

Den kommunala självstyrelsen

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 statskick och genom kommunal självstyrelse. (Regeringsformen 1:1).

I REGERINGSFORMENS PORTALPARAGRAF KAN vi läsa att den svenska demokratin förverkligas bland annat genom den kommunala självstyrelsen. Forskare som fördjupat sig i frågan menar dock att den kommunala självstyrelsen i praktiken saknar starkt grundlagsskydd (Petersson 2005: 170; jfr Nergelius 2006: 89f). Regeringsformen anger nämligen att självstyrelsens utformning ska fastställas av riksdagen genom vanlig lag. Därför får självstyrelsen karaktären av en "gummibandsprincip" (Petersson 2005); regelverket ger riksdagsmajoriteterna makt att utvidga eller inskränka kommunernas befogenhetssfär efter rådande behov (t.ex. Nergelius 2006; Petersson 2001/2002). Dahlkvist & Strandberg (1999: 290) går härvid så långt som att säga att de svenska kommunerna nog aldrig varit mycket mer än "lokala verkställare av statlig reformpolitik" (jfr. Nergelius 2006: 288), det som Montin (2004: 36) gett etiketten "välfärdsstatens förlängda arm".

Med facit i hand hävdar många att denna ordning historiskt sett tjänat Sverige väl. Men från ett principiellt perspektiv kan man fråga sig om detta sätt att reglera den kommunala självstyrelsen är det mest önskvärda.

Det är i sammanhanget värt att påminna om att relationen mellan stat och kommun tidvis varit tämligen infekterad. Missnöjet med statens starka grepp över kommunsektorn fick på 1990-talet sitt uttryck genom kommunernas kritik mot förslaget om skattestopp, den mellankommunala skatteutjämningen, att staten inte följde finansieringsprincipen, samt att för mycket detaljreglering förekom. Dessutom visade en studie från 2003 att ledande kommunpolitiker upplevde att det över tid skett en förskjutning av makt från lokal till statlig nivå (Karlsson 2004: 13). Mot denna bakgrund vill vi problematisera den rådande ordningen, samt lyfta fram vad som i sentida debatt beskrivits som hot mot idén om självstyrande kommuner.

Värdet av en stark och skyddad lokal självstyrelse

Sverige är en enhetsstat. Kommunerna är skapade av statsmakten. Kommunerna får sitt självstyre från staten. Givet denna ordning kan svenska kommuner aldrig vara självständiga i någon kvalificerad mening. Med detta sagt finns det också för enhetsstater alltid möjligheten att konstitutionellt skydda den lokala självstyrelsen, bland annat i syfte att bygga in begränsningar för den egna maktutövningen.

Varför är då lokal självstyrelse värd att skydda? Om vi ser på det politiska tänkandets historia, är det tydligt att det inte teoretiserats särskilt mycket om denna fråga. McKenzie (1961:5) hävdade till och med att det helt saknas normativa teorier som kan ge någon vägledning i frågan om varför lokal självstyrelse är något värdefullt. Ungefär 50 år senare fick han medhåll av James Chandler (2008) som menade att läget fortfarande var detsamma. Författarna till detta kapitel har dock i ett antal arbeten försökt råda bot på detta (se Erlingsson & Ödalen 2008; 2009; 2013; 2017).

Något förenklat kan sägas att vi i tidigare arbeten uppmärksammat två olika huvudtyper av skäl till att grundlagsskydda en stark lokal självstyrelse. Dels finns det instrumentella skäl därtill, dels skäl som hänvisar till de mer grundläggande moraliska värden som en stark, grundlagsskyddad lokal självstyrelse kan realisera. Vi ska kortfattat redogöra för dessa argument.

Bland de instrumentella skälen finner vi argument som menar att ett grundlagsskyddat självstyre kan förbättra kommunernas administrativa och ekonomiska effektivitet. Lokala beslutsfattare har, jämfört med de beslutsfattare som befinner sig på den statliga nivån, överlägsen information om lokala förhållanden. Detta ger dem unika möjligheter att anpassa politiken till den egna befolkningens önskemål. Vidare, om kommunpolitik tillåts spela en större roll ökar de mellankommunala skillnader som har sitt ursprung i kommunernas olika policyval. Detta ger i sin tur upphov till en sund konkurrens mellan kommuner, och en institutionell mångfald som gör att kommunerna kan jämföra sig med varandra, lära sig av andras misstag och inspireras av andras framgångar.

Det finns också argument som fokuserar på mer grundläggande moraliska värden. Ett sådant argument bygger på tanken att i en situation där kommunpolitik tillåts spela roll, och en hög grad av variation mellan kommuner tillåts, kan kommunmedlemmar utöva ett mer meningsfullt demokratiskt självbestämmande. I den teoretiska litteraturen framkommer ofta ståndpunkten att det faktum att medlemmarna i en geografiskt koncentrerad grupp är överens om att de vill vara självstyrande utgör själva grunden för att de bör ha en rätt till lokalt självstyre. Härvidlag kan de svenska kommunerna, om de institutionellt laddas med en stark, konstitutionellt skyddad rätt till lokal självstyrelse, utgöra en viktig plattform för utövandet av ett meningsfullt kollektivt demokratiskt självbestämmande. Bakom resonemanget finns en demokratisyn som skänker lokala viljetryningar en viktig status inom ramen för ett demokratiskt system. Begreppet flernivådemokrati fångar grundidén, nämligen att medborgare ska kunna uttrycka sina preferenser genom att de väljer församlingar på olika politiska nivåer, och därmed att folkviljan i förlängningen kan förverkligas parallellt inom flera territoriella enheter (se t.ex. Nergelius 2006; Petersson 2001/2002).

Sammantaget vilar alltså vårt argument för en stark, grundlagsskyddad kommunal självstyrelse huvudsakligen på två argumentationslinjer. Dels handlar det om *instrumentella skäl* som att stark självstyrelse kan bidra till ökad administrativ och ekonomisk effektivitet, dels *grundläggande*

moraliska skäl som syftar till att stärka det kollektiva demokratiska självbestämmandet lokalt. Nedan kommer vi att redogöra för några samtida exempel på potentiella inskränkningar i den kommunala självstyrelsen, där sådana värden förefaller sättas på spel.

Kommunerna ville värna sitt manöverutrymme

Frågan om den kommunala självstyrelsen och dess grundlagsskydd befann sig högt uppe på den politiska dagordningen för 10–15 år sedan. Bland annat tog den sitt uttryck i att Kommun- och Landstingsförbunden år 2006 skrev en debattartikel riktad till den nytillträdde borgerliga regeringen betitlad ”Inskränk inte den kommunala självstyrelsen!”. Regeringen uppmanades att ”Värna självstyrelsen!”, ”Undvika detaljreglering!”, ”Respektera finansieringsprincipen!”, samt låta lokala politiker – inte statliga tjänstemän – fatta de viktiga lokalpolitiska besluten (Reepalu med flera 2006).

Uppmaningarna togs på allvar. Grundlagsutredningen (SOU 2008:125) uppmärksamade frågan när en expertgrupp tillsattes med uppgift att ta fram konkreta riktlinjer för den kommunala självstyrelsens reella innebörd. Expertgruppens arbete redovisades i SOU 2007:93, vari man bland annat föreslog en tydligare markering i regeringsformen av den kommunala självstyrelsen, samt en så kallad proportionalitetsprincip som skulle innebära att ”en inskränkning i den kommunala självstyrelsen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den”. Den grundlagsproposition som följde göt viss olja på vågorna i stat/kommun-konflikten. Ett pressmeddelande från SKL fick rubriken ”Starkare självstyrelse i grundlagsproposition”; där organisationens ordförande Anders Knappe var tämligen positiv (SKL 2009).

Fortsatt debatt om självstyrelsens innebörd och omfattning

Grundlagspropositionen innebar dock inte historiens slut ifråga om konflikter mellan stat och kommun. Snarare har kommunernas uttalade missnöje med statlig styrning och statliga ingrepp åter tilltagit. Vi kan inte göra någon uttömmande inventering av de frågor som varit i hetluften de gång-

na åren; syftet är snarare att illustrera att statsmakten på olika sätt, ur kommunernas perspektiv, fortsatt inkräkta på vad de anser vara deras domäner och därigenom i ökande grad kringskurit självstyrelseidén. Dessa upplevda inskränkningar av självstyrelsen kan delas in i fyra delar:

1. Den statliga styrningen
2. Avsteg från finansieringsprincipen
3. Borttagande (eller hot om borttagande) av verktyg och ansvarsområden
4. Implikationer av en (eventuell) sammanläggningsreform

1. Den statliga styrningen. Den kommunala självstyrelsen fick en hastigt uppblossande guldålder vid 1990-talets början. Skälet var, som Gunnar Wetterberg (2015) påpekat, att statsmakten genomförde en uppstädning av statsbidrag och bidragsförordningar som ”snärjde in självstyrelsen i ett virrvarr av paragrafer.” Men statsmakten har på senare tid återigen fått upp smaken för detta slags styrning. När SKL (2016) nyligen räknade på saken, fann de drygt 90 riktade statsbidrag¹ till primärkommunerna.

Dessa specialdestinerade och tidsbegränsade statsbidrag har beskrivits som inskränkningar i självstyrelsen. Argumentet är bland annat att riktade satsningar får en negativ inverkan på hur kommunerna prioriterar sina resurser. Tidsbegränsade satsningar sägs leda till ett slags ”projektsjuka” med följderna att det blir svårt att hinna använda alla riktade medel. Ett ytterligare argument är att riktade statsbidrag hotar principen att det är kommunerna själva som i slutänden ansvarar för utformningen och prioriteringen av de verksamheter som de enligt lag har ansvar för. Vi ser således en risk i att detta slags styrning hotar undergräva det tidigare nämnda värdet av självbestämmande. Men vi ser även en risk för effektivitetsför-

1 SKL (2016) definierar riktade statsbidrag på följande sätt: ”Ett riktat statsbidrag är ett bidrag som har beslutats för ett speciellt ändamål, en speciell insats eller en speciell verksamhet i kommuner eller landsting/regioner. Det kan ha olika syften, fördelas enligt olika kriterier och är förenat med olika typer av krav när det gäller ansökan, medfinansiering, redovisning och uppföljning. Det kan också vara ensidigt beslutat av staten eller reglerat genom en överenskommelse.”

luster; givet vårt perspektiv är det nedslående att en utredning från Statskontoret (2016) funnit att kommunerna uppfattar att statens styrning har ökat i både omfattning, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste 20 åren, samt att uttryck som ”kortsiktig, ryckig och lokalt okunnig” är vanliga när kommunerna beskriver statens styrning.

2. Avsteg från finansieringsprincipen. Nära knutet till frågan om statlig styrning är frågor som rör den så kallade finansieringsprincipen. Finansieringsprincipen innebär kort sagt att staten inte ska ålägga kommuner nya uppgifter utan att de får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Avsteg från finansieringsprincipen betraktas ibland som ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

En organisation som särskilt värnat finansieringsprincipen är SmåKom, ett nationellt nätverk med knappt 70 medlemskommuner som driver mindre kommuners intressen. På rikskonferensen 2015 lyfte organisationen kopplingen mellan självstyre och finansieringsprincip när de i ett uttalande skrev att

Självstyre och finansieringsprincip borde inte behöva diskuteras överhuvudtaget. Allt oftare ser vi dock att det ruckas på de här grunderna. (SmåKom 2015).

I inlägget framhölls att förslaget om bemanningsregler i äldreomsorgen är ett exempel på när en myndighet presenterar en åtgärd som utgör en provokation mot både finansieringsprincip och självstyrelse. Ett annat ingrepp är när stora infrastrukturprojekt kräver inte bara medfinansiering, utan ofta att kostnaderna helt vältras över på kommunerna. Effekten, befarar SmåKom, blir att många kommuner saknar möjlighet att gå in med mångmiljonbelopp i satsningarna, och därmed att kommuner som redan har en negativ ekonomisk och demografisk utveckling får än svårare att bevara sin attraktivitet.

Ytterligare ett exempel utgörs av den tvingande anvisningslag som trädde i kraft 2016, och som av vissa beskrivits som ett brott mot finansieringsprincipen, och därmed en inskränkning i självstyrelsen (t.ex. Garne 2015.;

Gripenstam 2017). Många kommuner har slagit larm om att de inte för-
mår ställa om verksamheten för att resursmässigt och med bibehållen kva-
litet kunna hantera asylsökande familjers rätt till exempelvis skola och
förskola, samt hur de ser framför sig skenande kostnader för exempelvis
försörjningsstöd när statens etableringsstöd upphör. När regeringskans-
liet skickade ut lagförslaget på remiss skrev Staffanstorps kommun i sitt
svar att ”förslagets påverkan på det kommunala självstyret är inte accepta-
belt”, och Nacka ställde sig frågan ”om lagförslaget är förenligt med det
grundlagsfästa kommunala självstyret” (Garne 2015).

3. Borttagande (eller hot om borttagande) av verktyg och ansvarsområden. Möjligheten att lägga in veto kan ses som ett viktigt uttryck för kommunernas självstyre. En av de mer omdebatterade frågorna har rört lämpligheten i att kommunerna har rätt att lägga in sitt veto mot införande av sprutbytesprogram. Nyligen stödde samtliga ledamöter i riksdagen, undantaget Moderaterna, förslaget att avlägsna det kommunala vetot och låta landstingen ensam vara huvudman för ansökningar om sprutbyte. Den nya lagen trädde i kraft 1 mars 2017; och det kommunala vetot mot sprutbytesprogram är således slopat. I dag diskuteras också ett slopande av det kommunala vetot för vindkraftsutbyggnad (Dagens Samhälle, 2017).

Man kan ha starka personliga uppfattningar om innehållet i dessa kommunala veton. Men det principiella faktumet kvarstår; borttagandet av veto utgör ett exempel där statsmakten hotar att rycka ett instrument för självstyre ur händerna på kommunerna, och därmed ytterligare urholka värdet av det kollektiva demokratiska självbestämmandet på lokal nivå. Ytterligare en sådan fråga rör huvudmannaskapet för skolan. Frågan fick ordentlig fart när Leif Lewin pekade ut kommunaliseringen som det främsta skälet till förfallet på skolområdet (SOU 2014:5). Frågans plats på dagordningen illustreras av att Liberalerna lagt riksdagsmotionen ”Förstatliga skolan” (Motion 2016/17:1083), att LO sagt att ”ett förstatligande av skolan bör övervägas” (Skolvärlden 2016-12-15), att Lärarnas Riksförbund driver frågan, liksom att Per Molander (2017) driver linjen i en färsk ESO-rapport.

4. Implikationer av en (eventuell) sammanläggningsreform När Bildtregeringen tillträdde efter valet 1991 kom ett klart trendbrott mot uppfattningen att ”big is beautiful” på kommunområdet. En tydlig signal var när dåvarande civilminister Inger Davidson (KD) slog fast att ”en viktig del av utvecklingen sker i små, naturliga gemenskaper” samt att ”regeringen ser positivt på lokala initiativ till kommunandelning”. Så sent som år 2000 stod Åsa Torstensson (C) i riksdagens talarstol och argumenterade för att Sverige behövde 100 nya kommuner.

Vindarna har dock vänt, raskt och kraftigt. Under 2017 presenterades direktiven till utredningen Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen (FI 2017:13). En av uppgifterna är att undersöka behovet av framtida kommunsammanläggningar. För att förstå varför kommunsammanläggningar kan betraktas som inskränkningar i den kommunala självstyrelsen, krävs en historisk återblick. Under 1900-talet genomfördes två omfattande strukturreformer på kommunnivån: 1952 års Storkommunreform (då vi gick från 2500 kommuner till 1037), och Kommunblocksreformerna 1962–1974 (då vi gick från 1037 till 277 kommuner). Initiativen kom från statsmakten och de berörda småkommunerna var långtifrån entusiastiska. När Storkommunreformen genomfördes, krävde 245 av dem att få fortsätta vara egen kommun (Wångmar 2003: 166); och under Kommunblocksreformerna var det i formell mening 49 kommuner som tvångsmässigt lades samman med andra kommuner (Erlingsson med flera 2011).

Det ska sägas att det från utredningens håll understryks att frivillighet ska vara en bärande princip vid eventuella framtida sammanläggningar. Emellertid kan två saker påpekas; dels den historiska erfarenheten, där frivillighet snabbt byttes till tvång när statsmakten upplevde att takten i de frivilliga sammanläggningarna var för långsam, dels att det finns aktörer i dag som önskar att frågan om tvångsinslag förs upp på agendan, till exempel fackförbundet Jusek som tycker att utredningsuppdraget är alltför försiktigt formulerat (Karriär 2017). Ur ett självstyrelseperspektiv är tvångsinslaget synnerligen problematiskt. Sammanläggningar av tvingande slag skulle utgöra uppenbara kränkningar av självbestämmandet för det lokala demokratiska kollektiv som önskar förbli en egen kommun. Det är, givet

det teoretiska argument vi presenterade tidigare, svårt att tänka sig en allvarligare kränkning av det lokala självstyret än att mot kommunmedborgares uttryckliga vilja tvinga dem att uppgå i en större politisk enhet.

Slutdiskussion

Vårt syfte har varit att empiriskt illustrera vad som beskrivits som sentida ingrepp i, eller hot mot idén om självstyrande kommuner. Innan vi summerar ska medges att framställningen kan uppfattas som ensidig. Vi har medvetet hållit oss borta från den andra sidan av självstyrelsemyntet: frågan om likvärdighet och det nationella intresset. Motsättningen mellan självstyrelsen och dessa värden är uppenbar. Idén om värdet av lokal anpassning till lokala förhållanden ger närmast per definition en förväntan om olika lösningar i olika kommuner. Samtidigt har vi i den svenska välfärdsstaten historiskt sagt att landets medborgare måste erbjudas likvärdig offentlig service oberoende av var de bor (jfr. Molander 2005).

Vi är medvetna om spänningsförhållandet. Vår poäng är emellertid att i konflikter mellan de olika värdena, tycks självstyrelseprincipen närmast regelmässigt få ge vika. Detta är möjligen inte märkligt, beaktat hur svagt skyddad självstyrelsen är i konstitutionen. Att vi har denna ordning är ett uttryck för att svenska kommuner i första hand ses som implementerande organ som är underställda staten. Vårt enkla budskap är att detta inte nödvändigtvis är den önskvärda ordningen – bland annat för att det principiellt är olyckligt när ordningen ständigt ger upphov till nya konfliktfyllda relationer mellan staten och kommunerna. Vidare, accepterar man den normativa argumentation vi presenterade kring styrkan med att ha en stark och grundlagsskyddad självstyrelse, är det oroväckande att hoten om inskränkningar i självstyrelsen verkar öka. Och det rör sig om flera områden: 1) om en riktad, statlig detaljstyrning; 2) om en bristande respekt för finansieringsprincipen där kommuner får nya uppdrag utan att ges mer resurser; 3) om att ta bort (eller om hot om att ta bort) verktyg och/eller ansvarsområden som ligger inom kommunernas befogenhetssfär; och 4) att vi själva varnar staten för att frestas att ta till tvångsverktyget för att slå samman svenska kommuner.

Referenser

- Chandler, J. A., (2008) Liberal justifications for local government in Britain: The triumph of expediency over ethics, *Political Studies* 56(2), s. 355-373.
- Dagens Samhälle* (2017). "Kommunalt veto stoppar vindkraft", nr 12, 2-3.
- Dahlkvist, M. & Strandberg, U. (1999) "Kommunal självstyrelse som maktspredningsprojekt". I SOU 1999:76 *Maktodelning*. Stockholm: Fritzes.
- Erlingsson, G. Ó. & Ödalen, J., (2008) "Kommunalt självstyre, demokrati och individuell autonomi", *Tidskrift för politisk filosofi* 2/2008.
- Erlingsson, G. Ó. & Ödalen, J., (2009) "Den politiska basorganisationens framtid: Fyra realistiska vägval", *Statsvetenskaplig tidskrift* 2/2009.
- Erlingsson, G. Ó., Wångmar, E. och Ödalen, J. (2011) "Kommunsammansläggningarna 1952-74: hur blev de politiskt möjliga?", *Offentlig förvaltning*, 14(3-4), 3-36.
- Erlingsson, G. Ó. & Ödalen, J., (2013) "How Should Local Government Be Organized? Reflections from a Swedish Perspective", *Local Government Studies* 39(1).
- Erlingsson, G. Ó. & Ödalen, J., (2017) "A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-Determination with Democracy", *Lex Localis - Journal of Local Self-Government* 15(2).
- FI 2017:13. *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen*.
- Garme, C. (u.å). "Kommunerna och den stora, stygga staten", *Tidningen Vi*. <http://www.vi-tidningen.se/kommunerna-och-stora-stygga-staten/>
- Gripenstam, L. (2017). "Flyktinglagen strider mot det kommunala självstyret", debattinlägg, *Svenska Dagbladet* 2017-01-22.
- Karlsson, D., (2004) "Borgmästardemokrati: Svenska kommuner mellan kvasiparlamentarism och kryptopresidentialism". Uppsats presenterad vid den Nordiska kommunforskarkonferensen i Oslo.
- Karriär* (2017). "Färre och större kommuner att föredra".

- Mackenzie, W. J. M., (1961) *Theories of Local Government*. London: London School of Economics and Political Science.
- Molander, P. (2017) *Dags för omprövning: en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Molander, P. (2005). "Självstyrelse, likvärdighet och effektivitet: ett späningsfyllt förhållande", i Molander, P. & Stigmark, K. (red.) *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: Målkonflikter i den offentliga sektorn*, Hedemora: Gidlunds förlag.
- Montin, S. (2004) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Nergelius, J., (2006). *Svensk statsrätt*, Lund: Studentlitteratur.
- Petersson, O., (2001/2002) "Svensk författningspolitik", *Juridisk Tidskrift*, häfte nr 3, s. 495-5
- Petersson, O., (2005) "Lokal självstyrelse: framtida forskningsperspektiv", i Molander, P. & Stigmark, K. (red.) *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: Målkonflikter i den offentliga sektorn*, Hedemora: Gidlunds förlag.
- Reepalu, I. med flera (2006). "Inskränk inte den lokala självstyrelsen", debattinlägg, *Dagens Nyheter* 2006-10-13.
- SKL (2009). "Starkare självstyrelse i grundlagspropositionen", pressmeddelande från Sveriges kommuner och landsting. <http://www.mynewsdesk.com/se/pressreleases/starkare-sjaelvstyrelse-i-grundlagsproposition-354361>
- SKL (2016). "Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner", skrivelse riktad till Finansdepartementet. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting. <https://skl.se/download/18.6448fc93158becbb77f128da/1480951166357/F%C3%A4rre-och-mer-effektiva-riktade-statsbidrag-dnr-16-02375-2.pdf>
- SmåKom (2015). "Självstyrelse och finansieringsprincipen – grundstenar i kommunbyggen", uttalande från SmåKoms rikskonferens i Grebbestad 2015. <http://smakom.se/wp-content/uploads/2015/04/Uttalande-utskick-25-april.pdf>
- Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommunerna*. Stockholm: Statskontoret.

- SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*. Stockholm: Fritzes.
- Strandberg, U. (1998). *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds.
- Wetterberg, G. (2015). ”Klåfingriga politiker är ett demokratihot”, krönika, *Expressen* 2015-10-12.
- Wångmar, E. (2003) *Från sockenkommun till storkommun: en analys av storkommunreformens genomförande 1939–1952 i en nationell och lokal kontext*. Växjö: Växjö University Press.