

SKR.

# ”En dold maktstruktur i den svenska demokratin”

Sveriges kommuner och regioner (SKR) växlar mellan tre roller men saknar legitimitet i alla. Hur besluten förankras bland medlemmarna är oklart, och organisationen verkar inte heller i medborgarnas intresse. Antingen har vi kommunalt självstyre eller också har vi SKR, skriver docent **Louise Bringselius** och professor **Bo Rothstein**.

**DN**  
DEBATT  
220326

Coronakommissionens rapport har mycket förtjänstfullt klarlagt både styrkor och brister i det svenska statsmaskineriets förmåga att med snabbhet och kraft möta den pandemi som drabbade landet våren 2020. Vad som emellertid klarläggs av kommissionens betänkan- den är också att vi har en dold maktstruktur i den svenska demokratin.

Nu är det angeläget att tydliggöra hur kontakten mellan regeringen och den lokala nivån – kommuner och regioner – ska se ut i alla de välfärdsfrågor som rymms inom det kommunala självstyret. Vem talar för medborgarna i kontakten med regeringen i dessa frågor?

De som framför allt har suttit vid regeringens bord och representerat behoven i den kommunala och regionala välfärdssektorn är organisationen Sveriges kommuner och regioner (SKR), som är en intresseorganisation för arbetsgivarsidan i landets 290 kommuner och 21 regioner. Att SKR i första hand har arbetsgivarsidans intresse för ögonen framgick tyvärr under pandemin.

De som framför allt har suttit vid regeringens bord och representerat behoven i den kommunala och regionala välfärdssektorn är organisationen Sveriges kommuner och regioner (SKR), som är en intresseorganisation för arbetsgivarsidan i landets 290 kommuner och 21 regioner. Att SKR i första hand har arbetsgivarsidans intresse för ögonen framgick tyvärr under pandemin.

SKR fungerar i dag som en dold maktstruktur i den svenska demokratin. Som privaträttsligt reglerad förening utan demokratisk insyn och möjlighet till demokratiskt ansvarsutkrävande är SKR en anormali både i vår demokrati och i vår offentliga förvaltning. Det är inte hållbart, utan riskerar ytterst att drabba medborgarna. SKR hindrar dessutom direktdialog mellan nivåerna. Ofta syns SKR i dialogmöten och panelsamtal, medan beslutsfattare i kommuner och regioner står utanför.

I Coronakommissionens slutbetänkande påpekas exempelvis att Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten initialt hölls utanför de samverkansmöten som hölls med regiondirektörer och hälso- och sjukvårdsdirektörer. ”Detta skapade viss förvirring i kommunikationen”, skriver kommissionen (SOU 2022:10, sidan 395).

Genom att blockera dörren och sätta



Coronakommissionen är exempelvis kritisk mot hur SKR försenade uppstarten av testningen under pandemin, skriver artikelförfattarna. Foto: Magnus Hallgren

sig själv som ensam ambassadör för Sveriges alla 290 kommuner och 21 regioner utgör SKR ett hinder för det kommunala självstyret som de säger sig vilja värna. Antingen har vi kommunalt självstyre eller också har vi SKR.

Nu växer kritiken mot SKR:s ovilja att släppa fram andra aktörer på arenan. Flera myndigheter och utredningar, däribland Statskontoret och Riksrevisionen, har pekat på problemen kring SKR. I dag kan Coronakommissionen adderas till listan. Utöver att bistå med mötesrum för beslutsfattare från landets regioner och kommuner växlar SKR i praktiken mellan tre roller, och saknar legitimitet i samtliga:

## 1 Något som liknar en arbetsgivarrepresentant.

Det här är den roll SKR själva säger sig ha. Det är rimligt att arbetsgivarsidan behöver samordna och organisera sig. Men som förening saknar SKR den juridiska reglering som krävs för att axla en sådan roll.

Grundlagen är tydlig vad gäller att all offentlig makt ska utövas under lagarna och att all offentlig maktutövning ska åtföljas av möjligheter till ansvarsutkrävande. Våra folkvalda politiker ska stå till ansvar inför väljarna i återkommande val och de offentliga tjänstemännen arbetar under lagstadgat ansvar. I båda fallen är kraven på transparens stora, till exempel i form av offentlighetsprincipen. För SKR gäller ingen av dessa viktiga principer.

Coronakommissionen konstaterar: ”SKR företräder inte enskilda kommuner och regioner i formell mening och har ingen bestämmanderätt över dem” (sidan 690).

## I båda fallen är kraven på transparens stora, till exempel i form av offentlighetsprincipen. För SKR gäller ingen av dessa viktiga principer.

Hur SKR förankrar sina beslut bland medlemmarna är oklart. Höga politiker i kommuner och regioner vittnar om att de inte alltid tillfrågas innan SKR förhandlar politiskt viktiga beslut med regeringen. Det väcker frågor om vem SKR egentligen representerar.

## 2 Något som liknar en statlig myndighet under regeringen.

Regeringen ger regelbundet SKR uppdrag som omfattar mycket stora belopp. På så vis fungerar SKR delvis som regeringens förlängda arm eller en statlig myndighet, samtidigt som ordinarie myndigheter i staten hamnar i skuggan. Många av uppdragen ges till SKR utan offentlig upphandling och trots att SKR inte har rätt att fatta beslut i sina medlemmars vägnar.

Det finns inte några tecken på att överenskommelserna mellan regeringen och SKR blir färre. Vid ett panelsamtal under konferensen Nationella vårdkompetensrådet (24 september 2021) konstaterade SKR:s före detta vd Vesna Jovic, som slutade efter bara en kort tid på posten, att det är mycket stora belopp som förs över till SKR:

”Under min tid tyckte jag också att det var problematiskt med de här överenskommelserna, därför att det

innebär också en styrning från sidan på ett väldigt oklart och otydligt sätt. Och det är väldigt mycket pengar inblandade som gör att SKR egentligen förstärktes med 50 procent sett till medarbetarantal.”

## 3 Något som liknar ett fjärde parlament.

SKR kallar sig självt för en politiskt styrd organisation. Kommuner och regioner skickar ombud (ett urval av deras folkvalda politiker) till SKR:s förbundskongress, som utser en styrelse. Kongressen har likheter med ett parlament och styrelsen med en regering, men med den viktiga skillnaden att väljarna inte har rösträtt till dessa. De politiker som styr SKR är därmed inte direktvalda, utan utses indirekt. De är ofta okända för väljarna.

I SKR fattas beslut i viktiga principfrågor å medlemmarnas vägnar. Exempelvis tog SKR nyligen ett beslut om att gå emot regeringens förslag om ett bestämt vårdplatsmål. Det var ett anmärkningsvärt beslut, som än en gång tydliggör att SKR inte verkar i medborgarnas intresse.

För offentliga organisationer ska medborgarintresset och inte ett arbetsgivarintresse vara den självklara utgångspunkten. Den växande kritiken från politiker och tjänstemän i regionerna mot SKR:s bristande lyhörddhet adderar till frågetecknen kring SKR:s ställningstaganden i remissvar, med mera.

Det är dags att välja väg gällande SKR. Om SKR inte själva förstår det bör regering och riksdag kliva fram – eller de tjänstemän och politiker som verkar i kommuner och regioner.

SKR ska inte vara en för medborgarna dold maktsfär i den svenska demokratin. Det behövs en bred diskussion om hur man kan skapa en modell som tar det kommunala självstyret på allvar och gör det lättare för medborgare, patientorganisationer, professionsorganisationer samt tjänstemän och politiker i kommuner och regioner att nå fram till regeringen i frågor som ligger på kommunernas och regionernas bord.

**Louise Bringselius**, docent i företags- ekonomi vid Lunds universitet

**Bo Rothstein**, professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet

**Replikor.**  
DN.se/debatt

”Garantitillägget sätter press på att pensionerna höjs för alla”  
Ida Gabrielson, Vänsterpartiet, svarar sju pensions- och sparekonomer (21/3).