utskott under styrelsen. Man behåller givetvis de obligatoriska organen valnämnd, krisledningsnämnd, överförmyndare och revisorer. Man väljer dessutom ofta att inrätta en eller flera nämnder för att hantera myndighetsfrågor – särskilt inom bygg- och miljöområdet och socialtjänst. Ibland har man inrättat en särskild jävsnämnd för att säkerställa en rättssäker hantering till exempel vid tillsyn av kommunens egna verksamheter. Det förekommer också att man behåller miljö- och byggnämnden som då i huvudsak ansvarar för tillsyn och tillståndsgivning.

## Bolag

Fullmäktige kan välja att organisera vissa verksamheter i bolag eller andra företagsformer i enlighet med kommunallagen 10 kap. När fullmäktige väljer bolag som verksamhetsform ska beslutet lägga fast ändamålet med verksamheten.

Fullmäktige måste också:

- › Besluta om bolagsordning.
- › Se till att de kommunala befogenheterna utgör ramar för bolaget.
- › Se till att bolaget ger allmänheten insyn.
- › Utse styrelseledamöter.
- › Utse minst en lekmanarevisor.
- › Besluta i principiella frågor.

Fullmäktige styr bolagen kontinuerligt genom att:

- › Besluta om ägardirektiv som anger mål och inriktning för verksamheten.
- › Besluta om policy och andra styrande dokument, vilket också regleras i ägardirektiv.
- › Utse vem/vilka som deltar på bolagsstämma.

Kommunen eller regionen kan också välja att äga ett bolag tillsammans med andra – kommuner, regioner eller privata ägare. Generellt kan inte ett kommunalt företag hantera myndighetsutövning. Fullmäktige beslutar på motsvarande sätt om andra företagsformer som ekonomiska föreningar eller stiftelse.

## **Samverkansorgan**

Fullmäktige kan också enligt kommunallagen 10 kap. tillsammans med andra kommuner och/eller regioner besluta att överlåta/genomföra verksamhet i samverkansorgan, som förbund och gemensamma nämnder.

## **Gemensam nämnd**

En gemensam nämnd har samma uppdrag som andra nämnder (se ovan) men styrs också av den överenskommelse som ska finnas mellan de som samverkar. Nämnden tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller regionerna och ingår i dennes organisation. Varje samverkande kommuns eller regions fullmäktige ska utse minst en egen styrelseledamot och ersättare. En gemensam nämnd kan till exempel inrättas för överförmyndarverksamhet, administration, hjälpmedelsverksamhet, upphandling eller it.

## **Kommunalförbund**

Ett kommunalförbund kan bildas för alla kommunala verksamheter. Det bildas mellan två eller flera kommuner och regioner och är en egen juridisk person som kan sägas vara en specialkommun. Medlemmarnas fullmäktige beslutar om en förbundsordning som reglerar hur förbundet ska organiseras och styras från medlemmarna. Ett kommunalförbund kan ha ett eget fullmäktige eller en direktion/styrelse. Exempel på verksamheter i kommunalförbund är räddningstjänst, gymnasieverksamhet, miljöfrågor och kompetensutveckling.

## **Finansiella samordningsförbund**

Ett finansiellt samordningsförbund bildas mellan kommuner, en region och staten genom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen för att samordna och finansiera rehabiliteringsinsatser till individer som behöver dessa för att uppnå eller förbättra sin förmåga att förvärvsarbeta.

Förbunden liknar kommunalförbund till formen, men regleras av egen lagstiftning. Det ska också finnas en förbundsordning. Förbundet har en styrelse med ledamöter från de tre parterna – kommuner, regioner och staten. Fullmäktige i kommuner och regioner utser sina styrelseledamöter. Läs mer i lag om finansiell samordning.

## **Fullmäktiges uppföljning**

### **Årsredovisning**

Måluppfyllelsen och den ekonomiska förvaltningen ska följas upp kontinuerligt under året av varje ansvarig nämnd och av styrelsen, som även ansvarar för delårs- och årsredovisning till fullmäktige. Minst en delårsrapport ska behandlas av fullmäktige under budgetåret. När styrelsen fått in redovisning av övriga nämnder ska den upprätta en årsredovisning. Årsredovisningen ska överlämnas till fullmäktige och revisorerna senast den 15 april året efter det år som redovisningen avser. Läs mer i kommunallagen 11 kap. 19–21§§.

### **Uppföljning och återredovisning till fullmäktige**

Styrelsen och nämnderna ska kontinuerligt följa upp sin verksamhet. De ska återredovisa till fullmäktige hur de har fullgjort de uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem i reglemente, eller beslutat om i budget eller med ett särskilt anslag. Styrelsen/nämnden ska även redogöra för hur den har fullgjort de uppdrag som delegerats till den.

## Revision, granskning och ansvarsprövning

Kommunallagen 12 kap. reglerar revision. Fullmäktige utser varje mandatperiod revisorer som ska granska styrelser, nämnder och eventuella beredningar. Revisorerna ska biträdas av sakkunniga. Uppdraget är att granska och pröva om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om nämndernas interna kontroll är tillräcklig.

Revisorernas granskning och prövning ska enligt kommunallagen ske enligt god revisionsd. God revisionsd är de föredömliga och goda principer samt tillvägagångssätt som är allmänt vedertagna där revision utförs. God revisionsd formas och utvecklas successivt i revisorernas arbete.

Fullmäktige prövar enligt kommunallagen årligen ansvarstagandet i beredningar, styrelser och nämnder. Det sker med revisionens granskning och prövning som grund. Fullmäktige kan bevilja eller neka ansvarsfrihet samt rikta anmärkning.

### Lästips!

#### Publikationer på SKR:s webbplats

- Ansvarsprövningen i fullmäktige, 2020 (rev 2021).
- Fakta om den kommunala revisionen (2022).
- God revisionsd i kommunal verksamhet, 2022.
- Reglemente för styrelse och nämnder - Ett underlag för lokala bedömningar, 2019.
- Politisk organisation i kommuner och regioner, 2021.







SAMVERKAN



## Fullmäktiges samspel med styrelsen

Det är viktigt att det finns ett samspel mellan fullmäktige och styrelsen, med respekt för varandras uppdrag. Fullmäktige är det beslutande organet och styrelsen arbetar i de övergripande frågorna på fullmäktiges uppdrag. Med ett gott samspel kan fullmäktige och styrelsen ”stärka” varandra, för att på så sätt öka tilliten till de politiska beslut som fattas inom kommunen eller regionen. Fullmäktiges och styrelsens ordförande är viktiga för att få till stånd ett gott samspel i praktiken.

### Styrelsens uppdrag och ansvar

Styrelsen har det övergripande ansvaret för att fullmäktiges beslut genomförs, följs upp och utvärderas. Den är spindeln i nätet som ska se till att kommunens eller regionens alla olika delar strävar efter de mål som fullmäktige ställt upp. Styrelsen har ett särskilt ansvar för hela kommunens eller regionens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen har alltså ett stort ansvar för att kommunens eller regionens verksamhet bedrivs effektivt och ändamålsenligt.

### **Tänkvärt!**

Styrelsen brukar ibland jämföras med kommunens eller regionens "regering". Den stora skillnaden är dock att styrelsen är sammansatt utifrån valresultatet och inte enbart utifrån det eller de partier som har majoritet.

Ibland råder en uppfattning att det är styrelsen som bestämmer allt och fullmäktige endast har att bekräfta eller acceptera. Fullmäktige kan styra styrelsens utrymme genom styrelsens reglemente som fullmäktige beslutar om, samt i det arbetssätt som utvecklas mellan styrelsen och fullmäktige när det gäller beredning, uppdrag och uppföljning. Även om styrelsens uppdrag är starkt och omfattande är kopplingen till den folkvalda församlingen i fullmäktige mycket viktig för den demokratiska förankringen, tillit och genomslag av de beslut som fattas.

## **Styrelsen bereder och verkställer**

I kommunallagen 6 kap. regleras styrelsens och nämndernas relation till fullmäktige. Styrelsen bereder ärenden som ska beslutas av fullmäktige. I de fall en fullmäktigeberedning eller annan nämnd har berett ärendet har styrelsen också alltid rätt att yttra sig. Det är fullmäktiges ordförande som ansvarar för vilka ärenden som ska upp på fullmäktiges dagordning.

Styrelsen ska regelbundet rapportera till fullmäktige om hur verksamheten utvecklas och om kommunens ekonomiska ställning.

## **Strategiska beslut**

Styrelsen ansvarar för många strategiska frågor på uppdrag av fullmäktige. Vilka de är beskrivs vanligtvis i styrelsens reglemente.

I 2017 års kommunallag ges fullmäktige en möjlighet att ge styrelsen rätt att fatta beslut om särskilt angivna förhållanden inom andra nämnders verksamhet. Fullmäktige måste lägga stor vikt vid att ange i vilka fall kommunstyrelsen får fatta beslut. Styrelsen ska då hålla fullmäktige informerad om de beslut de fattar inom dessa angivna förhållanden. På det sättet kan styrelsen få en stärkt ställning i syfte att stärka styrelsens sammanhållande roll och förbättra styrelsens möjlighet att anlägga ett helhetsperspektiv på den kommunala verksamheten.

## **Ekonomi och finanser**

Styrelsen ansvarar för ekonomistyrning och redovisning. De ansvarar också för att lämna förslag till budget och leda budgetarbetet. Det är vanligt att styrelsen eller ett av dess utskott också utgör inköpsnämnd samt svarar för köp och försäljning av mark.

## **Arbetsgivare och personalfunktion**

En arbetsgivares ansvar styrs av den arbetsrättsliga lagstiftningen. I kommuner och regioners reglemente anges hur ansvaret fördelas mellan styrelse och nämnder. Där utpekas som regel de övergripande och strategiska arbetsgivarfrågorna som ett ansvarsområde för styrelsen. Frågor kopplade till arbetsgivaransvaret i övrigt läggs också ofta på styrelsen och kan hanteras exempelvis i personalutskott. Den faktiska hanteringen sköts normalt av en sammanhållen personalfunktion under styrelsen.

Kommunallagens organisationsfrihet öppnar för andra lösningar. Det förkommer att nämnderna genom reglementet ges ett eget ansvar för anställningsfrågor. Ansvaret för att ha en personalfunktion kan då också ligga på nämndnivå. Det strategiska och övergripande ansvaret för arbetsgivarfrågorna bör ändå ses som en fråga för styrelsen.

Arbetsgivaransvaret är i grunden ett kollektivt ansvar, det vill säga ett ansvar för de förtroendevalda i styrelsen eller nämnden sett som en helhet. För arbetsmiljöansvaret finns särskilda regler som kan leda till att ansvaret individualiseras till styrelsens ordförande eller i förekommande fall till en nämndordförande.

## **Samspel med förvaltningen**

Styrelsen ska enligt kommunallagen 7 kap. utse en direktör. Direktören (eller annan titel som styrelsen anger) har en ledande ställning bland de anställda och ska vara chef för den förvaltning som ligger under styrelsen. Det är ofta denna förvaltning som även bistår fullmäktige rent praktiskt med sekreterarskap, utredningar, juridik och andra övergripande frågor av strategisk betydelse. Direktören är inte valbar till politiska förtroendeuppdrag inom kommunen, regionen eller kommunalförbundet.

Ett gott samspel mellan styrelsens ordförande och direktören är av stor vikt. Styrelsen är överordnad direktören och den vardagliga kommunikationen med denne sker normalt via styrelsens ordförande. En vanlig organisation är att direktören i sin tur är chef över de andra förvaltningarnas chefer.

Kommunens och regionens förvaltningar har till uppgift att verkställa de beslut som politikerna fattar men också att bistå de förtroendevalda med underlag för att fatta beslut. För att bereda och genomföra politikens beslut behövs offentligt anställda tjänstepersoner.

Direktören behöver arbeta med att utveckla en professionell samspelsrelation mellan förtroendevalda och tjänstepersoner för att tydliggöra ansvar och uppdrag. En sådan relation skapas av förtroende och dialog samt genom förhållningssättet att styra och leda kommunen eller regionen tillsammans, för att skapa genomslag och resultat av politiska beslut.

### **Lästips!**

#### **Publikationer på SKR:s webbplats**

- Om politiskt ledarskap - att brinna för ditt uppdrag, 2019.
- Skapandet av en professionell samspelsrelation mellan ordförande och direktör, 2017.





## Fullmäktiges arbetsformer

Fullmäktige arbetar genom sina sammanträden där ärenden presenteras, debatter förs och beslut fattas. Hur fullmäktige väljer att arbeta har betydelse för medborgarnas delaktighet, insyn och engagemang – ytterst hur de kan följa och förstå arbetet.

I den kommunala och regionala demokratin passerar varje ärende genom den kommunala nämndorganisationen som bereder frågorna för fullmäktige. Det gör att underlag och beslut ofta har stötts och blötts i flera organ innan det når fullmäktige. Fullmäktige beskrivs i allmänhet som den demokratiska arena där politiken synliggörs och där besluten fattas.

Fullmäktiges sammanträden är till skillnad från styrelse- och nämndmöten alltid öppna för allmänheten och sänds ofta via radio eller webb. I fullmäktige kan de folkvalda visa på de politiska skiljelinjer som finns mellan styrande partier och opposition i olika ärenden. Fullmäktige blir därmed även en arena för opinionsbildning.

Ibland väcks kritik mot att fullmäktige verkar som en församling som i praktiken legitimerar beslut som redan är fattade i styrelser och nämnder. Detta har bland annat lett till att fullmäktige beskrivs som ett ”transportkompani”. Erfarenheter visar att fullmäktige inte

alltid utnyttjar de möjligheter som finns för att vara en aktiv part i styrningen. Vill man vitalisera fullmäktige bör man först och främst lyfta fram de verktyg som finns och utveckla kunskap och erfarenheter utifrån dessa.

## **Aktiv styrning och återrapportering från nämnderna**

Fullmäktige kan aktivt bestämma hur de vill att nämnderna ska redovisa hur de har fullgjort sina uppdrag från fullmäktige. Det kan lämpligen skrivas in i nämndernas reglementen. Att redovisa tillbaka till fullmäktige är ett lagstadgat krav på nämnderna och redovisningarna är viktiga som underlag för att fullmäktige ska kunna styra och följa upp verksamheten.

Ibland kallas kravet på nämndernas redovisning till fullmäktige för ”den glömda paragrafen”, kommunallagen 6 kap. 5§, eftersom kommuner och regioner kan ha gett sina nämnder vida rammar och uppdrag, men glömt att begära återrapport.

## **Samtalstonen i politiken**

Förhållandena kan vara bättre eller sämre i olika fullmäktigeförsamlingar men det är ändå ett gemensamt ansvar att hålla diskussionen om samtalstonen i politiken levande. Den allt rårare tonen i den politiska debatten är oroande eftersom den riskerar att öka misstron mot politiker och påverka den hotbild som många förtroendevalda möter. Ett tufft och osakligt samtalsklimat riskerar också att göra det svårare att rekrytera nya förtroendevalda, att avhopp från de politiska uppdragen ökar och att tilltron till det demokratiska systemet äventyras.

För att behålla och skapa ett gott samtalsklimat har en del fullmäktigeförsamlingar antagit någon form av uppförandekod eller etiska riktlinjer för fullmäktige. Dessa dokument kan behandla frågor som saklig och respektfull samtalston i fullmäktige, motverka kränkande beteende, mobbning och härskartekniker, ansvar och roller samt dialogen på sociala medier.

Eftersom fullmäktiges sammanträden är offentliga och ofta sänds via webb eller radio sker debatterna mer eller mindre inför öppen ridå. Medborgarna kan höra hur debatten förs och se hur de folkvalda agerar. Därför är det viktigt att du som ledamot i fullmäktige funderar över hur du vill uppfattas.

## **Att verka som ledamot i fullmäktige**

### **Sammanträdets formalia - procedurer, möjligheter och begränsningar**

I kommunallagen 5 kap. regleras frågor som rör fullmäktiges arbetssätt. Fullmäktiges funktions- och arbetssätt är överlag lika i kommuner och regioner, men mindre olikheter kan förekomma i vissa frågor. Enligt kommunallagen ska varje fullmäktige anta en egen arbetsordning som fungerar som ett komplement till lagstiftningen. Arbetsordningen ska naturligtvis inte strida mot kommunallagen eller annan lagstiftning, men fullmäktige har relativt stor frihet att formulera dess form och innehåll. I arbetsordningen ska det framgå vad som utöver kommunallagen ska gälla för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärenden.

## **Kommunallagen 5 kap.**

---

**72 §** I arbetsordningen ska regleras

1. antalet ledamöter i fullmäktige,
2. när sammanträden ska hållas,
3. anmälan av hinder att delta i sammanträden,
4. inkallande av ersättare och deras tjänstgöring,
5. vem som ska föra ordet tills ordförande utsetts,
6. rätten att delta i fullmäktiges överläggningar,
7. förfarandet vid omröstningar,
8. handläggningen av motioner, interpellationer och frågor,
9. formerna för justeringen av protokollet, och
10. fullmäktigepresidiets arbetsuppgifter.

Om fullmäktige med stöd av 8 kap. 1 § har beslutat att medborgarförslag får väckas, ska arbetsordningen reglera hur sådana förslag ska handläggas.

Om fullmäktige har beslutat att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans, ska arbetsordningen reglera i vilken utsträckning sådant deltagande får ske.

---

### **Värt att veta**

SKR har gett ut skriften "Arbetsordning för fullmäktige" som kan vara ett underlag för lokala bedömningar av vad en arbetsordning kan innehålla.

Skriften finns tillgänglig på SKR:s webbplats.

## Kallelse

Ordförande i fullmäktige ansvarar för att alla ledamöter får en kallelse till sammanträdet. Kallelsen ska innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet och förslag på föredragningslista med de ärenden som ska behandlas. Det är ordförandes ansvar att aktuella handlingar för ett möte är kompletta och distribueras i god tid.

Vilka som har rätt att väcka ärenden beskrivs i kommunallagen 5 kap. 22§.

## Beredning

Alla ärenden som ska beslutas i fullmäktige ska beredas av styrelsen, en nämnd eller en fullmäktigeberedning. Det finns några undantag till exempel valärenden och behandling av revisionsberättelsen.

## Närvaro- och yttranderätt

Även om fullmäktigemötet är öppet för allmänheten, är det skillnad på att vara där som åhörare och medverkande. Kommunal- eller regionråd som inte är ledamöter i fullmäktige får till exempel delta i överläggningar – men inte i beslut. Fullmäktige kan bestämma att även andra ska ha rätt att delta i överläggningar men inte i besluten. Om fullmäktige begär det är också nämndsordförande, revisorer och anställda i kommunen eller regionen skyldiga att lämna upplysningar vid sammanträden.

## Överläggning

Oftast inleds ett ärende med en föredragning från exempelvis styrelsens ordförande eller ordförande i den nämnd som har berett ärendet. Efter föredragningen lämnas ordet fritt för debatt i fullmäktige och ledamöterna kan begära ordet. Ordföranden fördelar ordet enligt en talarlista som förs under debatten. Tiden för inlägg och repliker regleras i arbetsordningen eller genom överenskommelser mellan fullmäktiges partier.

## Yrkanden

Under överläggningen kan ledamöterna också lägga fram egna yrkanden. Styrelsens förslag är i normalfallet huvudförslaget som fullmäktige ska ta ställning till, men det är fullmäktiges ordförande som bestämmer i vilken ordning yrkandena ställs mot varandra.

De yrkanden som framställs kan delas in i formella och materiella förslagsyrkanden. Formella yrkanden tas alltid först.

Formella yrkanden kan ske genom:

- › Ajournering som innebär att sammanträdet avbryts under en bestämd tid.
- › Bordläggning som innebär att man skjuter på beslutet, vanligen till nästa möte. Ett bordlagt ärende ska inte beredas på nytt med reviderat förslag. Bordläggning kräver att minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det.
- › Återremiss innebär att ärendet behöver utredas ytterligare och kompletteras. En återremiss kräver att minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det.

Materiella förslagsyrkanden kan ske genom:

- › Bifallsyrkanden innebär att ledamoten är positiv till ett förslag och stödjer det.
- › Avslagsyrkanden innebär att ledamoten är negativ till ett förslag och inte stödjer det.
- › Ändringsyrkanden innebär att ledamoten är positiv till ett förslag men vill ändra på någon detalj.
- › Tilläggsyrkanden innebär att ledamoten är positiv till ett förslag men vill göra ett tillägg i ärendet.

När debatten i fullmäktige är klar är det dags att gå till beslut. Ordföranden redogör för vilka yrkanden som lämnats och lägger fram förslagen för beslut.

## Reservation

Om en ledamot inte gillar beslutet kan man reservera sig mot det. Reservationen ska anmälas innan sammanträdet avslutas.

## Motion

Alla ledamöter i fullmäktige har möjlighet att väcka ett ärende genom att lämna en motion till fullmäktige. En motion ska beredas i berörd nämnd. Den ska om möjligt beredas på sådant sätt att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen väcktes.

Handläggningen av motioner ska regleras i fullmäktiges arbetsordning. I SKR:s exempel på arbetsordning föreslås att en motion ska vara skriftlig och undertecknad av en eller flera ledamöter. En ersättare får väcka en motion enbart när ersättaren tjänstgör som ledamot vid ett sammanträde. Motionen får inte ta upp ämnen av olika slag. Den väcks genom att den lämnas in till styrelsens kansli, eller vid ett sammanträde med fullmäktige. Styrelsen ska två gånger varje år redovisa de motioner som inte har beretts färdigt.

## Interpellation och frågor

Som ledamot kan du även väcka ärenden i fullmäktige genom att ställa interpellationer och frågor.

En interpellation riktas till ordföranden i en nämnd eller en fullmäktigeberedning. Den kan också riktas till övriga förtroendevalda som fullmäktige bestämmer. Fullmäktige bestämmer om en interpellation får ställas genom vanligt beslut med acklamation (bifall) eller röstning.

Interpellationen ska ha ett bestämt innehåll och vara försedd med motivering samt röra ämnen som hör till fullmäktiges handläggning. Den får däremot inte avse ärenden som rör myndighetsutövning mot någon enskild. Interpellationer bör ställas endast i angelägenheter av större intresse för kommunen eller regionen.

Då interpellationen ska behandlas ska även ett svar finnas tillgängligt för ledamöterna i fullmäktige. Ansvar för detta är i teorin ordförandens – men ligger i praktiken hos sekreteraren. I en interpellationsdebatt kan samtliga ledamöter i fullmäktige delta. Formerna för hantering av interpellationer bör regleras i arbetsordningen.

Ledamöter får ställa frågor för att skaffa upplysningar. En fråga är enklare än en interpellation och ska ha ett bestämt innehåll. Frågan får inledas med en kort förklaring. Vid en fråga deltar, till skillnad mot vid en interpellation, endast den som ställt frågan och den som besvarar frågan i debatten. Formerna för hantering av frågor bör regleras i arbetsordningen.

### Protokoll

Ordförande ansvarar för protokollet och kommunallagen reglerar tydligt vad protokollet ska innehålla. Bland annat ska det redovisa vilka som har tjänstgjort och vilka ärenden som har handlagts.

I protokollet ska det framgå vilka förslag och yrkanden som har lagts fram, i vilken ordning ordföranden har lagt fram förslag till beslut, genomförda omröstningar och resultaten av dessa samt vilka beslut som har fattats. Protokollet ska också ange vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar och vilka reservationer som har anmälts mot besluten. Protokollet ska slutligen visa vilka interpellationer och frågor som har ställts och vilka som har besvarats.

Protokollet ska justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet på det sätt som fullmäktige har bestämt. Senast andra dagen efter att protokollet har justerats ska justeringen tillkännages på kommunens webbplats (anslagstavlan).



## Fullmäktigeberedningar

Att tillsätta fullmäktigeberedningar kan vara ett sätt att stärka fullmäktige. Ibland inrättas beredningar i kombination med att verksamhetsnämnderna avvecklas eller blir färre, men det behöver inte vara så. Beredningarna tillsätts generellt för en mandatperiod men kan också tillsättas för ett visst uppdrag från fullmäktige. En tillfällig beredning avslutar sitt uppdrag när beredningen fullgjort uppdraget. I uppdragen ingår ofta att genomföra medborgardialoger under beredningsprocessen men också att följa upp och återredovisa fattade beslut till fullmäktige.

Beredningarnas huvudsakliga uppdrag är att:

- › Ta fram kunskapsunderlag inför fullmäktiges budget- och planeringsprocess.
- › Bereda fullmäktiges långsiktiga planer, program och policys.

En fullmäktigeberedning har, till skillnad från en nämnd, endast ett beredningsuppdrag. Att ansvara för förvaltning och verkställigheten av fullmäktiges beslut kan inte läggas på en beredning.

Ledamöter i beredningarna ska utses på samma sätt som övriga förtroendevalda.

Det är även möjligt att välja personer som inte är förtroendevalda i ett annat uppdrag.

### Värt att veta

SKR:s konferenser med beredningar och fullmäktigepresidier har lyft följande framgångsfaktorer när man arbetar med beredningar:

- Ge beredningen ett tydligt uppdrag.
- Klargör relationen mellan fullmäktigeberedningens och styrelsens beredningsuppdrag.
- Kommunicera vad uppdraget som beredningsledamot innebär.
- Säkerställ att beredningarna har tillgång till både process- och expertkompetens.
- Involvera fullmäktigegrupperna under beredningsarbetet.
- Lyft in frågorna i form av vägvals- eller allmänpolitiska debatter i fullmäktige.
- Pröva möjligheten att nominera och välja intresserade medborgare som ledamöter.

## Funktioner och ansvar inom fullmäktige

### Presidiets funktion

Fullmäktige väljer bland ledamöterna en ordförande samt en förste och en andre vice ordförande. Tillsammans utgör de fullmäktiges presidium. Presidiet är numera ett organ vilket betyder att fullmäktige kan ge presidiet särskilda arbetsuppgifter som till exempel att följa upp fullmäktiges beslut, representera kommunen eller regionen vid mottagningar, invigningar och uppväktningar, ingå i kommittéer och delegationer samt ha värdskap för att främja kommunens eller regionens externa kontakter.

Presidiet har generellt även dialog med revisionen. Ett obligatoriskt uppdrag är att bereda revisorernas budget.

Alla sådana uppgifter ger presidiet en mer aktiv roll när det gäller planering av fullmäktiges arbete och kontakterna med styrelsen och de politiska partiernas gruppleddare. Det är upp till varje kommun och region att fylla på med bestämmelser om presidiets arbetsuppgifter utifrån lokala bedömningar av presidiets roll. Presidiet arbetsuppgifter ska framgå av arbetsordningen.

### **Ordförandes funktion**

Ordföranden har utslagsröst och leder presidiets arbete. Det är ordföranden som ska tillkännage tid och plats för varje sammanträde med fullmäktige och uppgifter om de ärenden som ska behandlas på dagordningen. Protokollet förs också på ordförandens ansvar. Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena. Ordföranden får visa ut den som uppträder störande och inte rättar sig efter tillsägelse.

Sedan år 2010 gäller en särskild lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner.<sup>3</sup> Säkerhetskontrollen ska kunna genomföras om det finns anledning att befara brott som innebär skada för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Kontrollen kan bland andra avse besökare, åhörare och journalister. Beslut om säkerhetskontroll ska avse ett visst möte och fattas av den som ska vara ordförande vid sammanträdet. Beslutet kan inte överklagas.

Not. 3 Lag (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner.

## **Gruppledare och partigrupper**

Det är vanligt att partierna utser gruppledare bland partiets fullmäktigeledamöter. Gruppledaren leder partigruppens arbete och för ofta gruppens talan. Gruppledaren är oftast den som för samtalen med fullmäktiges presidium i så kallade gruppledarträffar om till exempel allmän information, fullmäktiges mötesformer och planering av fullmäktiges arbete. Gruppledaren har ansvar för att vidarebefordra information som berör gruppen till sin partigrupp (fullmäktigegrupp).

## **Fullmäktiges möten är offentliga**

### **Medborgarnas möjlighet att följa arbetet**

Fullmäktiges sammanträden är offentliga och det är vanligt att sammanträden sänds via webb eller radio. Fullmäktige kan även införa ”allmänhetens frågestund” vid ett eller flera sammanträden. Många kommuner och regioner använder sig av denna möjlighet att låta allmänheten ställa frågor om kommunens eller regionens verksamhet. Under frågestunden får ingen överläggning förekomma.

## **Digitala politiska möten**

Coronapandemin drabbade under år 2020 världen med hög smittspridning. Regeringen införde förbud mot allmänna sammankomster, vilket i sig inte påverkar möjligheterna eller förutsättningarna för att hålla kommunala sammanträden då kommunala sammanträden inte är offentliga sammankomster i ordningsslagens mening. Men situationen krävde en ansvarsfull hantering samtidigt som det måste vara möjligt att fatta beslut på ett korrekt sätt. Att den representativa demokratin är beslutsför även under en kris eller pandemi är av yttersta vikt för det demokratiska systemet.

I kommunala och regionala verksamheter är utgångspunkten att sammanträden med fullmäktige, styrelse och nämnder sker i fysisk form. Men enligt kommunallagen får ledamöter delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Om deltagande på distans tillåts, ska bestämmelse om detta tas in i fullmäktiges arbetsordning. Fullmäktige kan också besluta att införa motsvarande möjlighet för nämndledamöter.

Möjligheten att delta i ett sammanträde på distans utgör ett komplement till fysiskt deltagande. En av fördelarna med distansdeltagande är att möjligheten kan underlätta fritidspolitikers deltagande då uppdraget ska kombineras med annan sysselsättning, som också kan innebära långa pendlingsavstånd från bostadsorten. Även andra grupper som till exempel småbarnsföräldrar, personer med funktionsnedsättning och personer i glesbygd kan ha svårigheter fysiskt eller tidsmässigt att ta sig till en sammanträdesplats.

Digitala möten för med sig ett antal utmaningar och lärdomar. Många är eniga om att digitala möten är här för att stanna även om formerna för det kommer att förändras jämfört med läget under pandemin. Kanske vissa utvalda möten under året sker fysiskt och andra digitalt och istället för att samtliga förtroendevalda deltar digitalt kan det komma att röra sig om enstaka ledamöter. En del menar att de digitala mötena har medfört ett minskat resande med mindre smittspridning som följd. Samtidigt har de ofta inneburit ökad närvaro, men också en avsaknad av socialt umgänge.

Digitala möten för med sig tekniska utmaningar gällande utrustning och valet av system, även i hanteringen från såväl administration som förtroendevalda. Vikten av tillräcklig bredbandsuppkoppling är avgörande för att genomföra digitala möten. Vidare framhålls att digitala möten innebär många system att hantera för de förtroendevalda. Det rör själva videomötet, men även system för digitala handlingar och eventuellt mötes- och voteringsystem.

Ökad digitalisering innebär också en utmaning kring det digitala utanförskapet. För en del deltagare som har lägre digital mognadsgrad och enbart medverkar i ett fåtal möten per månad kan de digitala mötena bli en stor utmaning. Detta kan i sin tur utgöra ett hinder, både för deltagande i själva mötet men även för deltagande i debatten.

Att leda digitala möten är annorlunda jämfört med att leda ett fysiskt möte. Flera förtroendevalda vittnar om att det är mer komplicerat att vara ordförande vid så kallade hybridmöten där en del är med på distans och andra är på plats i lokalen, jämfört med då samtliga deltar digitalt alternativt fysiskt på plats. Samspelet inom presidiet och tillsammans med sekreterare är också särskilt betydelsefullt vid digitala möten. Ordförandens tydlighet i sin ledning av mötet är viktig liksom att upprepa vad som sägs och vänta in ledamöterna om presidiet märker att någon inte hänger med.

Den främsta utmaningen kring digitala möten med deltagande på distans är att tillgodose det som krävs för att samtliga deltagare ska anses se och höra varandra enligt lagstiftningens mening. SKR har tolkat lagstiftningen som att deltagandet ska ske på lika villkor vilket innebär att alla deltagare ska kunna se och höra varandra på motsvarande sätt som vid ett fysiskt sammanträde. SKR:s bedömning är att alla ska kunna följa det som händer på sammanträdet, det vill säga kunna delta i och följa debatten, lägga fram sina

yrkanden och förslag, följa ordförandens propositionsordning och delta i de beslut som fattas, liksom att kunna nyttja sin rätt att reservera sig. Alla behöver då kunna se och höra dessa moment. Däremot bör det inte innebära att samtliga ledamöter som deltar på distans hela tiden ser och hör alla andra ledamöter. Så brukar heller inte vara fallet vid fysiskt deltagande vid ett sammanträde, åtminstone inte i fullmäktige.

### Lästips!

#### Publikationer på SKR:s webbplats

- Samtalstonen i politiken, webbutbildning.
- Politiska möten i kommuner och regioner under 2020.





## Kommunens och regionens samspel med omvärlden

Kommuner och regioner samspelar med medborgarna och olika aktörer i samhället för att uppnå ett hållbart samhälle att leva, bo och verka i. Delaktighet och inflytande är viktiga delar i de demokratiska processerna.

Kreativitet och nya idéer uppstår i mötet mellan människor med olika bakgrund och mellan kunskapsområden. En tydlig resurs är medborgaren och dess erfarenheter av att leva, bo och verka i kommunen och regionen. Universitet och högskolor, ideella organisationer och näringslivet är andra aktörer som kan ses som katalysatorer för utveckling av samhället. Samspelet bygger på att många deltar i att forma och utveckla ett hållbart och demokratiskt samhälle.

Samspel med omvärlden innebär en aktiv medborgardialog, samarbete med civilsamhället och näringslivet samt med andra kommuner, regioner och myndigheter. Medborgardialoger är dessutom ett sätt att öka medborgarnas tillit till dig som förtroendevald. Genom att samarbeta och finna lösningar tillsammans skapar fullmäktige beslutskraft för de prioriteringar och svåra beslut som kommunen eller regionen kan stå inför.

## Samspel med medborgarna

Det svenska demokratiska systemet bygger på en representativ styrmodell. Medborgarna går till val vart fjärde år och utser sina representanter i såväl riksdagen som i fullmäktige i regioner och kommuner. Mellan valen krävs även en aktiv demokrati där kommuner och regioner bjuder in medborgarna till delaktighet och inflytande. I ett hållbart samhälle bidrar medborgarnas kunskap om behov, utmaningar och lösningar till att utveckla och stödja det politiska beslutsfattandet.

Att ge medborgarna möjlighet till inflytande styrs av internationella konventioner som Sverige skrivit under. Några exempel är Agenda 2030, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt European Charter of Local Self-Government. I Sverige har regeringen också antagit Strategi för en stark demokrati – främja – förankra – försvara som lyfter medborgarnas möjlighet till inflytande.

Det finns flera sätt att skapa möjlighet för medborgarna att vara delaktiga. Vilket sätt ni väljer bör utgå från principer och riktlinjer för varför kommunen eller regionen vill arbeta med medborgardialog – samt mål och syfte. Hur medborgardialoger genomförs beror på vilken fråga som är aktuell, vilka som ska involveras, vilka metoder som ska användas och hur resultatet ska användas.

### Värt att veta

Medborgarinflytande är inbyggt i flera lagtexter, till exempel:

- › Kommunens planprocesser i plan och bygglagen.
- › Medborgarförslag i kommunallagen.
- › Folkinitiativ i kommunallagen.

## **Samråd inom kommunernas planprocesser**

Plan- och bygglagen 3 kap. 2§, 8§ innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö. Det gäller såväl för människor i dag som kommande generationer. Att planlägga användningen av mark och vatten är en kommunal angelägenhet och plan- och bygglagen innehåller regler för hur medborgarna ska få lämna synpunkter på översiktsplanen och detaljplaner.

### **Översiktsplan**

Alla kommuner ska enligt plan- och bygglagen ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och ge vägledning för hur mark och vattenområden ska användas och bebyggas. När översiktsplanen tas fram finns det omfattande krav på samråd med kommunens medlemmar, men också med länsstyrelsen, regionen, andra kommuner samt organisationer och enskilda som har intresse att delta.

### **Detaljplan och områdesbestämmelser**

Berörda medborgare har också enligt plan- och bygglagen möjlighet att lämna synpunkter på detaljplaner i ett samråd på samma sätt som för översiktsplanen.

## **Medborgarnas möjligheter till initiativ**

### **Medborgarförslag**

Enligt kommunallagen 5 kap. 35§ och 8 kap. 1§ är medborgarförslag en möjlighet för den som är folkbokförd i kommunen eller regionen att väcka ärenden i fullmäktige. Det är fullmäktige som beslutar om kommunen eller regionen ska ha medborgarförslag eller inte. Har ett medborgarförslag lämnats ska fullmäktige om möjligt lämna svar på förslaget inom ett år.

### **Folkomröstningar**

Fullmäktige kan besluta om att genomföra en folkomröstning för att hämta synpunkter från medlemmarna som ett led i beredningen av ett ärende. Det är fullmäktige som beslutar om fråga för folkomröstningen, datum, röstlängd och hur röstkort ska framställas. Folkomröstningar är rådgivande om inte fullmäktige beslutar om annat. Detta regleras i kommunallagen 5 kap. och i vallagen 5 kap.

### **Folkinitiativ**

Medlemmar i en kommun eller region kan enligt kommunallagen 8 kap. och 5 kap. ta initiativ till att en folkomröstning ska hållas. Det finns särskilda krav för hur framställan om folkomröstning ska ske och krav på hur många av de röstberättigande som ska stå bakom en framställan.

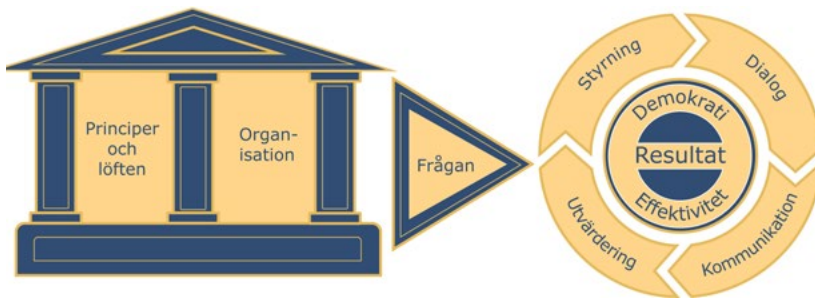
## **Medborgardialog som möjlighet**

Medborgardialog är samtalsdemokrati som syftar till att stödja det representativa systemet och ge kommuner och regioner möjlighet att ta del av medborgarnas kunskaper om det lokala samhälle de lever i.

Medborgares möjlighet till inflytande och delaktighet i det lokala samhällets utveckling har blivit en allt viktigare fråga för kommuner och regioner. SKR har sedan år 2006 i uppdrag att ge kommuner och regioner stöd i arbetet med att utveckla medborgardialoger.

Medborgarbegreppet är bredare än det rättsliga begreppet ”kommunmedlem”. I detta sammanhang använder SKR begreppet medborgare vilket innebär alla som bor, verkar, lever i eller har en relation till kommunen eller regionen.

En kommun eller en region kan med fördel inarbeta medborgardialog i styrningen och på så sätt skapa ett hållbart arbetssätt där medborgarna ges möjligheter till medskapande, inflytande och delaktighet. SKR:s styrkarta ger vägledning till vad som är väsentligt när medborgardialog ska arrangeras.



SKR:s styrkarta 2019 för medborgardialog.

### SKR:s styrkarta för medborgardialog

Första delen av styrkartan lägger grunden och består av principer och riktlinjer om varför, vad och hur kommunen eller regionen ska arbeta med medborgardialog.

#### Löften till medborgarna

Det är viktigt att vara tydlig till medborgarna om vad kommunen eller regionen ger för löften med delaktighet och vilka mål och principer som gäller vid medborgardialoger.

#### Organisation

Om kommuner eller regioner beslutar att föra in medborgardialog som en del i styrprocessen krävs en organisation för att hantera detta och för att klargöra olika roller.

### **Fråga - Område**

För varje enskild medborgardialog behöver frågan för dialogen göras tydlig. Alla vinner på om dialogen sker tidigt i beslutsprocessen där möjligheten att påverka är som störst. För att tydliggöra om frågan är aktuell för medborgardialog behöver två frågor besvaras med ja: Är frågan påverkbar? Är vi som beslutsfattare påverkbara?

### **Målgrupp**

Utifrån frågan behöver målgruppen för dialogen identifieras för att nå dem som kommunen eller regionen verkligen vill och behöver möta.

### **Styrprocess**

Redan i starten av en besluts- eller utvecklingsprocess behöver kommunen eller regionen ta ställning till om processen ska innehålla medborgardialog, hur stor omfattningen ska vara, hur djup delaktighet de är beredda att ge medborgarna. Hur resultatet kommer att utgöra ett underlag till beslut där medborgarnas värderingar kompletterar tjänstepersonernas sakkunskap behöver också tydliggöras.

## **Samspel med civilsamhället**

Civilsamhället utgör en egen sektor vid sidan av det offentliga, marknaden och enskilda hushåll. Det handlar om idéburna organisationer, den ideella sektorn eller föreningslivet.

Samspelet mellan kommuner eller regioner och det civila samhället är centralt för en god utveckling av samhället. Historiskt har också civilsamhället haft avgörande betydelse för samhällsreformer, välfärd och ekonomisk utveckling.

Företrädare för civilsamhället är ofta röstbärare för sina medlemmar och i den egenskapen väsentliga i kommunens eller regionens system för medborgardialog. Civilsamhällets aktörer är också samarbetspartner och utförare av välfärdsuppdraget. Det mervärde som idéburna organisationer kan ge utifrån sina skilda verksamheter är värdefullt för att utveckla och få in nya idéer i offentligt finansierad verksamhet.

## **Aktörer inom civilsamhället**

Som förtroendevald är det bra att lära känna civilsamhällets aktörer eftersom du säkert kommer att möta dem i olika sammanhang.

### **Föreningsliv och folkbildning**

Föreningslivet och folkbildningen är sociala mötesplatser där samspel mellan människor utvecklas och där många lär sig demokrati i praktiken. De utgör en grund för mellanmänsklig tillit och delaktighet i samhället och är en betydande utvecklingskraft för demokrati och samhällsliv.

Föreningsliv kan vara idrotts- och kulturföreningar eller föreningar som till exempel fokuserar på social verksamhet. Folkbildningen omfattar studieförbund och folkhögskolor.

### **Brukare och patienter och deras organisationer**

Brukare och patienter organiserar sig i nätverk och brukar- eller patientorganisationer. I princip alla kommuner och regioner har olika rådsforum där man samarbetar med föreningar som främst företräder äldre eller personer med funktionsvariationer.

### **Sociala företag, samhällsentreprenörer och nätverk**

Sociala företag, samhällsentreprenörer och nätverk tar initiativ för att fylla behov som inte offentlig eller privat sektor tillgodoser. Det kan till exempel handla om stöd, självhjälp för utsatta grupper, tillfälliga kulturarrangemang och självorganiserade insatser vid naturkatastrofer. Likaså utvecklar etablerade idéburna organisationer sina verksamheter genom att skapa sociala företag till exempel med syfte att ge arbetstillfällen för utsatta grupper.

### **Självorganiserade grupper**

En självorganiserad grupp samlas ofta kring en särskild fråga som de vill påverka. Sådana grupper kännetecknas av att de inte har ordförande, styrelse eller stadgar. De arbetar i mer löslig form och upplöses ofta när målet är uppnått. Självorganiserade grupper har blivit allt fler, inte minst för att sociala medier har underlättat för medborgare att få kontakt med likasinnade.

## **Samarbetsformer som möjliggör verksamhet**

Kommuner och regioner samarbetar med civilsamhället på många olika sätt. För att få till stånd breda samverkansplattformar och principiella överenskommelser för långsiktigt hållbar samverkan och stödstruktur har antalet lokala och regionala dialogprocesser ökat under senare år.

### **Bidrag och stöd**

Kommuner och regioner ger omfattande materiellt, immateriellt och finansiellt stöd och skapar därmed förutsättningar för civilsamhällets aktörer att utveckla sina verksamheter. Det sker framför allt till idrottsrörelsen, studieförbund och folkhögskolor samt olika ungdomsorganisationer. Men även religiösa församlingar, kulturföreningar, brukarorganisationer, sociala frivilligorganisationer, byalag, stiftelser med flera får stöd i olika former.



Kommuner och regioner sätter upp villkor för att verksamheten ska få stöd. Grunden är generellt demokratiska arbetssätt, öppenhet och uppföljning av hur medlen används.

Vid sidan av reguljärt organisations- och aktivitetsstöd ges också direkta projektbidrag och andra tillfälliga stöd för aktivitet som också bidrar till att uppnå kommunens eller regionens egna mål.

## **Samarbete och partnerskap**

Sedan inträdet i EU tillämpar det svenska samhället mer av partnerskapslösningar. EU:s program Leader mellan offentliga, privata och civilsamhällets aktörer på landsbygden är ett exempel på hur sektorsövergripande partnerskap kan finna nya lösningar på samhällsutmaningar. Samarbeten genom partnerskaps- och/eller samverkansavtal är också ett allt vanligare sätt att finansiera och driva större idrotts- och kulturanläggningar.

Idéburet offentligt partnerskap (IOP) är ett uttryck för en samverkan mellan kommunen, regionen och en eller flera idéburna aktörer. Kommunen eller regionen och en idéburen aktör samverkar och bidrar båda för att uppnå gemensamma allmännyttiga mål. Det finns inte ett eget juridiskt utrymme för IOP, varför varje samverkan noggrant måste analyseras och vägas gentemot kommunalrätt, upphandlingsrätt och EU:s statsstödsregler.

## **Upphandling och kontraktsrelationer**

Kommuner och regioner har också sedan länge relationer till föreningslivet både med upphandlingar av drift och andra överenskommelser om verksamheter på och med anläggningar. Detta gäller särskilt inom idrotts- och fritidsområdet.

Upphandling av civilsamhällets aktörer aktualiseras också allt mer inom vård och omsorg. Upphandling som metod för att ordna ett avtalsförhållande med en aktör i civilsamhället kan bli svår att hantera då gängse marknadsmekanismer med till exempel konkurrensutsättning inte råder. Nu finns dock vägar att utforma upphandling så att mindre och ideella aktörer kan delta på lika villkor. EU-lagstiftningens öppning för att införa reserverade kontrakt är ytterligare ett instrument för att stärka civilsamhällets möjligheter att bidra till välfärden.

## **Samspel med näringslivet**

Kommuner och regioner har ett intresse av och roller att fylla för att främja näringslivets utveckling. Ett livskraftigt näringsliv som erbjuder människor arbetstillfällen och utvecklingsmöjligheter är avgörande för att såväl lägga grunden för skatteintäkter som för att skapa attraktiva och hållbara kommuner och regioner. Den service som kommuner och regioner tillhandahåller i form av förskolor, skolor, kultur- och fritidsliv med mera är viktig både för service till det befintliga näringslivet och som förutsättning för att vara attraktiv för nyetableringar.

## **Strategi för samspel med näringslivet**

Att utveckla en strategisk plattform och ett systematiskt arbete för att vara konkurrenskraftig är viktigt såväl för kommunen och regionen som för näringslivet och arbetsmarknadens parter. Det handlar om att stärka förtroendet och bygga samverkan mellan näringsliv och kommunen/regionen samt skapa goda förutsättningar för olika näringar inom den lokala arbetsmarknadsregionen.

## Ett gott företagsklimat

Kommuner och regioner kan främja det lokala näringslivet på många olika sätt. Det kan ske genom en bra offentlig service, bra infrastruktur, möjlighet till bra boende, goda utbildningsmöjligheter och ett bra företagsklimat. Ett gott företagsklimat bygger delvis på de förutsättningar och den samhällsanda som finns lokalt. Denna avgör ofta i vilken grad den främjar entreprenörskap, inbjuder till samverkan och öppnar upp för tankar och influenser utifrån. Att skapa en god samverkanskultur och goda förutsättningar som främjar entreprenörskap och företagande är en viktig del av företagsklimatet.

Åtta av tio företag har någon gång kontakt med kommunen. De flesta av dessa kontakter är med kommunen som myndighet. Företagen är beroende av tillgänglighet, en god service, rättssäkerhet och effektivitet. Det kan vara avgörande för företagen och definierar ofta företagens bild av kommunen. Men kommunen är också kund, samarbetspartner, utbildare av framtida medarbetare med mera. Företagen möter kommunen i många olika roller och det är därför avgörande att arbetet med att utveckla kontakterna med företagen sker gemensamt. Genom att främja dialogen mellan näringslivet och den egna verksamhetens behov kan också nya idéer och lösningar utvecklas.

## Kompetensförsörjning

Sambanden mellan tillväxt, sysselsättning, skattekraft och välfärd gör kompetensförsörjningen till en mycket viktig fråga. Insatserna skiljer sig åt beroende på lokala förutsättningar men kan till exempel handla om att:

- › Skapa god dialog mellan skola och näringsliv.
- › Tillsammans med näringslivet skapa förutsättningar och attraktivitet för inflyttning.
- › Stödja företag att definiera sina framtida behov av kompetens.
- › Samarbeta över förvaltningsgränser och med andra aktörer.

Det handlar om ett samspel där olika parter i samhället förstår varandras förutsättningar och roller samt om att tydligt visa hur viktigt det är att alla drar åt samma håll. Samtidigt har kommunens eller regionens egna verksamheter utvecklingsbehov som kan tillgodoses av externa leverantörer.

## Arbetsmarknad

För företag, medborgare och kommunen spelar det mindre roll var företag etablerar sig och anställer i den arbetsmarknadsregion som man tillhör. Närliggande kommuner ska inte konkurrera, utan helst komplettera varandra. Det är viktigt att kommuner och regioner samarbetar kring frågor som rör näringsliv och företagsklimat.

Genom pendling kan kommunen bli en del av en större och mindre sårbar arbetsmarknad där utbud och efterfrågan av arbetskraft lättare kan mötas. Det är också viktigt att en regions viktigaste nod (största stad) växer och ökar sin konkurrenskraft. Näringslivsbasen kan då vidgas med en mer varierad efterfrågan på arbetskraft som följd. Sammantaget gynnar detta närliggande kommuners befolkningsutveckling och ekonomi samt bidrar till ett jämnare regionalt tillväxtmönster.

## **Samspel med andra offentliga organisationer och myndigheter**

Kommuner och regioner behöver samarbeta med andra myndigheter. Det kan vara kommuner med kommuner, regioner med regioner eller kommuner med regioner eller med länsstyrelse, arbetsförmedling, försäkringskassa, polisen med flera. Det kan handla om regional utveckling, sysselsättningsfrågor, säkerhets- eller trygghetsfrågor, samverkan inom kompetensförsörjning och utbildning, myndighetsutövning eller annan verksamhet.

### **Regional utveckling i samverkan**

Regionerna har enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete ett regionalt utvecklingsansvar kopplat till länets geografi. Uppdraget innebär att arbeta efter långsiktiga mål och att samla och förankra arbetet. Det förutsätter ett arbete med, och genom, andra aktörer för att lyckas vara en mötesplats och möjliggörare för många intressenter. Samverkan behöver ske med medborgare, ideell sektor, kommunerna, statliga myndigheter, universitet/högskola och näringsliv, som alla kan bidra till den regionala utvecklingen. Konkreta delar i uppdraget är att ta fram en regional utvecklingsstrategi och en länstransportplan samt att besluta om hur medel för regionalt tillväxtarbete ska användas.

## Samverkansformer

Samverkan regleras i kommunallagen 9 och 10 kap. Kommuner och regioner kan samarbeta i olika organiserade former som regleras i kommunallagen. Samverkan kan ske i både offentligrättslig och privaträttslig form:

- › Offentligrättsliga former är kommunalförbund, gemensamma nämnder och finansiella samordningsförbund. Det är fullmäktige i samverkande kommuner och/eller regioner som beslutar om att organisera samverkan i sådana former och att bemanna de styrande organen. I kommunallagen 3 kap. och i lag om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser beskrivs och regleras dessa organisationsformer mer utförligt.
- › Samverkan i privaträttsliga former sker i första hand i företagsform där kommunen eller regionen är delägare /medlem. Det kan handla om aktiebolag, ekonomiska föreningar eller verksamhetsstiftelser. Samverkansparter kan vara såväl andra kommuner och regioner som privata ägare. Det är fullmäktige som beslutar om verksamhet ska överlåtas till ett kommunalt företag. I kommunallagen 3 kap. beskrivs dessa former mer utförligt.
- › Kommuner och regioner kan också samverka genom avtal så att en uppgift helt eller delvis kan utföras av en annan kommun respektive en annan region. Avtalssamverkan är inte en upphandling. Istället utgår den från en faktisk samverkan där båda parter bidrar utan kommersiella förtecken. Syftet är att stärka den gemensamma kapaciteten, minska sårbarheten och uppnå högre effektivitet. Den kommun eller region som åtar sig att utföra en uppgift för någon annan övertar inte ansvaret för uppgiften. Det ligger kvar hos den som överlåter utförandet till den andra kommunen eller regionen. Avtalssamverkan används framför allt för uppgifter inom myndighetsutövning.

- Kommunförbund är ytterligare en organiserad form av samverkan mellan kommuner och regioner. Det är en ideell föreningsbildning som ofta syftar till strategisk samverkan för att ta tillvara den gemensamma kraften. Kommunförbund finns till exempel i Norrbotten, Skåne, Stockholm och Kalmar. Generellt arbetar kommunförbunden med gemensamma utvecklingsfrågor, intressebevakning och kompetensutveckling. Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, är ett kommunförbund på nationell nivå.

### Lästips!

#### Publikationer på SKR:s webbplats

- Den strategiske mångsysslaren - 10 år senare, 2019.
- Webbkurs: E-utbildning medborgardialog.
- Medborgardialog i styrning, 2019.
- Öppna jämförelser - företagsklimat 2017, 2018.



UTMANINGAR

DIGITALISERING

ÅLDRADE  
BEFOLKNING

KLIMAT-  
FÖRÄNDRING



## Folkvalda möter utmaningar

I en global värld där länder och samhällen knyts samman i ömsesidiga beroendeförhållanden behöver kommuner och regioner i Sverige vara öppna för att förstå hur detta kan påverka det egna uppdraget. Det räcker inte att ha överblick över den egna verksamheten, organisationen och lokalsamhället. De flesta kommuner och regioner har regelbunden omvärldsbevakning och gör omvärldsanalyser som ett sätt att öka medvetenheten för att kunna möta och hantera utmaningar de närmaste åren. Som förtroendevald är det viktigt att vara delaktig i det arbetet.

I denna skrift har vi särskilt valt att beskriva tre områden som innebär globala utmaningar och kräver nya arbetssätt hos kommuner och regioner. De är globala utifrån att länder gemensamt kommit överens om mål för mänskliga rättigheter och de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030 där kommuner och regioner är centrala aktörer.

Svenska regeringens strategi för de mänskliga rättigheterna och dess konventioner ska utgöra utgångspunkter i arbetet med Agenda 2030. På så sätt ska utmaningar som klimatförändringar, social polarisering och ojämlikhet, våld och konflikt mötas.

Den tekniska utvecklingen har i alla tider haft stor påverkan på samhällsutvecklingen och legat till grund för förbättrade livsvillkor och nya varor och tjänster. I dag handlar den tekniska utvecklingen framförallt om hur vi kan använda digitaliseringen för att förbättra verksamhet och livsvillkor.

Uppgiften för de förtroendevalda är att väga samman det lokala med det globala för att forma en verksamhet som kan möta de gemensamma utmaningar vi står inför.

## **Mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå**

De mänskliga rättigheterna är universella och gäller för alla. De slår fast att alla människor – oavsett land, kultur och sammanhang – är födda fria och lika i värdighet och rättigheter. De mänskliga rättigheterna berör många delar av livet och omfattar de flesta samhällsområden. Tillsammans ger de uttryck för idén att alla människor har rätt till grundläggande värden som en rimlig levnadsstandard och rätt att vara en del av samhällslivet och kunna delta i ett politiskt beslutsfattande.

Medborgerliga och politiska rättigheter omfattar bland annat yttrandefrihet, förenings- och mötesfrihet, allmän och lika rösträtt och förbud mot diskriminering.

Ekonomiska, kulturella och sociala rättigheter omfattar bland annat rätten till bästa hälsa, arbete och utbildning.

Kommuner och regioner har ett viktigt uppdrag att se till att mänskliga rättigheter ska respekteras, skyddas och främjas i all verksamhet.

Rättigheter skyddas när nationella och lokala myndigheter aktivt verkar för att den egna eller andra organisationer eller enskilda inte kränker någon enskilds rättigheter eller på annat sätt hindrar någon att ha tillgång till sina mänskliga rättigheter. Rättigheter främjas när nationella och lokala myndigheter arbetar systematiskt för att förverkliga de mänskliga rättigheterna.

## **Plattform för policy- och verksamhetsutveckling inom mänskliga rättigheter**

För att stärka det lokala och regionala arbetet inom mänskliga rättigheter (MR) har SKR utvecklat en plattform för policy- och verksamhetsutveckling. Ambitionen är att plattformen ska kunna vara en utgångspunkt och ett utvecklingsverktyg för kommuner och regioner som vill stärka det egna arbetet med mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå. Den kan även fungera som ett uppslagsverk och en inspirationskälla. Plattformen utgår ifrån kommunens och regionens grundläggande uppdrag som:

- › Serviceaktör.
- › Myndighetsutövare.
- › Samhällsbyggare.
- › Demokratiaktör.

Med hjälp av plattformen tydliggörs hur dessa uppdrag och det kommunala kärnuppdraget kopplas till säkerställandet av mänskliga rättigheter. Plattformen utgår ifrån principerna för rättighetsbaserat arbete: deltagande/inkludering, jämlikhet/ icke-diskriminering samt transparens/ansvar.

## Lagstiftning och mänskliga rättigheter

Sverige har genom att ratificera (ansluter sig till) regionala och internationella konventioner åtagit sig att respektera, skydda och främja de mänskliga rättigheterna. De mänskliga rättigheterna ska förstås som bindande åtaganden för hela det offentliga Sverige; riksdag, regering, samtliga statliga myndigheter, kommuner och regioner samt statliga eller kommunala bolag och hela den offentliga sektorn i övrigt. Alla dessa har i uppdrag att värna mänskliga rättigheter.

Exempel på svensk lagstiftning som har direkt bäring på mänskliga rättigheter är grundlagens olika fri- och rättigheter, lagen om FN:s konvention om barnets rättigheter, kommunallagens reglering av politiska uppdrag, förvaltningslagens reglering av myndighetsutövning samt patientlagen, skollagen, diskrimineringslagen och socialtjänstlagen.

### Värt att veta

I Sverige reglerar grundlagar, kommunallag och speciallagstiftning hur åtaganden ska genomföras nationellt. Regeringsformen slår bland annat fast att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

## Mänskliga rättigheter och demokrati

Att de mänskliga rättigheterna respekteras är avgörande för det demokratiska system vi har i Sverige. Ett tydligt och långsiktigt arbete med de mänskliga rättigheterna kan öka medborgarnas engagemang och göra att fler vill vara med och utforma och styra samhället. Demokrati, rättssäkerhet och respekt för mänskliga rättigheter hänger nära samman och utgör tillsammans grunden för den offentliga verksamheten.

### Lästips!

#### Publikationer på SKR:s webbplats

- Mänskliga rättigheter i styrning och ledning, 2017.
- Plattform för policy- och verksamhetsutveckling inom mänskliga rättigheter, 2019, reviderad 2022..

## Hållbar utveckling - Agenda 2030

I Sverige har Agenda 2030-delegationen konstaterat att det kommunala självstyret innebär att kommuner och regioner har ett ansvar för att Sverige ska kunna genomföra och nå målen i Agenda 2030.

FN har uttalat att inget land kan nå målen utan att involvera den lokala och regionala nivån. Det innebär att kommuner och regioner kan påverka måluppfyllelsen genom såväl lokala demokratiska processer som i sin kärnverksamhet. Vård, skola, omsorg och samhällsplanering är exempel på områden som direkt eller indirekt är kopplade till specifika delmål i agendan.

Det kommunala och regionala uppdraget att nå agendans mål styrs dessutom av skyldigheten att främja hållbar utveckling så som den uttrycks i regeringsformen 2 kap. 2§.

### Värt att veta

År 2015 antog alla FN:s medlemsstater Agenda 2030 för hållbar utveckling. Agendan är en handlingsplan för omställning till ett hållbart samhälle som ska främja fredliga, rättvisa och inkluderande samhällen.

Den riktar sig till alla länder enskilt och till världen som helhet.

Agendan är en sammanhållen målstruktur som innehåller 17 globala mål och 169 delmål. Målen är integrerade och odelbara – tanken är att inget mål kan nås på bekostnad av ett annat, framgång krävs inom alla områden för att målen ska anses vara uppnådda.

## Från medvetenhet till aktivt agerande

Medvetenheten kring Agenda 2030 och dess mål är hög i Sveriges kommuner och regioner. På flera håll pågår ett arbete kring att matcha de egna målen med agendans, eller att på olika sätt lyfta in flera av agendans mål i egna strategiska dokument.

För att agendan ska bli en integrerad del i styrning och ledning behövs en djupare förståelse om agendans innehåll och innebörd i den egna kommunen eller regionen. Agendan måste förankras både i den politiska ledningen och i tjänstepersonsledningen. Kommuner och regioner behöver fortsätta öka kunskapen kring agendan genom kommunikation och dialog. Först när agendan är förankrad i ledningen kan den bli en del i kommunen/regionens strategier och måldokument.

Kommuner och regioner behöver också göra en analys av sitt eget nuläge för att kunna prioritera framåt och hitta en riktning på arbetet. Ett bra första steg är att använda nyckeltalen i Kolada (se nedan). Även om målen i Agenda 2030 är odelbara visar analysen att olika kommuner och regioner har olika hållbarhetsutmaningar. Som förtroendevald är det viktigt att fundera över vilka utmaningar som är viktigast utifrån vårt uppdrag som serviceaktör, myndighetsutövare, samhällsbyggare och demokratiaktör. Var ska vi börja? Finns det innehåll i Agenda 2030 som vi inte fokuserar som vi borde på i dag? Kommer vi att behöva flytta resurser? Finns det något vi ska sluta göra för att kunna gasa på med annat?

## **Samverkan i fokus för att uppnå målen**

Agenda 2030 har under de senaste åren fått allt större genomslag i kommuner och regioner. Ingen organisation kan dock ensam påverka målen i rätt riktning. Det innebär att kommun, region, näringsliv, akademi, stat måste kroka arm med det civila samhället och samverka. Många regioner integrerar synsättet i Agenda 2030 när de arbetar fram sina regionala utvecklingsstrategier.

## **Nyckeltal i Kolada och Öppna jämförelser för Agenda 2030**

I samråd med SCB, Agenda 2030-delegationen samt kommuner och regioner tog Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) år 2019 fram ett 50-tal nyckeltal för Agenda 2030.

Att följa nyckeltalen och analysera sitt resultat kan ge en kommun eller region vägledning kring vilka områden som behöver prioriteras i det fortsatta arbetet med att skapa en hållbar utveckling.

I september 2020 släppte SKR den första rapporten med Öppna jämförelser inom Agenda 2030. Den fungerar som ett praktiskt verktyg för att göra nulägesanalyser och arbeta målinriktat med att skapa en hållbar utveckling mot agendans mål.

### Lästips!

#### Publikationer på SKR:s webbplats

- Öppna Jämförelser för Agenda 2030, SKR 2020.
- Medskapande omställningsarbete - backcastingexpeditioner för Agenda 2030, SKR 2021.

#### Övriga skrifter

- Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Delrapport, Statskontoret 2019
- Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige Statistisk lägesbild, SCB 2019.
- Lämna ingen utanför - Statistisk lägesbild av genomförandet av Agenda 2030 i Sverige, oktober 2020.
- Nationella samordnaren Agenda 2030 - delrapport: Ett tydligare ledarskap för hållbar utveckling, 2022.

## Utveckling med stöd av digitalisering

Digitalisering bär med sig stora möjligheter att utveckla välfärdens verksamheter. Det handlar om att med stöd av ny teknik införa nya arbetssätt och processer som bidrar till ökad kvalitet, förbättrad service, ett mer effektivt nyttjande av resurser och en



bättre arbetsmiljö för medarbetare. Digitalisering har även en potential att stärka och vidareutveckla demokrati, delaktighet och invånares inflytande.

Teknik och digitalisering är inget mål i sig. Det är ett medel och en del av lösningen på de utmaningar som bland annat den demografiska utvecklingen för med sig, men även på frågor som exempelvis rör hälso- och sjukvårdens tillgänglighet, tidigt stöd i socialtjänsten, kvaliteten i skolan och strävan efter att få fler människor i arbete.

Digitalisering handlar inte om att införa nya, lite bättre, IT-system. Det handlar om att i grunden göra på nya sätt. Att förändra beteenden och arbetssätt, med stöd av ny teknik.

Det pågår en omfattande verksamhetsutveckling genom digitalisering i kommuner och regioner, där några av de bärande delarna handlar om att

- Nyttja data som en strategisk resurs för planering, beslut, uppföljning och utveckling.
- Gå från en reaktiv verksamhetslogik till en mer proaktiv och tidigt främjande.
- Möjliggöra digital självservice för de invånare som kan och vill.
- Använda digitaliseringens platsberoende natur till att kunna erbjuda välfärd där den behövs, när den behövs, på det sätt invånare önskar.
- Använda tekniken för att koppla ihop verksamheter, organisationer och sektorer i syfte att erbjuda invånare en mer sammanhållen service.

Digitalisering behöver därmed vara på högsta ledningens agenda och en integrerad del i verksamhetsutvecklingen samt understödjas av politiskt antagna målbilder, resursfördelning, strategier för genomförande och en ändamålsenlig organisering.

Därutöver behöver det omprövas om de nuvarande sätten för ledning, styrning, mätning, uppföljning och ersättning är anpassade för att ge verksamheterna de bästa förutsättningarna att införa nya smarta arbetssätt i bred samverkan.

## **Sätt digitalisering på dagordningen**

För att styra hur digitalisering ska utvecklas inom kommuner och regioner behöver fullmäktige och styrelsen följa arbetet noga. Detta kan till exempel ske genom en stående punkt på dagordningen. Det sätter tryck i frågan och visar att digitalisering inte överläts till experter och konsulter. Styrningen kan till exempel ske genom att verksamheterna berättar om sitt utvecklingsarbete, förtroendevalda ges möjlighet att ställa frågor och formulera krav och förväntningar. På det sättet kan en löpande dialog uppstå som driver utvecklingen framåt.

Som förtroendevald har du ett särskilt uppdrag att säkerställa att digitala lösningar:

- › Följer lagen och de mål kommunen eller regionen satt upp.
- › Blir bättre för medborgarna och medarbetarna.
- › Stödjer utveckling av ett hållbart samhälle.
- › Bidrar till en effektivare hushållning med resurserna.

## **Digitalisering i samverkan**

Det finns mycket att vinna på att samarbeta kring digitala lösningar. Kanske har andra kommuner eller regioner redan gjort något som ni kan återanvända? När fler utvecklar och använder en digital lösning ökar nyttan samtidigt som den totala kostnaden minskar. Regional och nationell samverkan är av stort värde för en digital utveckling.

## Teknisk grund och säkerhet

För att utveckla nya arbetssätt och digitala tjänster krävs en fungerande plattform. De grundläggande systemen behöver prioriteras på samma sätt som för annan infrastruktur, till exempel avloppssystem. De underliggande systemen som inte ”syns” behöver utvecklas och förbättras för att mycket annat ska fungera. Det kräver att kommuner och regioner avsätter resurser för underhåll och uppgraderingar.

Frågor om informationssäkerhet behöver tidigt lyftas i utvecklingsarbetet och bli föremål för politiska mål. Kommuner och regioner behöver också vara följsamma gentemot till de överenskommelser och standarder som tas fram på nationell nivå.

## Vad är digitalisering

### Värt att veta

Digitalisering är mycket mer än att det som finns analogt överförs digitalt – så kallad digitisering. Att byta ut en handling på papper mot en digital handling har inget mervärde om inte den som handlingarna berör kan följa ärendet och interagera med dem som ansvarar för handläggningen under processen.

**Katarina L Gidlund, professor vid Mittuniversitetet, förklarar begreppet Digitalisering genom Tre S:**

”**Saker** är påtagliga. Vi kan se och ta på dem och de är lätta att förstå. Mobiltelefoner, datorer med program och appar är exempel på Saker.

**Sätt** är våra beteenden och arbetsformer. Vi är idag många som inte besöker banken utan gör våra ärenden direkt i datorn. Vi ändrar vårt Sätt.

**Samhället** är vår gemenskap. Hur samhällen ser ut och förändras är ytterligare en dimension av digitalisering. När vi pratar om automatisering och globalisering säger vi ofta att digitaliseringen påverkar samhället, som om digitaliseringen ligger utanför oss och drabbar oss som en fristående naturkraft. Så är det förstås inte. För att kunna samexistera med de förutsättningar som denna kraft ger oss behöver vi anpassa oss, i Samhället.

De Saker och Sätt vi utvecklar, påverkar och påverkas av vad vi menar är viktigt och bra. Därför behöver vi hålla alla de tre dimensionerna av digitalisering – Saker, Sätt och Samhälle – i huvudet inför varje beslut om digitalisering.

Lägger vi för lite tid på samhällsdimensionen finns risk att vi digitaliserar ideal och logiker som är utvecklade för att lösa utmaningar vi identifierade för länge sedan – och missar det vi står inför nu. En digitalisering värd namnet tar aktuella utmaningar och behov i beaktande och kan innebära att processer förändras i grunden eller i vissa fall inte längre är nödvändiga”.





”I en tid då det lokala alltmer flätas samman med det globala ökar kraven på att människors behov av lokal förankring och identitet kan kompletteras med en global utblick och ökad kunskap om omvärlden. De krav som en hållbar global samhällsutveckling ställer gör det viktigt att rusta medborgarna och deras kommuner för att hantera de komplexa samhällsfrågor som står för dörren. Samhällsbygget kan som under tidigare epoker inte längre ske för människor utan måste ske tillsammans med människor.”

- Hans Abrahamsson

# Framtiden är redan här – demokrati i en brytningstid

Hans Abrahamsson, docent i Freds- och utvecklingsforskning, vid Göteborgs universitet, har på uppdrag av SKR skrivit denna artikel om de utmaningar som han menar att demokratin står inför. Vad kommuner och regioner kan och bör tänka på när de ska forma en hållbar grund för den lokal demokratin.

## Demokratis utveckling

Det västerländska representativa demokratiska systemets 100-åriga historia beskrivs ofta som en framgångssaga. Sedan sin födelse har det blivit det dominerande styrelseskicket världen över. Samtidigt påminner nya framväxande hot som demokratin står inför runt om på vår jord om vikten av att demokratin måste demokratiseras och värnas.

Den västerländska demokratin med sitt flerpartisystem växte fram ur den sociala skiktning som präglade industrisamhället under det nationalstatliga projektets uppbyggnads- och mognadsfas. Olika partier värnade olika gruppers intressen i kampen mellan olika konfliktlinjer. Socialdemokratin såg till arbetarrörelsens behov på

samma sätt som bondeförbundet såg till landsbygdsbefolkningens. Det västerländska folkstyret uppvisade samtidigt samsyn när det gällde vikten av liberala värdegrunder och försvar av minoriteters rättigheter mot majoritetsstyrets förtryck.

Nationalstaten spelade inte bara en viktig roll som garant för de medborgerliga civila och politiska rättigheter på vilka demokratin vilade. Den tillhandahöll också arenor för lagstiftning som avsåg att göra det möjligt att genomföra demokratiskt fattade politiska beslut i praktiken. Därtill kom nationalstatens rätt till kollektiv beskattning av medborgarna. Tillsammans med en regional omfördelningspolitik var denna en förutsättning för att mobilisera kapital och finansiera den infrastruktur som det nationella industriella moderniseringsprojektet krävde.

Detsamma gäller det utbildnings- och hälsovårdssystem som måste till för att möta de krav på arbetskraftens kunskapsnivå och välmående som övergången från jordbrukssamhället ställde. Det generella skattefinansierade välfärdssystemet skulle tillsammans med ett demokratiskt inflytande över medlens användning säkerställa dess legitimitet.

Idag har nationalstatens roll förändrats. Bärkraftiga delar av industrisamhällets nationella produktionssystem har genom teknologisk utveckling, moderna kommunikationssystem, kapitalmarknadernas avreglering och ökat utländskt ägande förvandlats till länkar i globala förädlingskedjor. Ökad rörlighet på kapital, varor och arbetskraft har medfört att det globala flätats samman med det lokala. Ekonomiska beslut har flyttats bortom nationalstatens räckvidd och hamnat i otakt med politiska ställningstaganden. De transnationella företagens krav på den lokala arbetsmarknadens förmåga till kompetensförsörjning har samtidigt ökat platsens betydelse.



Alla platser globaliseras emellertid inte lika fort och vissa inte alls. Många människor upplever det allt svårare att tillvarata sina livschanser. Stora berättelser och partiprogram börjar förlora sin relevans. Tron på det moderna framsteget byts ut mot oro för framtiden. Partiernas identitet förändras, många dras mot mitten för att bredda väljarbasen som blivit allt rörligare. Många väljare röstar med fötterna och plånboksfrågor blir allt viktigare. Valdeltagandet uppvisar stora variationer i olika valdistrikt.

Kommunreformerna har sedan år 1971 minskat antalet förtroendevalda med fyra femtedelar och de uppgår nu till strax över 40 000. Samtidigt har Sveriges befolkning ökat med två miljoner.

Ett exempel på det politiska landskapets förändring är således att avståndet mellan väljare och beslutsfattare har ökat. En annan anledning till det förändrade politiska landskapet står att finna i att samhället individualiserats. Förbättrad tillgång till information gör att människor bemäktigas och får ökad tilltro till sin egen förmåga. Forskning visar att allt fler medborgare vänder de etablerade partierna ryggen och kanaliserar sitt politiska engagemang genom sociala rörelser eller lösare nätverk utan tydliga hierarkier.

Forskningslitteraturen talar om att övergången från det nationalstatliga moderna projektet med sin hierarkiska linjestyrning till det nätverksstyrda samhället med sina globala kontaktytor har reducerat politisk rådighet och förutsättningar för regeringsutövning. Problemen i det brittiska underhuset kring Brexit utgör, liksom svårigheterna med att bilda regering i Sverige efter valet 2018, två illustrerande exempel.

Utvecklingen världen över visar samtidigt på hur utrymmet för populism ökar. Folket ställs mot eliten. Mer än var fjärde europeisk väljare röstar idag på ett populistiskt parti för en exkluderande politik. I samhällsdebatten framställs populismens framväxt som ett hot mot den liberala demokratin. Några ser det som att det är

den liberala representativa demokratins kris som skapar utrymme för såväl populism som för krav på meritokrati och expertvälde. Andra ser populismen som demokratins räddning.

”Frågan vi måste ta ställning till är hur vi ska leva tillsammans i en värld i förändring.”

Vilken är demokratins framtida roll? Vilka värden ryms i det demokratiska styrelseskicket som är värda att bevara och varför? Vad krävs för att detta ska låta sig göras?

## Nya konfliktlinjer

Vår tids stora samhällsomdaning, där processer som globalisering, migration och urbanisering i samverkan flätar samman det lokala med det globala skapar ett alltmer heterogent samhälle. Detta har medfört en rad komplexa samhällsproblem och förändrat dominerande maktordningar.

Problemen är svåra att kartlägga och förtroendevaldas och tjänstepersoners tolkningsföreträdare ifrågasätts. Det blir allt tydligare att problemen bara kan identifieras och lösas tillsammans med de som berörs.

Forskningen visar också entydigt på hur människors ökade delaktighet och känsla av sammanhang bidrar till förbättrad folkhälsa och social sammanhållning. Olika undersökningar visar också på att allt fler människor aktivt vill delta i samhällsutvecklingen under förutsättning att de blir lyssnade på och kan påverka beslutsfattandet. Här står den representativa demokratin inför stora utmaningar. Allt färre människor känner igen sig i det politiska samtalet och upplever sig inte representerade av sina politiska förtroendevalda.

Den ojämna utveckling som hör globaliseringen till har förstärkt såväl socioekonomiska som sociokulturella ojämlikheter vilket ökar vikten av demokratins traditionella roll som konflikt- och utjämningsmekanism.

Som en följd av minskat politiskt utrymme för omfördelningspolitik har inkomst- och hälsoklyftor ökat under senare decennier. Landet håller på att slitas isär, människor lever i skilda världar, samhällstilhörigheten minskar och många känner sig exkluderade.

Känslan av att inte längre vara behövd gäller för grupper såväl i tätorters och städers olika bostadsområden som på lands- och glesbygd.

De politiska partiernas försök att bredda väljarbasen genom att se till medelklassens behov och många gånger utifrån liberala värdegrunder har, mot bakgrund av samhällets ökade mångfald, förändrat samhällets konfliktlinjer. Strävan efter att säkerställa mänskliga rättigheter och undvika majoritetens förtryck av minoriteter har medfört att fokus lagts på arbetet med att förbättra den socio-kulturella jämlikheten. Detta har av alltför många medborgare upplevts som ett ske på bekostnad av det politiska arbetet med att hantera människors materiella villkor och den socioekonomiska ojämlikheten.

”Forskning visar att tilltron till marknadsekonomins egen förmåga att komma tillrätta med socioekonomiska ojämlikheter inte fungerar i praktiken.”

Förändringen i det politiska landskapet förklaras också av att de politiska partierna i sig har förändrats vilket ytterligare förstärker behovet av en utvidgad demokrati. Denna förändring yttrar sig inte enbart i att människor själva väljer nya former för att kanalisera sitt politiska engagemang utanför det traditionella partisystemet.

De politiska partierna har i allt större utsträckning samtidigt övergått till att basera utformningen av sin politik på olika opinionsundersökningar. Forskning visar dock på risken för att sådana opinionsundersökningar främst ger uttryck för människors individuella (många gånger oreflekterade) åsikter. Därigenom har behov skapats av mötesplatser där människor med olika åsikter kommer samman med möjlighet för liknande oreflekterade åsikter att med hjälp av olika perspektiv och fördjupad kunskap bearbetas till kollektiva politiska anspråk. Under demokratins framväxt i det antika Grekland spelade samtalen på en sådan "Agora" en helt avgörande roll för det politiska beslutsfattandet.

En socialt hållbar samhällsutveckling kräver att människor känner sig inkluderade och behövda. Livschanser måste vara jämlika och kunna tillvaratas på ett jämlikt sätt. Såväl socioekonomisk ojämlikhet som sociokulturell ojämlikhet behöver hanteras. Det gäller inte bara ojämlikheternas vertikala dimensioner mellan individer, utan också deras horisontella dimensioner mellan olika samhällsgrupper. Forskningen visar på att den liberala demokratins problem med att samtidigt hantera såväl de socioekonomiska som de sociokulturella ojämlikheterna öppnat upp utrymmet för populistiska strömningar där de politiska beslutsfattarnas strävan efter att tillgodose minoritetens intresse många gånger ställs mot deras upplevda oförmåga att se till folkflertalets grundläggande materiella behov. Denna utveckling har förändrat det svenska politiska landskapet i så motto att den tidigare blockpolitiken utifrån den socioekonomiska motsättningen mellan arbete och kapital har börjat luckrats upp till följd av värdegrundsfrågor som de sociokulturella ojämlikheternas dimensioner ställt på sin spets. Detta utgör en viktig orsak till att många väljare som upplever sig sakna politisk representation söker sig till populistiska strömningar och en rad nya lokala partier växer fram på kommunal nivå.

## Kännetecknen för en god lokal demokrati

Genom sin befolkningstillväxt har urbana miljöer kommit att utgöra en allt större del av väljarbasen och därmed dragit till sig allt mer uppmärksamhet från politiskt förtroendevalda. Det urbana livet har blivit normen för ”det goda livet”. Till följd av att investeringsflöden, sysselsättning och utbudet av välfärdstjänster alltmer koncentreras till urbana regioner har allt fler områden hamnat utanför samhällsutvecklingen. Denna utveckling har blivit speciellt tydlig på landsbygden där den sociokulturella ojämlikheten upplevts ha ökat. Många platser har förlorat i betydelse, det kulturella utbudet krymper, busslinjer och skolor läggs ned och tillgången till välfärdstjänster försämras.

Den ökade geografiska segregationen har i sin tur medfört att den socioekonomiska och sociokulturella ojämlikhetens vertikala dimension – fördelning av resurser mellan individer – kompletterats med en horisontell dimension – fördelning av resurser mellan områden och mellan olika samhällsgrupper. För många människor som känner sig inkluderade i samhällsutvecklingen och som kan tillvarata sina livschanser spelar den lokala tillhörigheten en mindre roll. De känner sig hemma lite överallt (anywhere). Samtidigt visar samhällsforskningen på hur människor, som känner sig mindre tillrätta med tillvaron, mindre behövda eller som bor på platser som hamnat i bakvattnet, söker nya grupp tillhörigheter för att känna igen sig i det politiska samtalet, bli representerade och kunna göra sin röst hörd. Globaliseringens ojämna utveckling ökar behoven av lokal gemenskap, identitet och att ha sin förankring någonstans (somewhere).

Det politiska landskapets förändring som följer i den globaliserade samhällsutvecklingens spår uppvisar samtidigt två tendenser som delvis kan uppfattas stå i strid med varandra. Å ena sidan visar forskningen på tendenser till en ökad individualisering i den bemärkelsen att människor får ökad tilltro till sin egen förmåga och

inte i samma utsträckning som tidigare vill låta sig representeras av någon annan. Å andra sidan visar forskningen på hur globaliseringsens ojämna utveckling ökar behoven av lokal gemenskap och identitet. Ur demokratisk synpunkt drar emellertid dessa motstridiga tendenser åt samma håll.

”Sammantaget pekar de på behovet att komplettera den liberala representativa demokratin med andra former för medborgarnas delaktighet och inflytande.”

### **Ökade förutsättningar för att delta**

De komplexa samhällsfrågor som följer i samhällsomdaningens spår och de nya konfliktlinjer som skapas kring det sätt på vilket de ska hanteras, förstärker de krav som ställs på den sociala hållbarhetens förutsättningar. Detta förhållande ger fog för en mer maximalistisk demokratisyn för att tillvarata medborgarnas problemlösningsförmåga när det gäller att hantera komplexa samhällsfrågor och möjliggöra mer medvetna politiska beslut. Det finns därtill flera andra argument som talar för behovet av att komplettera den liberala representativa demokratin med former som medger ökat medborgerligt deltagande. Forskningen visar på värdet av demokratins demokratisering och av att människor lättare kan komma till tals, få sin röst hörd och påverka de politiska beslut som har inflytande över människors vardagsliv också mellan valen.

Det gäller inte bara frågan om att förbättra folkhälsan och den sociala hållbarheten utan också för att genomföra de förändrade levnadsvanor och den omställning av produktions- och konsumtionsmönster som klimatförändringarna och den ekologiska hållbarheten kräver. Forskningen visar på att det framför allt är genom sådan delaktighet som en mer rättvis och jämlik politisk beslutsprocess kan säkerställas i praktiken.

## Fördelning av makt

Ytterligare en aspekt som visar på vikten av medborgarnas deltagande i den politiska beslutsprocessen handlar om makt. De komplexa samhällsfrågor som följer i samhällsomdaningens spår har förändrat det sätt på vilket politisk makt och förmåga kommer till uttryck. Maktteorin skiljer härvidlag på makt över någon eller något och makt till någonting. Medan så kallat tvingande makt är ett exempel på makt över uppfattas legitim makt ofta som en frivillig form av underordning vilken ger makthavarna ökad förmåga och makt till att genomföra de beslut som fattats och på tänkt sätt. För att hantera vår tids komplexa samhällsfrågor ställs allt större krav på tillgång till makt till någonting, på ökad förmåga att gå från ord till handling och i praktiken kunna genomföra de åtgärder som beslutats. För detta krävs att makthavarna kan bemäktigas till att bli handlingskraftiga. Detta kan bara ske om makthavarna upplevs som legitima hos berörda befolkningsgrupper.

”Erfarenheterna visar på att förmågan att dela med sig av makt är ett effektivt sätt för makthavarna att öka sin legitimitet.”

## Upprätthålla politiska partiernas viktiga funktion

Demokratins uppgift är inte bara att säkerställa minoriteters individuella rättigheter (individuell behovstillfredsställelse). Demokrati (och politik) handlar också om kollektiva beslut för att tillgodose kollektiva behov (samhällsnytta i en bredare bemärkelse). I en tid då det lokala alltmer flätas samman med det globala ökar därtill kraven på att människors behov av lokal förankring och identitet kan kompletteras med en global utblick och ökad kunskap om omvärlden och de krav som en hållbar utveckling ställer på gemensamma globala åtaganden. De krav som en hållbar samhällsutveckling ställer gör det viktigt att rusta medborgarna för att

hantera de komplexa samhällsfrågor som står för dörren genom att komplettera den nationella identiteten med en identitet som formas såväl hitom som bortom nationalstaten.

Under den nationalstatliga epoken levde människor sitt vardagsliv på en plats i taget. Idag lever alltfler människor på många ställen samtidigt. Ytterst handlar det om att möjliggöra inkluderande kommunala rådslag för samtal om hur vi ska leva tillsammans i en värld i förändring och om att upprätta någon form av lokala samhällskontrakt som reglerar medborgarnas rättigheter och skyldigheter på den plats de bor, arbetar eller långvarigt vistas på oavsett var de råkar vara födda och har sin juridiska status (medborgarskap). Arbetet med att genomföra FN:s globala mål för en hållbar utveckling (Agenda 2030) och med att anpassa dess olika mål och delmål till de förhållanden som råder lokalt kan vara utgångspunkt för en sådan perspektivinsamling med tillhörande rådslag.

Liknande sammankomster och samtal gör det också möjligt för de politiska partierna att upprätthålla sin viktiga funktion med att låta människors uppfattningar komma till tals och sammanjämka människors olika åsikter till kollektiva politiska anspråk. Genom att systematisera och institutionalisera liknande perspektivinsamlingar och kommunala rådslag skapas möjligheten att komplettera den liberala representativa demokratin med vad som skulle kunna benämnas för en inkluderande perspektivdemokrati. Erfarenheter från olika kommuner runt om i landet visar hur en sådan perspektivdemokrati i praktiken skulle kunna medföra interaktion och samspel mellan den hierarkiska linjeorganisationen som präglar aktuella styrsystem och nätverkssamhällets mer platta, rörliga och oklara organisationsformer som hör framtiden till.



## Digitalisering

Under senare tid har stor uppmärksamhet ägnats åt digitaliseringens möjligheter att underlätta sådana mer inkluderande demokratiska former. Genom utbyte av meddelande i realtid (chattar) kan virtuella torg skapas som påminner om antikens demokratiska mötesplatser (Agoran). Medborgarna får det samtidigt lättare att mobilisera varandra för att genomföra gemensamma aktioner och protester.

”Forskningen visar på att digitalisering också underlättar arbetet för beslutsfattare på olika nivåer med att nå ut till medborgargrupper som det annars är svåra att nå.”

Därtill kommer att digitalisering underlättar arbetet med att tillhandahålla bakgrundsmaterial som höjer kompetensnivån när det gäller de sakförhållanden som ska diskuteras. Samtidigt visar andra erfarenheter på att digitalisering försvårar den interaktion som krävs mellan olika medborgargrupper med olika åsikter för att människors åsikter ska kunna fördjupas till mer genomtänkta förhållningssätt och därmed kunna omvandla människors individuella behov till kollektiva anspråk. Alltför många internetanvändare söker sig till likasinnade för att få sina åsikter bekräftade och fastnar därmed i så kallade filterbubblor med ringa kunskaphöjande effekter. Risken för en fragmenterad verklighetsuppfattning förstärks ytterligare genom användning av algoritmer som styr människors kontaktsökande på nätet i en utstuderad riktning. Även om försök görs för att med hjälp av olika plattformar (så kallade ”block-chains”) hitta ändamålsenliga lösningar (till exempel inom ramarna för Democracy Earth Foundation eller vTaiwan) återstår problem med trollfabriker och desinformation som måste övervinnas för att digitaliseringens potential ska kunna tillvaratas på ett sätt som stärker demokratin och minskar risken för integritetsintrång, övervakning och manipulation.

# Litteraturlista

Abrahamsson, Hans (2019a) **Vår tids stora samhällsomdaning, Om konsten att värna demokrati och social hållbarhet**, Göteborg: Bokförlaget Korpen

Abrahamsson, Hans (2019b) **Den politiska ekonomins Glokala uttryck – Sverige i en värld i förändring**, Göteborg: Bokförlaget Korpen

Bjereld, Ulf, Blombäck, Sofie, Denker, Marie & Sandberg, Linn (2018) **Digital demokrati? Partierna i en ny tid**, Stockholm: Atlas

Brown, Valerie, Harris, John & Russel, Jacqueline (2010) **Tackling Wicked Problems Through the Transdisciplinary Imagination**. New York: Earthscan

Castells, Manuel (2018) **Rupture: The Crisis of Liberal Democracy**. New York: Polity Press.

Coe, Neil & Yeung, Henry (2015) **Global Production Networks: Theorizing Economic Development in an Interconnected World**. Oxford: OUP

Cruikshank, Barbara (1999) **The will to empower – democratic citizens and other subjects**. London: Cornell University Press

Crouch, Colin (2011) **Postdemokrati**. Göteborg: Daidalos della Porta, Donatella (2013) **Can Democracy be saved?** Cambridge: Polity

Dowding, Keith (1996) **Power**. Buckingham: Open University Press

Fishkin, James (1991) **Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform**, New York: Yale University Press

Florida, Richard (2006) **Den kreativa klassens framväxt**. Göteborg: Daidalos Florida

Florida, Richard (2017) **The new urban crisis – how our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class and what we can do about it**. New York: Basic Books

Goodhart, David (2017) **The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics**. London: Hurst & Co.

Habermas, Jürgen (1996) **Kommunikativt handlande**. Göteborg: Daidalos

Hettne, Björn (2009) **Thinking about development**. London: Zed Books

Landemore, Hélène (2020) **Open Democracy**, New Jersey: Princeton University Press

Marmot, Michael (2008) **Closing the gap in a generation – Health equity through action on the social determinants of health**. Genève: World Health Organization

Mouffe, Chantal (2009) **Om det politiska**. Hägersten: Tankekraft

Milberg, William & Winkler, Deborah (2013) **Outsourcing economics – Global Value Chains in Capitalist Development**. New York: Cambridge University Press

Porter, Michael (ed) (2008) **On Competition**. Boston: Harvard Business School Publishing

Rhodes, Raw (1994) **The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain**, *The Political Quarterly*, 65(2), s. 138–151

Schön, Lennart (2014) **En modern svensk ekonomisk historia, tillväxt och omvandling under två sekel.** Lund: Studentlitteratur

Therborn, Göran (2018) **Kapitalet, överheten och alla andra – klassamhället i Sverige – det rådande och det kommande.** Lund: Arkiv förlag

Thörn, Håkan (2012) **Globaliseringens dimensioner – nationalstat, välfärdssamhälle, demokrati och sociala rörelser.** Stockholm: Atlas

Wilkinson, Richard & Pickett, Kate (2010) **The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone.** London: Penguin books

World Value Survey (2017) **Mer om kulturkartan.** Stockholm: Sekretariatet för Framtidsstudier – hämtad j anuari 2018 från: <https://www.iffs.se/world-values-survey/mer-om-kulturkartan/>

Wästberg, Olle & Lindvall. Daniel (2017) **Folkstyret i rädlans tid.** Stockholm: Fri Tanke



# Folkvald

En skrift om uppdraget som ledamot i fullmäktige

Sveriges Kommuner och Regioner arbetar för att stärka de förtroendevaldas förutsättningar att verka i sitt uppdrag.

Att vara folkvald i fullmäktige är ett viktigt förtroendeuppdrag i den lokala demokratin.

Det svenska demokratiska systemet är utsatt för påfrestningar. Ungefär hälften av de förtroendevalda byts ut under en mandatperiod och antalet nya partier ökar på lokal nivå. Samtidigt tenderar förtroendet för de politiska partierna att minska och hat och hot mot de förtroendevalda ökar.

Denna skrift ingår i ett kunskapsmaterial som riktar sig till alla fullmäktigeledamöter med syftet att de ska förstå och kunna utföra sitt uppdrag på bästa sätt. Vad innebär uppdraget? Vilka kunskaper och andra förutsättningar behöver en ledamot?

ISBN 978-91-8047-065-0

Beställ eller ladda ner på [skr.se/publikationer](http://skr.se/publikationer)

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | [skr.se](http://skr.se)



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner