

# Lokal självstyrelse: framtida forskningsperspektiv

OLOF PETERSSON, ■

En områdesgrupp inom Riksbankens Jubileumsfond har inbjudit ett antal forskare att redovisa sin forskning och komma med idéer om framtida forskning om lokal självstyrelse, likvärdighet och effektivitet. Bidragen vid konferensen och i denna bok visar att det redan finns en aktningvärd kunskap om dessa ämnen, men att det också finns mycket kvar att göra. Den framtida forskningen kan följa flera, varandra kompletterande, strategier.

## Teoretiska undersökningar

Inget är så praktiskt som en god teori, brukar det sägas, och området lokal självstyrelse är inget undantag. Både forskning och samhällsdebatt har allt att vinna på teoretiskt skarpa begrepp. Det kan förvisso ligga i de politiska beslutsprocessernas natur att vaga och mångtydiga formuleringar är en förutsättning för kompromiss. Men sådan medveten suddighet är ofta kortsiktig; politiska konflikter som döljs bakom verbala dimridåer har en benägenhet att senare dyka upp i förvärrad form. Att klargöra ordens betydelse ger mer användbara förståelseinstrument och ger förutsättningar för långsiktigt hållbara beslut.

Det centrala begreppet lokal självstyrelse behöver preciseras och avgränsas. Den danske förvaltningsforskaren Poul Meyer har en gång infört distinktionen mellan lokal självstyrelse och lokal självförvaltning. Att centrala beslut verkställs genom lokala organ med utrymme för anpassning till ortens förutsättningar innebär att det finns en lokal självförvaltning. Men lokal självstyrelse kräver någonting mer, nämligen en sfär av egna befogenheter där medborgarna och deras förtroendevalda själva har rätt att besluta om sina egna angelägenheter. En

sådan flernivådemokrati innebär att folkstyrelsens idé, att medborgarna har rätt att styra sig själva, samtidigt förverkligas inom olika territoriellt baserade enheter, åtminstone på kommunal och nationell nivå. Kommunerna ska alltså ha rätt att fatta egna beslut, utan att dessa behöver godkännas av staten. Lokal självstyrelse är alltså inte samma som en mot staten lojal självstyrelse, även om det finns anledning att misstänka att man i vissa dokument blandat samman två näraliggande tecken på tangentbordet.

Med en skarpare avgränsning av begreppet lokal självstyrelse följer med nödvändighet en diskussion om likheter, likvärdighet, rättvisa, jämlikhet och därmed besläktade ord. Som Paula Blomqvist framhöll i sin kommentar kan begreppet heterogenitet tjäna som en utgångspunkt för en sådan teoriutredning, men att man då måste beakta att heterogenitet kan definieras på vitt skilda sätt. Att utjämna kommunala grundförutsättningar behöver inte tas till intäkt för att också upphäva sådan politisk heterogenitet som har i sitt ursprung i olika policyval. Så även debatten om heterogenitet och olikheter är i behov av begreppsutredning.

Av de ord som bildar rubriken för denna samling torde effektivitet framstå som det minst kontroversiella; nationalekonomer har bidragit till att göra begreppet hanterligt och mätbart. Men Poul Erik Mouritzen påpekar nu att man se ”bæredygtighed” som det övergripande paraplybegreppet; det vedertagna begreppet effektivitet skulle därmed bara bli en av flera dimensioner av kommunal hållbar utveckling.

Redan så här långt står det klart att den kommunala självstyrelsen aktualiserar flera olika teoretiska begrepp och därmed öppnas omedelbart möjligheten till spänningar och konflikter mellan olika begrepp och därmed knutna värderingar. Per Molander klarlägger det triangeldrama som utspelar sig i spänningsfältet mellan självstyrelse, likvärdighet och effektivitet. Poul Erik Mouritzen bidrar med påpekandet att konflikterna kan både ökas och minskas beroende på de politiska institutionernas utformning. Enligt honom skulle den nu pågående omgestaltning av de danska kommunerna och regionerna innebära att spänningsfältet reduceras. Om den danska mirakelmedicinen

kan visa sig krympa den lokala självstyrelsens konflikttriangel så finns här ett givet objekt för framtida samhällsforskning.

## Rättsvetenskapliga undersökningar

Den lokala självstyrelsen i Sverige har inte någon särskilt stark konstitutionell grund. Om detta sakpåstående verkar det finnas en utbredd enighet. Däremot går meningarna isär när det gäller önskvärdheten att förändra detta tillstånd. En del är benägna att acceptera och bejaka dagens situation, som i huvudsak kan betecknas som en praktiskt be-tingad arbetsfördelning mellan staten och kommunerna. Andra före-språkar en konstitutionalisering av relationerna mellan de olika orga-nisationsnivåerna i den svenska folkstyrelsen.

Det ligger i sakens natur att ett bibehållande av status quo eggat till färre forskningsidéer än en övergång till en ordning med en tydligare och mer styrande konstitution. Det senare scenariot öppnar nya stora forskningsfält. Hur mycket av de federala systemens institutioner och arbetssätt kan överföras till en decentraliserad enhetsstat som Sverige? Skulle Sverige behöva införa en författningsdomstol om kommuner-nas ställning i grundlagen blev tydligare definierad? I vilka andra av-seenden skulle det svenska rättsväsendet förändras om kommunerna fick större möjlighet till judiciell prövning av sina rättigheter?

Begreppet likvärdighet har kommit att få en central plats i diskussio-nen om den lokala självstyrelsens framtid. Frågan är om det verkligen är så skarpt i konturerna att det kan införas i den svenska rättsordning-en. En rättsvetenskaplig undersökning skulle kunna utnyttja intressant jämförelsematerial från Tyskland, där formuleringen "gleichwertiger Lebensverhältnisse" infördes i grundlagen i början av 1990-talet. Erfar-enheterna antyder att inte ens i land med en mycket starkt utvecklad konstitutionell kultur räcker det att enbart ändra en enstaka grund-lagsparagraf.

Genom vår närmare anknytning till europeiska rättsordningar har begreppet subsidiaritet dykt upp också i svensk politisk debatt. Jörgen Hettne visar hur begreppet nu givits ökad rättslig precision genom

fördraget om upprättande om en konstitution för EU. Men, som Ulrika Mörth påpekar, den nya formen för prövning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna gäller endast för förslag till ny lagstiftning. En hel del av de politiska processerna inom EU äger dock rum utanför det egentliga lagstiftningsområdet. Den för tillväxtpolitiken så centrala Lissabonprocessen ligger sålunda utanför subsidiaritetskontrollen, liksom andra former av flexibel integration och reglering genom olika former av mjuk normgivning, så kallad soft law.

## Beskrivande undersökningar

Det finns redan åtskillig forskning om den kommunala självstyrelsens faktiska gestaltning, men ämnesområdet är ingalunda färdigutforskat. Mycket finns kvar att göra när det gäller att sätta in dagens Sverige i ett historiskt och komparativt perspektiv. Det gäller då att uppmärksamma både den lokala självstyrelsens praktiska manifestationer i olika avseenden, men också diskursen och föreställningarna om vad kommuner är och borde vara.

Urban Strandberg redovisar en omfattande forskning om hur den kommunala självstyrelsen konstruerats och förverkligats under de senaste seklerna. Även om det finns vissa permanenta drag, bland annat de grundprinciper som nedlades i 1862 års kommunalförordningar, så slås man av de stora förändringarna. Det vore här spännande att formulera hypoteser om variationer och mönster genom att också beakta de likheter och skillnader som man kan observera när Sverige kontrasteras andra länder; man kan här hänvisa till Anders Lidströms undersökningar av de europeiska kommunsystemen.

## Förklarande undersökningar

Storlek är en förklaringsfaktor som ofta återkommer i forskningen om kommunernas variationer avseende demokrati och effektivitet. Med utgångspunkt i danska undersökningar varnar Poul Erik Mouritzen för att betrakta forskningsresultat som eviga. Det visar sig att kom-

munstorlekens betydelse kan variera över tid och efter omständigheter. Härtill kommer att sambandet mellan storlek och effektivitet i sin tur betingas av institutionella förhållanden. Genom sin utblick över organisationsforskningens slutsatser ger Bengt Jacobsson flera forskningsuppslag för kommunernas vidkommande. Schumpeters idé om kreativ förstörelse som ett led i förändringsprocesser brukar av någon anledning nämnas sällan i samband med forskning och debatt om de svenska kommunernas framtid.

En annan förklaringsfaktor är heterogenitet. Thomas Aronsson bidrar med ett marknadsekonomiskt perspektiv på kommunerna. Medborgarna kan påverka kommunernas prestationer genom att rösta med fötterna, genom att flytta och byta både över och inom kommungränserna. Men sådana rörelser fordrar ett visst mått av olikhet mellan kommunerna. Heterogenitet är därmed förutsättning för dessa slag av marknadsmekanismer. Heterogenitet ger också förutsättningar för experiment, konkurrens och lärande. Den stora frågan är i vilken mån som heterogenitet därigenom kan bidra till att höja kvaliteten i kommunernas serviceutbud.

Riskerna för segregering och social ojämlikhet diskuteras av Ryszard Szulkin i anslutning till undersökningar av utbildningskarriären. Resultaten pekar på att den större delen av de observerade skillnaderna kan hänföras till variationen inom skolorna; endast en mindre del beror på olikheter mellan skolor. En blandad social sammansättning förefaller särskilt gynna de lågutbildade. Szulkins generella frågor om segregeringens determinanter och konsekvenser skulle kunna undersökas också med material från andra av kommunernas ansvarsområden.

## Föreskrivande undersökningar

En del forskning har det uttryckliga syftet att föreskriva, att ge rekommendationer för politiska beslut och praktiska åtgärder. Ett sätt att få till stånd sådan forskning är att politiker och beslutsfattare först formulerar ett samhällsproblem, varefter forskare, i den mån det aktuel-

la problemet låter sig läggas till grund för forskningsbara hypoteser, utarbetar ett antal handlingsalternativ med tillhörande konsekvensbeskrivningar.

Med viss förvåning kan man konstatera att den lokala självstyrelsen uppenbarligen inte hör till denna kategori. Den första förutsättningen förefaller nämligen inte vara uppfylld. Det politiskt ansvariga statsrådet, Sven-Erik Österberg, förklarade nämligen i sitt inledningsanförande vid forskningskonferensen att dagens situation inte innebär några stora problem. Tvärtom är det just som det bör vara, att gränserna för den lokala självstyrelsen inte är fast fixerade, utan enkelt kan anpassas till förändringar. Det är bara tecken på en sund samhällsutveckling att det ibland förs en debatt om intresseavvägningen mellan kommunal frihet och välfärdens fördelning. Visserligen bör kommunerna ha en viss frihetsgrad, men det avgörande är att staten kan garantera en likvärdig och rättvis service över hela landet. Det kan möjligen finnas ett behov för de omkring 25 minsta kommunerna att gå samman, men det bör i så fall ske genom sammanslagningar underifrån, inte genom statliga påbud. I statens perspektiv råder det i dag, enligt regeringens företrädare, en väl avvägd balans, som gör det möjligt att avlasta staten genom decentralisering.

En föreskrivande undersökning kräver att vissa förutsättningar är uppfyllda. En sådan är att en tydlig beställning i form av en klar problemformulering. Av allt att döma är någon sådan problemorienterad undersökning inte aktuell inom området lokal självstyrelse, eftersom det enligt den officiella bedömningen inte ens finns något problem att analysera.

## Prognosticerande undersökningar

Det behöver inte påpekas att exakta prognoser ligger utanför samhällsvetenskapens möjligheter. Detta innebär emellertid inte att all framtidsanalys skulle vara bannlyst från seriös samhällsforskning, inte ens inom den lokala självstyrelsens område. En grundläggande undersökning vore att helt enkelt renodla några redan pågående förändrings-

processer och sedan dra fram utvecklingslinjerna ett antal år framåt i tiden. En sådan framskrivande metod kan med fördel kompletteras med ett antal alternativa scenarier, vilka kan förses med olika sannolikhets- och konsekvensberäkningar.

Den flexibla och föränderliga arbetsfördelningen mellan stat och kommun, med dess avsaknad av fasta och styrande grundlagsregler, må ha sina fördelar från politisk styrningssynpunkt. Modellens baksida är dess svaga mekanismer för ansvarsutkrävande. Oklarheten om vem som fattat vilket beslut gör det svårt för väljarna att utkräva ansvar på valdagen.

Centralorganisationen Svenska kommuner och landsting har, som påpekas av Åsa Ehinger Berling, en nyckelroll som företrädare för de lokala och regionala självstyrelseorganen i förhandlingar med regeringen. Ett framtidsperspektiv består av en utveckling och renodling av denna förhandlingsmodell; erfarenheterna från länder som Danmark och Nederländerna kan också här vara relevanta att studera. Sättet att ordna relationerna mellan de olika nivåerna i flernivådemokratien skulle då inte primärt innebära rättsliggörande och konstitutionalisering, utan gå via kontrakt och avtal. En sådan förhandlingsmodell ligger nära den pragmatiska och kompromissinriktade beslutskultur som präglat svensk politik under en så stor del av det gångna seklet. Men en stor och olöst fråga är hur medborgarnas krav på insyn, delaktighet och ansvarstydlighet går att förena med den centraliserade och slutna förhandlingsmodell som varit förknippad med den svenska modellens samhällssystem.

Frågan är hur långt man kan utnyttja den lokala självstyrelsens historiska erfarenheter för att uttala sig om utvecklingsriktningar framåt i tiden. Just när det gäller demokratins framtid är ovissheten extra stor. I vissa avseenden påminner dagens debattsituation om läget för fyra, fem decennier sedan, då välfärdssamhällets strukturproblem fick motivera en radikal omstötning av kommunerna. Redan i förarbetena till de politiska beslut som då ledde fram till kommunsammanslagningarna fanns en oro över att strävan efter ökad effektivitet skulle gå ut över folkstyrelsens kvalitet. De omfattande forskningsprogram

som följde kommunreformerna kom fram till att den gamla typen av folkstyrelse, som hade präglat de små landskommunerna, mer eller mindre hade försvunnit i rationaliseringsvågorna. Men det betydde för den skull inte att man kunde dra slutsatsen att demokratin entydigt hade försvagats. Det var snarare så att en viss typ av demokrati har ersatts av en annan. I stället för de direkta, personliga band som bar upp mycket av den äldre formen av lokal självstyrelse hade de nya storkommunerna kommit att utveckla nya styrelseformer. Centralisering, professionalisering och partipolitisering kännetecknade de kommuner som såg dagens ljus i början av 1970-talet. Lokalpolitiken hade blivit mer lik rikspolitiken, med dess particentrerade variant av representativ demokrati.

Man kan emellertid sätta frågetecken för att en sådan omvandlingsprocess skulle vara möjlig att upprepa. Samhällsstrukturen har genomgått kraftiga förändringar under de årtionden som hunnit förflyta. Inte minst har det politiska systemet fått en annan karaktär, med ökande rörlighet, mediefixering och försvagade band mellan partier och väljare. Valdeltagandet har minskat något, men allra mest dramatisk är nedgången i antalet partimedlemmar. De lokala partiorganisationerna har inte längre samma kapacitet att mobilisera sina medlemsskaror, än mindre befolkningen i dess helhet. De politiska partierna har i en representativ demokrati den viktiga uppgiften att rekrytera förtroendevalda till politikens beslutsposter. Men partiernas förmåga att rekrytera nya medborgargrupper till de lokala uppdragen blir alltmer nedsatt. En framtida omvandling av kommuner och landsting kommer därför att äga rum på en partidemokratisk bas som blir allt bräckligare.

Domstolarnas framtida roll är lika oviss som kontroversiell. En åsiktsriktning ser med skepsis mot en konstitutionalisering av förhållandet mellan staten och kommunerna, eftersom en sådan anses kunna leda till ökad makt för domstolarna. Det går givetvis inte att förneka att en stark konstitution kräver starka mekanismer, däribland självständiga domstolar, som kan övervaka konstitutionens efterlevnad. Men därmed är inte sagt att alternativen till en konstitutionalisering, dvs. förhandlingsmodellens pragmatiska arbetsfördelning, helt skulle

kunna marginalisera domstolarna. Tvärtom kan en tänkbar framtidsbild vara att gränserna för den kommunala självstyrelsen förblir flytande, men att domstolarna ändå, eller kanske just därför, kan komma att spela en ökande men oförutsägbar roll. Domstolarna har under senare tid fått en mer aktiv roll, delvis av andra orsaker än utvecklingen inom den lokala självstyrelsen. Men också kommunernas ställning har oundvikligen vissa juridiska inslag, inte bara genom svensk kommunalrätt och Europarådets konvention om lokal självstyrelse, utan över huvud taget genom utvecklingen inom svenskt och europeiskt rättsväsende, exempelvis genom den kommande proceduren för subsidiaritetsprövning, vilken öppnar möjligheten för EU-domstolen att i rättspraxis sätta de närmare gränserna för uppgiftsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, och därmed indirekt också påverka gränsdragningen mellan staten och kommunerna inom ett enskilt medlemsland.

Regeringens strävan att bibehålla en öppen och flexibel uppgiftsfördelning mellan staten och kommunerna vägleds av en önskan att styra välfärdsstaten genom decentralisering. Det är i praktiken kommuner och landsting som sköter de tunga delarna av vård, skola och omsorg. Genom att avhända sig detaljansvaret kan staten därigenom ägna sig åt övergripande styrning och en allmän övervakning av riktlinjernas efterlevnad. Sådan är åtminstone tanken bakom mål- och resultatstyrning. Men frivillig decentralisering kan i praktiken vändas till dess ovälkomna motsats, påtvingad centralisering. När något inom välfärdssystemet går snett och framkallar medborgarnas och mediernas missnöje så riskerar ansvaret förr eller senare att hamna hos rikspolitikerna. Eftersom dessa villigt inhöstat lovord för forna framgångar ligger det nära till hands att de också få klä skott för framtida missnöje. Allvaret i detta framtida scenario är avhängigt av missnöjets omfattning och styrka. I sämsta fall riskerar man en upprepning av 1970-talets krisläge, med dess varningar för överbelastning och ostyrbarhet som hot mot parlamentets och regeringens möjlighet att fatta och genomföra politiska beslut.

Sannolikheterna för att något eller några av dessa scenarier skul-

le komma att förverkligas är i dag omöjliga att siffersätta, men torde inte utan vidare kunna negligeras. Dessa framtidsbilder får stå som en mörk fond till dagens debatt. Frågorna om lokal självstyrelse, likvärdighet och effektivitet handlar inte bara om kommunernas serviceproduktion i snäv mening, utan påverkar hela den svenska folkstyrelsens framtid. Samhällsforskningen har den viktiga uppgiften att förse beslutsfattare, debattörer och medborgare med en solid teoretisk och empirisk grund för de samhällsorganisatoriska val som uppenbarligen kommer att träffas under de närmaste åren. Sättet att förverkliga den lokala självstyrelsens ideal kommer att påverka medborgarnas förtroende för den offentliga sektorn och därmed ytterst hela demokratins legitimitet.

# Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet

## Målkonflikter i den offentliga sektorn

Red. Per Molander  
& Kerstin Stigmark

RIKSBANKENS JUBILEUMSFOND  
i samarbete med  
GIDLUNDS FÖRLAG

© Riksbankens Jubileumsfond och respektive författare, 2005  
ISBN 91-7844-694-5  
Fingraf tryckeri, Södertälje 2005

# Innehåll

Förord av Dan Brändström.....	7
Inledning av Per Molander .....	9
Per Molander, Mapsec: Självstyrelse, likvärdighet och effektivitet – ett spänningsfyllt förhållande .....	11
Guy Peters, University of Pittsburgh: Många mål och ännu fler alternativ: att utforma offentliga institutioner .....	25
Urban Strandberg, Göteborgs Universitet: Nationell politik och kommunal självstyrelse – ett historiskt perspektiv.....	48
Jörgen Hettne, Stockholms Universitet: Tas den kommunala självstyrelsen på allvar?.....	69
Ulrika Mörth, Stockholms Universitet: Juridik och politik – en kommentar .....	93
Thomas Aronsson och Magnus Wikström, Umeå Universitet: Kommuner, heterogenitet och effektivitet.....	97
Ryszard Szulkin, Stockholms Universitet: Hur stora är chanserna till en utbildningskarriär? .....	121
Poul Erik Mouritzen, Syddansk Universitet: Den anden store kommunalreform i Danmark .....	145
Bengt Jacobsson, Södertörns Högskola: Den optimala storleken finns inte .....	161
Olof Petersson, ■ : Lokal självstyrelse: framtida forskningsperspektiv.....	168
Medverkande .....	178
Program .....	179
Deltagarförteckning .....	181