



CENTRUM FÖR FORSKNING OM OFFENTLIG SEKTOR

Svenska Kommunförbundet om kommuner och självstyrelse i framtidens nationalstat

**En diskussion mellan forskare och Svenska
Kommunförbundets programberedning.**

Redaktör: Urban Strandberg

ARBETSRAPPORT 23
1999

CEFOS
Göteborgs universitet



Innehållsförteckning

Förord

Disposition	1
Svenska Kommunförbundet.....	1
Svenska Kommunförbundet om kommuner och självstyrelse i framtidens nationalstat.....	3
Bertil Andersson (anförande)	3
Mats Johansson (anförande)	5
Urban Strandberg (anförande)	6
Gustav Svensson (anförande).....	11
Lars Söderström (anförande).....	14
Jörgen Westerståhl (anförande).....	18
Sammanfattande slutord	20

Litteraturförteckning

Förord

Den första december 1992 beslutade Svenska Kommunförbundets styrelse att tillsätta en programberedning om kommunal självstyrelse och statlig styrning. Inför Kommunförbundets kongress våren 1995 författade *Programberedningen för kommunal självstyrelse* tre programskrifter: *Kommunal självstyrelse - Huvudrapport*, *Statlig tillsyn av kommunerna* och *Domstolarnas kontroll av kommunerna*. Kongressen antog programskrifterna som underlag för Kommunförbundets verksamhet fram till år 2000. Några forskare med anknytning till CEFOS fann programskrifterna intressanta och efter diskussion bestämdes att CEFOS skulle ägna programskrifterna uppmärksamhet genom att anordna ett seminarium.

CEFOS inbjöd från Svenska Kommunförbundet ordföranden för den *Självstyrelseberedning* som tillsattes av förbundsstyrelsen i juni 1995, *Mats Johansson*, tillika kommunalråd (s) i Karlskrona, och programberedningens huvudansvarige tjänsteman *Bertil Andersson*, verksam på Kommunförbundets kansli. Eftersom programskrifterna spänner över flera ämnesområden uppdrog CEFOS åt fyra forskare från tre olika ämnen att förbereda inledande anföranden kring programskriftens innehåll (fil.lic. i statsvetenskap, Urban Strandberg; jur.dr. i socialt arbete, Gustav Svensson; prof. i nationalekonomi, Lars Söderström; prof.em. i statsvetenskap, Jörgen Westerståhl. Samtliga vid Göteborgs universitet). Seminariet ägde rum på CEFOS i Göteborg den 2 november 1995 och föreliggande arbetsrapport redovisar den diskussion som försigick under seminariet som leddes av undertecknad.

Som underlag till rapporten har använts dels de inledande personernas anteckningar och skrivna anföranden, dels minnesanteckningar förda under seminariet. Vad beträffar rapportens språkliga form, så har strävan varit att framställningen skall bära prägeln av talspråk, men seminariet dokumenterades inte med hjälp av bandupptagning vilket innebär att är anföranden och repliker inte är ordagranna återgivningar. Samtliga personer som tillskrivs inlägg har tagit del av texten och beretts möjlighet att komplettera sina inlägg.

Göteborg i november 1996

Lars Strömberg

Föreståndare, CEFOS

Disposition

Rapporten disponeras på följande sätt. I första avsnittet tecknas i korthet Svenska Kommunförbundets historia och organisation. Därefter följer i tur och ordning förberedda anföranden av Bertil Andersson, Mats Johansson, Urban Strandberg, Gustav Svensson, Lars Söderström och Jörgen Westerståhl. I den mån anförandena åtföljs av inlägg så återges även dessa. I texten anges diskussionsinlägg personvis och de förberedda anförandena markeras som "anförande" ställt inom parentes efter personens namn.

Svenska Kommunförbundet

Svenska Kommunförbundet är en frivillig privaträttslig sammanslutning. Alla landets kommuner är medlemmar men Kommunförbundet kan inte ålägga sina medlemmar att fatta vissa beslut. Kommunförbundet är indelat i självständiga länsförbund och den högsta beslutanderätten har förbundskongressens 401 ombud. Ordinarie kongress hålls vart tredje år, till vilken ombuden utses av länsförbunden (undantaget Stockholm, Gotland, Göteborg och Malmö kommuner där kommunfullmäktige väljer ombuden).

Kommunförbundets styrelse består av 21 ledamöter vilka utses av kongressen. Styrelsen leder Kommunförbundets verksamhet och antalet anställda är ca. 340. Till Kommunförbundets uppgifter hör att vara avtalslutande huvudorganisation gentemot de kommunalanställdas fackliga huvudorganisationer vilket bland annat innebär att Kommunförbundet kan utesluta kommuner som inte följer ingångna kollektivavtal.

Forskningen om Svenska Kommunförbundets roll och agerande är knapphändig. En av få studier, som dessvärre är relativt gammal, är Jan Gunnarssons avhandling från 1972, *Svenska Kommunförbundet. Beslutsfattande. Relationer till kommunerna. Förhållande till staten*. Gunnarsson konstaterar att förhållandet mellan staten och Kommunförbundet är "symbiotiskt", de öppna konflikterna är få och båda parter strävar efter samförstånds lösningar. Vidare konstaterar Gunnarsson att stora kommuner har störst möjlighet att påverka Kommunförbundets beslut och att förbundskansliets tjänstemän synes ofta ha stort inflytande. (Gunnarsson 1972)

Olof Petersson beskriver i boken *Kommunalpolitik* från 1992 Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets verksamheter. Petersson inleder med att beteckna de båda förbunden som några av "organisations-Sveriges främsta aktörer på nationell

nivå" (Petersson 1992, sid. 218). Som ett mått på förbundens "närhet till den centrala statsmakten" hänvisar Petersson till en undersökning från 1988 inom maktutredningen vilken redovisar regeringskansliets kontakter med olika aktörer. "De organisationer som visade sig ha tätast kontakter med regeringskansliet", skriver Petersson, "var dels de tre fackliga centralorganisationerna, dels kommun- och landstingsförbunden" (ibid.).

Men att fastställa graden av förbundens inflytande över statsmakten idag låter sig inte göras, menar Petersson. Dels torde inflytandet, allmänt sett, variera över tid. Dels saknas aktuella undersökningar i ämnet (Petersson hänvisar till Jan Gunnarssons avhandling som den senast genomförda undersökningen i ämnet) (ibid., sid. 220).

I boken *Den lokala staten* från 1994 undersöker Jon Pierre en annan aspekt av Kommunförbundets verksamhet, nämligen i vilken form och i vad mån Kommunförbundet påverkar de enskilda kommunerna. Närmare bestämt analyserar Pierre Kommunförbundets cirkulär, i form av 'information' och 'rekommendationer', till kommunerna under 1980-talet. Frågan är huruvida rekommendationerna i första hand avser kommunernas reglerade eller oreglerade verksamheter och i vilken utsträckning rekommendationer kan ses som "komplement och förtydliganden av, eller som alternativ till, den statliga styrningen" (Pierre 1994, sid. 93). "Det mönster vi funnit", skriver Pierre, "indikerar att Kommunförbundets kanske viktigaste roll i den nedåtriktade kommunikationen är att föreslå åtgärder som förenklar implementeringen av den statliga politiken" (ibid., sid. 97)

Svenska Kommunförbundet om kommuner och självstyrelse i framtidens nationalstat.

Bertil Andersson (anförande)

Kommunförbundets Programberedning för kommunal självstyrelse¹ var verksam under 1993 och 1994 och hade utifrån det övergripande uppdraget - *Öka den kommunala självstyrelsen* - följande huvudsakliga uppgifter att arbeta med:

- Ansvarsfördelning stat - kommun
- Nationell målstyrning och utvärdering av kommunerna
- Myndigheters roll och uppgift
- 'Dammsugning' av regelsystemet
- Sanktioner mot kommunerna

Med hjälp av en enkät tillfrågade Programberedningen i början av år 1993 kommunerna vad som var viktigast att förändra vad gällde regelsystemet. Enkäten besvarades av 70% av kommunerna och av de inkomna svaren framgår att kommunerna anser att en översyn av statlig reglering är mest angelägen på följande områden:

- 1) Socialtjänsten
- 2) Miljö- och hälsoskydd
- 3) Arbetsrätt
- 4) Arbetsmiljö
- 5) Planering och byggande
- 6) Skolan
- 7) Räddningstjänst
- 8) Kommunens kompetens
- 9) Barnomsorg
- 10) Ekonomi och organisation
- 11) Teknisk service

¹ Programberedningen för kommunal självstyrelse har haft följande ledamöter: kommunalrådet Anders Knape (m), Karlstad (ordförande), kommunalrådet Göran Holm (m), Vellinge, kommunalrådet Lennart Erlandsson (fp), Tibro, kommunalrådet Roland Åkesson (c), Mönsterås, oppositionsrådet Bernth Johnson (s), Karlskrona, kommunalrådet Ulla Ölvebro (s), Luleå samt oppositionsrådet Lars Redman (s), Götene.

I Programberedningens slutrapport beskrivs hoten mot den kommunala självstyrelsen kring följande sex teman:

1) *Samhällsekonomin*

2) *Finansieringsprincipen*: Staten 'lovar' pengar till kommunerna när de får nya eller förändrade uppgifter men håller inte sina löften. När t.ex. skolan kommunaliserades smet staten från sitt betalningsansvar.

3) *Legitimiteten*: Kommunen jobbar för att sanera sin ekonomi samtidigt som staten lyfter över fler arbetsuppgifter utan att medverka till finansieringen. Det är inte lätt för medborgarna att inse detta samband. Kommuninvånarna ifrågasätter de kommunala politikernas besparingar utan att vara medvetna om statens och rikspolitikens medansvar.

4) *Rättighetslagar och domstolar*: Förvaltningsdomstolarna tar i realiteten politiska beslut om ersättningsnivåer m.m. enligt socialtjänstlagen.

5) *Det statliga regelsystemet*: Regelsystemet är alltför omfattande och statiskt och någon kontinuerlig omprövning förekommer inte.

6) *Myndigheter*: Staten och dess olika myndigheter har inte diskuterat hur t.ex. den statliga tillsynen skall se ut. Det finns en kultur i varje statlig myndighet och när dessa kulturer möts i kommunen uppstår problem.

Programberedningen enade sig om några viktiga förutsättningar för den kommunala självstyrelsen:

- Den viktigaste byggstenen i självstyrelsen är kommunens rätt att själva besluta om kommunalskattens storlek. Staten måste därför konsekvent tillämpa finansieringsprincipen och kompensera kommunerna för riksdagsbeslut som har kommunal-ekonomiska konsekvenser.
- Det måste finnas ett lokalt handlingsutrymme för att kommunerna skall ha ansvaret för en verksamhet. Kommunerna skall kunna anpassa verksamheter till kommunala behov och förutsättningar.
- Den kommunala självstyrelsen är en nödvändig förutsättning för och skall ge styrka åt den lokala demokratin.
- Domstolarnas kontroll av och myndigheternas tillsyn över kommunernas verksamhet bör i princip inskränkas till prövning av laglighetsfrågor.
- Myndigheter bör vid tillsyn av kommunal verksamhet beakta de särskilda betingelser under vilka den kommunala självstyrelsen verkar.
- Det är viktigt att i framtiden etablera klarare och mer långsiktiga spelregler för relationer mellan staten och kommunerna.

Kommunförbundet fastställde i januari 1995 en handlingsplan för ökad självstyrelse enligt Programberedningens förslag. Den nya förbundsstyrelsen har i juni 1995 tillsatt en särskild beredning med aktiva kommunalpolitiker som bl.a. har till uppgift att verka för ett förverkligande av handlingsplanen under de kommande fyra åren.

Mats Johansson (anförande)

Som en allmän utgångspunkt är det angeläget att framhålla hur spelreglerna för kommunen förändras dag för dag, utan att det märks i den offentliga debatten. Enligt mitt sätt att se finns det tre viktiga aspekter på kommuner och kommunal självstyrelse:

1. *Ekonomi- och arbetsmarknadssituationen:* Saknade faktiskt en punkt på den kommunernas 'tio-i-topp-lista' som vi fick fram via den enkät som Bertil talade om. Nämligen frågan om arbetsmarknadslagstiftningen. Kommunerna har inte något ansvar för arbetsmarknadspolitiken samtidigt som de berörs påtagligt av densamma. Som exempel kan nämnas att kommunerna betalar ut 20 miljarder i socialbidrag. I min egen kommun Karlskrona sammanhänger 2/3 av socialtjänstens kontanta bistånd med arbetsmarknadssituationen (arbetslösheten). Men det finns också en annan dimension än den ekonomiska. Medborgarna kräver ut ett politiskt ansvar av kommunpolitiker trots att dessa inte har ansvar för arbetsmarknadspolitiken. Ytterligare ett exempel på hur kommunerna saknar ansvar och delaktighet men likväl måste handskas med konsekvenserna av rikspolitiska beslut är att 'nedtrappningen' i socialförsäkrings-systemets ersättningsnivåer slår igenom i ökade kostnader för kommunernas socialtjänst.

2. *Den demokratiska och konstitutionella situationen:* Kommunal självstyrelse är inte ett självändamål utan ett medel att skapa förutsättningar för lokal demokrati, för lokal politisk mobilisering och för att få ut största nyttan av skattemedel. Men den kommunala organisationen skulle behöva byggas om så den blev mer följsam. Och skall man på detta sätt kunna skapa en följsam samhällsorganisation, så behöver kommunernas handlingsutrymme utökas. En av fördelarna med kommunal självstyrelse är att medborgarna lättare kan ta kontakt med kommunala politiker än med rikspolitiker. Som kommunalpolitiker är det viktigt att man bidrar till att det skapas en dialog mellan invånarna och den kommunala styrelsen. Men för att den kommunala politiken skall komma att fungera på så vis förutsätts att kommunen inte reduceras till ett verkställande organ för en centralmakt. Nyckelorden i arbetet att utveckla den kommunala självstyrelsens roll för demokratin är mobilisering, egenmakt och den enskilda individen. Och i bjärt kontrast mot dessa nyckelord eller värden står en stark centralmakt.

3. *Anpassningsbara kommuner i en föränderlig värld:* En följsam samhällsorganisation med legitimitet hos medborgarna är beroende av kommunal självstyrelse. Kommuner är inte bara 'verkställarorgan' för rikspolitiska beslut.

För att sammanfatta Programberedningens syn på kommunal självstyrelse kan vi tala om två huvudsakliga perspektiv. Det ena handlar om ekonomi och realism. Det andra handlar om demokrati, konstitution och legitimitet.

Urban Strandberg (anförande)

Kommunförbundets rapport genomsyras av en gammal distinktion, nämligen den mellan kommunalt intresse och statligt, nationellt samhällsintresse. Detta syns kanske tydligast i ett citat från sidan nio i programskriften *Kommunal självstyrelse - Huvudrapport*:

"Ansvarsfördelningen måste när det gäller dessa frågor hittas i spänningsfältet mellan kravet på ett lokalt självbestämmande och de nationella intressena. Det gäller således att hitta en rimlig balanspunkt mellan de mot varandra stående intressena" (SOU 1995:9).

Denna (omstridda) distinktion är som sagt av gammalt datum och utgår från att det skulle finnas ett separat, urskiljbart kommunalt intresse. Och sättet att resonera anknyter till två diskussioner. En handlar om rättslig reglering av den kommunala självstyrelsen, en om politiska ideologier, närmare bestämt kommunideologier.

1) *Det rättsliga sammanhanget/diskussionen.* Kommunförbundets distinktion faller tillbaks på en stridig debatt mellan å ena sidan Carl Reuterskiöld och Halvar Sundberg och å andra sidan Nils Stjernqvist, Nils Herlitz och Fritz Kaijser m fl. å andra sidan. De förra hävdade att det finns en "genuin kommunal sektorskompetens", "egenförvaltning" enligt Kommunallagen, vid sidan om den "statligt delegerade kompetensen", "självförvaltning" enligt Kommunallagen. Stjernqvist menar emellertid att det rättsligt sett inte är rimligt att särskilja kommunala och statliga intressen, att det är orimligt att tala om ett distinkt kommunalt intresse.

"...ända sedan 1862 har det inte funnits någon anledning att skilja mellan självstyrelseärenden (egna ärenden) och specialreglerade (statliga) ärenden. Alla äro de genom statlig lagstiftning delegerade ärenden..." (Stjernqvist & Håkansson 1988).

2) *Det idémissiga sammanhanget/diskussionen.* De stridiga uppfattningarna mellan rättsvetarna återfinns också på partiideologisk nivå. Tydligast exemplifieras de olika uppfattningarna av uttalanden i länsdemokratiutredningens slutbetänkande, *Författningsfrågan och det kommunala sambandet* från 1965. Den socialdemokratiska utredningsmajoritetens skrev bl.a. följande i nämnda utredningsbetänkande:

"Förhållandet mellan stat och kommun kännetecknas, såsom framgått, inte längre av bestående boskillnad i uppgifter och principiellt olikartade intressen utan av gemenskap i arbetet för medborgarnas bästa, ständiga förändringar och förskjutningar i den inbördes arbetsfördelningen, kontinuerligt samarbete i skiftande former och ömsesidigt beroende /.../ Gränserna mellan statligt och kommunalt förlorar i betydelse" (SOU 1965:39, sid. 54 och 102ff.)

Den borgerliga utredningsminoriteten reserverade sig till utredningsbetänkandet bl.a. med följande rader:

”På samma gång som ingående samverkan äger rum, finns också ett motsatsförhållande mellan statliga och kommunala myndigheter, mellan företrädare för riks- resp. kommunalintressen. Detta är ett allmänt erkänt förhållande /.../ Stat och kommun har stundom skilda mål för sitt arbete. Detta beror främst på att de som sysslar med kommunala frågor, det må vara i primärkommuner eller län, har till uppgift att inför sina väljare i första hand verka för att främja den egna kommunen. De statliga företrädarna däremot har självfallet att i första hand se till riksintresset. Ofta leder detta inte till någon motsättning /.../ Men understundom blir de motsatta intressena mycket påtagliga, vilket i och för sig är naturligt/.../ utredningsmajoritetens försök till något som förefaller som identifikation av kommunal- och riksintressen [är] en oriktig beskrivning av verkligheten” (SOU 1965:54, sid. 111)

Både den rättsliga diskussionen och den partiideologiska faller tillbaks på olika principiella synsätt på kommunernas grundläggande funktion i samhällssystemet. Det är fråga om olika kommunideologiska synsätt, d.v.s. olika sätt att se på vad kommuner är och bör vara, som fångas i följande modell. I min kommande doktorsavhandling (avhandlingen behandlar tidsperioden 1962-1994) använder jag modellen för att kategorisera riksdagspartiernas idéer om vad 'den goda kommunen' är och bör vara såsom det uttrycks i partiernas programskrifter. Modellens ytterpunkter och de inskrivna stiliserade kommunideologierna är analytiska renodlingar med uppgift att fånga principiella drag i de idéer som förekommer i partiernas programskrifter.

Modellens horisontella axel behandlar idéer om kommunens inre konstitutiva grundvalar. Den ena ytterpunkten, mekanisk samfällighet, åskådliggör individualismens idé. Samhället tänkes uppstå genom att fria individer sluter sig samman såsom i ett tänkt kontrakt (samhällskontrakt). Kommunen som samfällighet eller politisk enhet är därmed medvetet skapad syftande till ett politiskt medborgarskap. Den andra ytterpunkten, organisk samfällighet, är samfälligheten betraktad ur gruppens synvinkel. Samfälligheten tänks vara spontant framvuxet, "omedvetet" skapat över tid, en helhet där de olika delarna bidragit. Samfälligheten är egentligen inte politisk, invånarna är inte medborgare i egentlig mening. Det ligger närmare till hands att jämföra samfälligheten med en familj, en kollektiv gemenskap, medlemskap snarare än medborgarskap.

Modellens vertikala axel behandlar idéer om kommunens relation till staten. Den ena ytterpunkten, självständighet, betyder i sin mest renodlade form att kommunen är en egen stat. Den andra ytterpunkten, statsbundenhet, betyder i sin mest renodlade form att kommunen upphör att vara en politisk enhet, att den reduceras till ett av flera administrativa organ i staten som är den enda och överordnade politiska enheten.

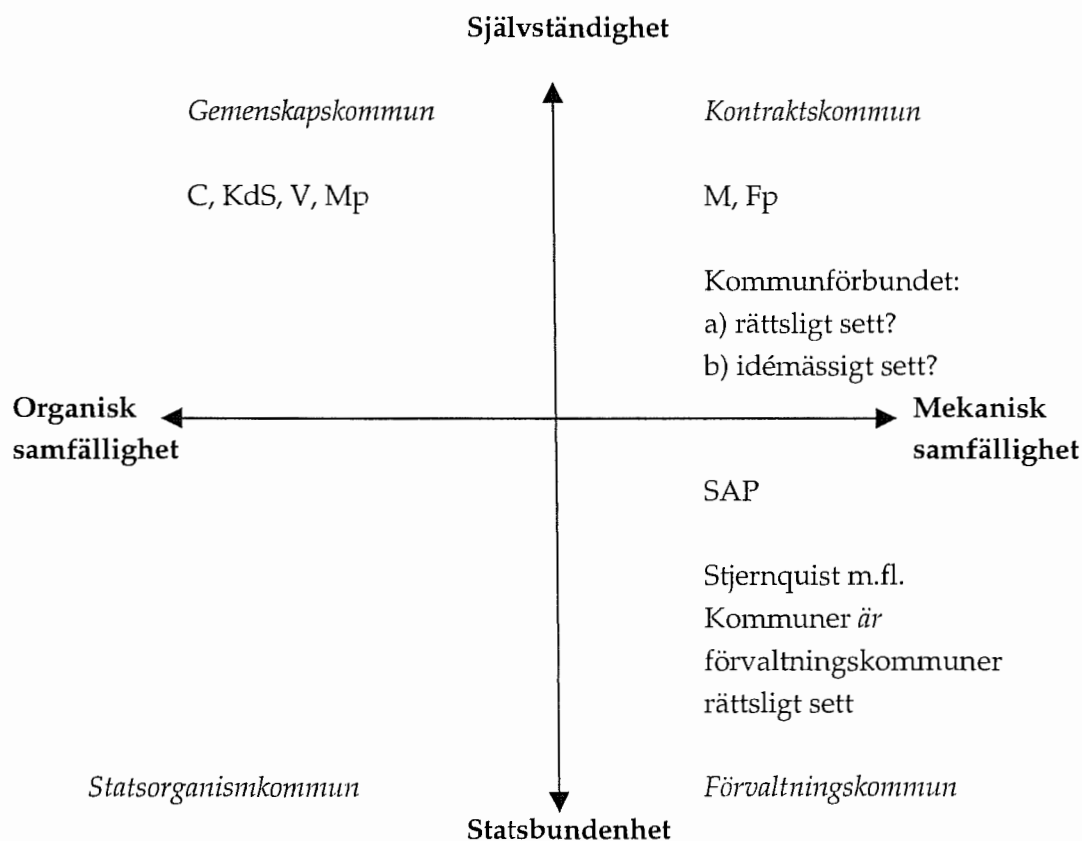
På modellens nedre halva existerar följaktligen bara ett medborgarskap, nämligen medborgarskapet i staten. Kommuner uppfattas som förvaltningsorgan. Den nedre högra rutan, *förvaltningskommunen*, åskådliggör socialdemokraternas kommunideologi

såsom framkommer ur partiets programskrifter för tidsperioden 1962 till det sena 1980-talet. Förvaltningskommunens uppgift är att vara verkställarorgan för den statligt beslutade reformpolitiken. Citatet ovan från länsdemokratiutredningen fyller därmed funktionen av att exemplifiera socialdemokraternas syn på kommunens grundläggande funktion i samhället för nämnda tidsperiod.

Från sent 1980-tal rör sig socialdemokraterna uppåt i modellen. Utifrån den övre halvans kommunideologier kan och bör invånarna i en stat (en nation) ha flera politiska medborgarskap eller medlemskap. Människor tänks vara och agera som politiska personer i flera politiska enheter, t.ex. både i nationell politik och kommunal. Som kommuninvånare är man både mottagare av rikspolitiskt beslutad reformpolitik och utövare av ett kommunalt politiskt medborgarskap. Följaktligen, för att återkoppla till det inledande citatet, existerar det enligt övre halvans kommunideologier flera 'intressen' i en stat. Utfallet av respektive politisk enhet, medborgarskapets utövande, är legitima intressen. Moderaters och folkpartisters idéer om kommunen kan bäst kategoriseras som varianter av *kontraktskommunen*. Enligt denna renodlade kommunideologi är kommunen påtagligt självständig gentemot staten och medborgarnas ömsesidiga relation betraktas som medveten och kontraktsmässig. Centerpartiets, kds, miljöpartiet de grönas och vänsterpartiets idéer om 'den goda kommunen' hör snarast hemma i modellen övre vänstra ruta. Kommunen betraktas som en kollektivt präglad social gemenskap, självständig från staten. *Gemenskapskommunen* har jag valt som term för att kategorisera denna kommunideologiska renodling.

Vad har nu poängen med min framställning varit, om jag skall föra samman de olika trådarna? Rättsligt sett hävdar Stjernquist m.fl. (enligt min redogörelse ovan) att kommuner *är* förvaltningskommuner i princip och att det av den anledningen är orimligt att tala om ett *kommunalt intresse* åtskilt från ett *nationellt intresse*. Idémässigt sett har socialdemokraterna hävdad att kommuner bör vara förvaltningskommuner, att medborgarskapet i nationalstaten är ett och odelbart, att det följaktligen bara kan finnas ett *intresse*, nämligen det som utfaller ur det enda medborgarskapet. Idémässigt sett har övriga partier hävdad att kommuner är mer än verkställarenheter för statligt beslutad reformpolitik, kommuner är kontraktskommuner och/eller gemenskapskommuner. Kommuner är påtagligt självständiga enheter med egna 'intressen'. Var ville Kommunförbundet placera sina ståndpunkter, idémässigt och rättsligt? Har jag placerat in Kommunförbundet rätt i nedanstående modell, i rutan för den stiliserade kommunideologin kontraktskommunen?

Figur 1: Fyra stiliserade kommunideologier om kommuner i svensk idédebatt. Den horisontella axeln rör idéer om samfällighetens natur. Den vertikala axeln rör idéer om kommuners relation till staten.



Mats Johansson

Det är synd att Urban inte har fortsatt efter 1989. Vart program har sin tid. Nu finns det 'nya' trådar. Socialdemokraternas extrakongress skall sätta ned foten i många av dessa frågor. De ekonomiska frågorna har förändrat situationen och förutsättningarna. Det handlar inte längre om att fördela tillväxten.

Urban Strandberg

Mina huvudslutsatser bygger helt på källorna, samtliga programskrifter för tidsperioden 1962 till andra halvan av 80-talet. Citaten som jag visade ovan använder jag inte som referens till mitt påstående. Deras funktion är snarare att exemplifiera den ståndpunkt som framgår efter analysen av programskrifterna. Och visst renodlade jag SAPs kommunideologiska position med tonvikt på tiden fram till slutet av 80-talet och jag instämmer i att SAP sedan det sena 80-talet har rört sig uppåt i modellen. Men den röda

tråden i socialdemokratisk kommun-ideologi är tveklöst förvaltningskommunen, även idag.

Bertil Andersson

I Programberedningen var samtliga partier eniga kring Kommunförbundets program för att stärka den kommunala självstyrelsen. Kommunförbundet accepterar att det inom vissa områden behövs en nationell styrning. Det är viktigt att betona att Kommunförbundets planer *inte* är att skapa en federal stat konstituerad på 288 kommuner.

När exempelvis skolan kommunaliserades, så bibehölls en skollag och en läroplan som medel för den statliga styrningen av verksamheten. Tanken bakom självstyrelseprogrammet är att reda ut förhållandena mellan staten och kommunerna. En allmän utgångspunkt är att kommunerna inte får bli statliga lokalkontor. Och utifrån denna utgångspunkt är följande frågor relevanta att diskutera. Vilka är kommunens grundläggande uppgifter? Vad är en acceptabel styrning av kommunerna?

Urban Strandberg

Intressant att både Mats Johansson och Bertil Andersson tar upp frågan om att Kommunförbundets planer inte är att omskapa kommunerna till 'egna nationer', att båda poängterar att kommunerna inte vill vara 'egna länder'. Det är ett förhållandevis ovanligt inslag i den svenska samhällsdebatten, att diskussionen förs i de distinkta konstitutionella begreppen enhetstatlighet och federalism.

Martin Bennulf (fil.dr. i statsvetenskap och forskare vid CEFOS)

Det tycks av Mats och Bertils anföranden som om Kommunförbundet å ena sidan gång på gång påpekar att kommunal självstyrelse inte är ett mål utan ett medel för att uppnå bättre demokrati, men å andra sidan som om de flesta av Kommunförbundets förslag går ut på att öka kommunernas handlingsutrymme. Man misstänker då att den kommunala självstyrelsen, i betydelsen ökat kommunalt handlingsutrymme, faktiskt är målet och inte ett medel. Frågan är om Kommunförbundet därmed talar med dubbla tungor?

Mats Johansson

Nej, bilden av de dubbla tungorna stämmer inte. Det är inte pliktskyldigt att uttala att kommunal självstyrelse ej är ett mål utan medel. Och det är inte att bryta upp enhetsstaten när Programberedningen förespråkar utökad kommunalt politiskt handlingsutrymme. Diskussionen handlar om att hitta lämpliga vägar för att kommunerna skall kunna utföra offentlig verksamhet. Som det är nu har kommunerna skyldigheter både från medborgare och från staten, men saknar resurser för att effektuera dessa.

Jörgen Westerståhl

Vad beträffar Urban Strandbergs anförande menar jag att det inte finns något klart samband mellan ståndpunkter i kommunfrågor och den politiska skiljelinjen mellan konservativa och icke-konservativa. Vi måste vara försiktiga med den här kopplingen. Det stora demokratiska problemet idag har att göra med rörigheten eller den oklara ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Det behövs raka rör mellan stat och kommun. De grundläggande frågorna har försvunnit. Den stora och avgörande frågan är att en vital demokrati där vanliga medborgare har inflytande över politiken, förutsätter att medborgarna har en möjlighet att påverka de lokala förhållanden. Att exempelvis stärka den kommunala självstyrelsen och det medborgerliga inflytande på det lokala planet är därför den viktigaste demokratiska reform man kan tänka sig.

Ur demokratisk synpunkt är det önskvärt att det i Kommunallagen och i Regeringsformen klargörs vem som beslutar om vad. Endast på så vis kan den representativa demokratins krav på möjlighet att utkräva ansvar uppfyllas. Alla talar om närdemokrati, fastän denna form av demokrati bara kan bli marginellt förbättrad. Därför borde det vara den representativa demokratin som vi i första hand diskuterade och ansträngde oss för att förbättra.

Gustav Svenson (anförande)

Programberedningens rapport riktar stark kritik mot förvaltningsdomstolarnas verksamhet. Kritiken går ut på att det är principiellt felaktigt att ett opolitiskt organ ges möjlighet att avgöra starkt politiska frågor. Kommunförbundets senaste rapport är emellertid inte särskilt tydlig när den pekar ut vilken roll Regeringsrätten (RR) har. Därtill utgör Kommunförbundets synpunkter på förvaltningsdomstolarnas verksamhet egentligen en massiv kritik mot hela Socialtjänstlagen (SoL).

Bilagan till delrapporten, om RRs domar angående SoL, är emellertid alltför ytlig. I flera rättsfall gör RR en traditionell rättstillämpning. Men visst finns det avgöranden i RR där domstolen har liten eller ingen hjälp från rättskällorna och där man alltså skulle

kunna säga att RR själv fattar politiska beslut. Till exempel har RR vid ett par tillfällen under årens lopp fastställt vad som skall menas med skälig levnadsnivå. RR hade inte behövt bestämma minimibelopp, en lägsta nivå med generell giltighet, utan hade kunnat nöja sig med att korrigera det enskilda fallet utan att formulera någon generell ram eller norm. De utformade domar på ett politiskt sätt som man inte kan finna stöd för i lagen. Därför kan man instämma i Programberedningens slutsatser till viss del, men inte generellt.

Kommunförbundet vill se över RRs rätt att pröva kommunalpolitiska beslut och har fyra förslag till förändringar som kunde genomföras på kort sikt:

Kortsiktiga perspektivet

- 1) Övergång från förvaltningsbesvär till laglighetsprövning.
- 2) Förvaltningsdomstolen prövar endast (inom ramen för förvaltningsbesvär) om rätt till bistånd föreligger.
- 3) Förvaltningsdomstolen prövar endast (inom ramen för förvaltningsbesvär) om beslutet är uppenbart oskäligt.
- 4) Systemet med förvaltningsbesvär behålls med SoL görs mer detaljreglerad och styrd.

Programberedningens förslag

- 1) På kort sikt vill Kommunförbundet se en översyn av domstolarnas roll inom socialtjänsten i syfte att begränsa deras prövning av kommunala beslut till *frågan om rätt till bistånd föreligger inte*.
- 2) På lång sikt vill kommunförbundet begränsa domstolarnas kontroll av kommunerna till att i princip omfatta *laglighetsfrågor*.

Men utifrån beredningens förslag uppstår ett problem: Vad ska kunna prövas av domstol? Utifrån Programberedningens rapport förefaller Kommunförbundets ståndpunkt vara att socialbidragets nivå och omfattning inte ska kunna prövas. Det vill säga det kommunalt politiska beslutet som anger hur den enskilda individens behov skall tillgodoses (d.v.s. nivå och omfattning) skall inte kunna prövas av förvaltningsdomstol. Vad domstol däremot skall pröva är den delen av beslutet som handlar om konstaterande att förutsättningarna för bistånd är uppfyllda.

Man kan vidare fråga sig om vad tvister i RR kan komma att handla om när det gäller RRs prövning av domar enligt 6§ SoL. Lagen stadgar följande om hur §6 ska tillämpas:

- 1) Den sökande skall normalt vara en enskild person.
- 2) Det som söks skall vara bistånd, d.v.s. en fråga för socialtjänsten (alltså inte exempelvis sjukvård eller någon insats enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS). Men: kommunerna har det yttersta ansvaret för att den enskilde får den hjälp hon eller han behöver.
- 3) Ansvarig kommun är normalt vistelsekommun.
- 4) Den enskildes behov skall ligga inom ramen för 'skälig levnadsnivå'.
- 5) Behovet skall inte kunna tillgodoses på något annat sätt än genom bistånd.

6) Sökanden skall uppfylla de krav som samhället anses ha rätt att ställa i samband med biståndsgivning (framför allt att stå till arbetsmarknadens förfogande).

Kommunförbundet vill uppenbarligen att fjärde punkten lyfts bort i realiteten. Majoriteten av de fall som RR prövar handlar just om denna punkt (65 fall av 140 handlar om bedömningar av skälig levnadsnivå).

Programberedningens förslag på hur socialtjänsten skall förändras på lång sikt stadgar om en begränsning av domstolarnas kontroll av kommunen till att i princip omfatta enbart laglighetsfrågor. Det är alltså en försämring t.o.m. i jämförelse med den gamla Socialhjälpslagen (som ersattes av SoL 1980). Samtidigt skriver Programberedningen, i den delen av rapporten som behandlar förändringar på kort sikt (sid. 35), att en begränsning av domstolarnas kontroll till laglighetsfrågor innebär risk för en *inte acceptabel* försämring av den enskildes rättssäkerhet. Det är därför egendomligt att det alternativ som beredningen avvisar som förslag på kort sikt skall vara det långsiktiga målet.

Och om RR endast skall göra laglighetsprövningen kan man inte längre betrakta SoLs 'rätt till bistånd' som en 'rättighet'. Den avgörande frågan inför framtiden är därför huruvida biståndet skall förbli en kommunal angelägenhet men utan att vara en rättighet, eller om det skall vara en rättighet och därmed också en statlig angelägenhet, finansierad och kontrollerad av staten?

Bertil Andersson

De fyra förslagen till förändringar i det korta perspektivet skall ses som tänkbara alternativ, inte som färdiga förslag. Vad beträffar underlaget för domstolarnas beslut kan man konstatera att de saknar kompetens på sakområdet och därför lutar sig på allmänna råd från socialstyrelsen vilka rättsligt sett inte är bindande för kommunen. Det är paradoxalt att socialstyrelsen allmänna råd som inte är bindande, är ett betydelsefullt underlag för utslag i RR. En effekt kan bli att medborgarna kan komma att ifrågasätta kommunernas sätt att fungera.

Gustav Svensson

Frågan handlar inte bara om på vad sätt RR har följt socialstyrelsens allmänna råd utan också om RRs rättstillämpning i stort. Det handlar om *rättsbindning* där RR får skapa egen bindning, ett förfarande som inbegriper inslag av tveksamheter.

För att ånyo sammanfatta principfrågan: Skall individen ha rätt till bistånd, som en statligt garanterad rättighet utom räckhåll för kommunala politiska beslut, eller skall individen vara beroende av kommunens välvilja?

Kommunförbundet vill uppenbarligen att fjärde punkten lyfts bort i realiteten. Majoriteten av de fall som RR prövar handlar just om denna punkt (65 fall av 140 handlar om bedömningar av skälig levnadsnivå).

Programberedningens förslag på hur socialtjänsten skall förändras på lång sikt stadgar om en begränsning av domstolarnas kontroll av kommunen till att i princip omfatta enbart laglighetsfrågor. Det är alltså en försämring t.o.m. i jämförelse med den gamla Socialhjälpslagen (som ersattes av SoL 1980). Samtidigt skriver Programberedningen, i den delen av rapporten som behandlar förändringar på kort sikt (sid. 35), att en begränsning av domstolarnas kontroll till laglighetsfrågor innebär risk för en *inte acceptabel* försämring av den enskildes rättssäkerhet. Det är därför egendomligt att det alternativ som beredningen avvisar som förslag på kort sikt skall vara det långsiktiga målet.

Och om RR endast skall göra laglighetsprövningen kan man inte längre betrakta SoLs 'rätt till bistånd' som en 'rättighet'. Den avgörande frågan inför framtiden är därför huruvida biståndet skall förbli en kommunal angelägenhet men utan att vara en rättighet, eller om det skall vara en rättighet och därmed också en statlig angelägenhet, finansierad och kontrollerad av staten?

Bertil Andersson

De fyra förslagen till förändringar i det korta perspektivet skall ses som tänkbara alternativ, inte som färdiga förslag. Vad beträffar underlaget för domstolarnas beslut kan man konstatera att de saknar kompetens på sakområdet och därför lutar sig på allmänna råd från socialstyrelsen vilka rättsligt sett inte är bindande för kommunen. Det är paradoxalt att socialstyrelsen allmänna råd som inte är bindande, är ett betydelsefullt underlag för utslag i RR. En effekt kan bli att medborgarna kan komma att ifrågasätta kommunernas sätt att fungera.

Gustav Svensson

Frågan handlar inte bara om på vad sätt RR har följt socialstyrelsens allmänna råd utan också om RRs rättstillämpning i stort. Det handlar om *rättsbindning* där RR får skapa egen bindning, ett förfarande som inbegriper inslag av tveksamheter.

För att ånyo sammanfatta principfrågan: Skall individen ha rätt till bistånd, som en statligt garanterad rättighet utom räckhåll för kommunala politiska beslut, eller skall individen vara beroende av kommunens välvilja?

Bertil Andersson

Möjligen har ett allmänt 'politiskt tryck' fått RR att tillämpa SoL såsom de gjort.

Lars Söderström (anförande)

I *Kommunal självstyrelse - Huvudrapport* från Svenska Kommunförbundets programberedning i ämnet betonas vikten av ökat lokalt handlingsutrymme. Följande punkter anger vad Kommunförbundet avser:

- Kommunerna skall ha oinskränkt rätt att själva besluta om kommunalskatten.
- Finansieringsprincipen skall vara fastlagd i lag och tillämpas konsekvent.
- Statliga detaljregleringar får inte hindra en anpassning till lokala behov (staten får själv ansvara för verksamheter som styrs av detaljregler).
- Domstolars prövning av kommunala beslut får endast gälla laglighetsfrågor.
Bland de specifika åtgärder som nämnts fäster jag mig särskilt vid följande:
- Följa utvecklingen av systemet med inomkommunal skatteutjämning så att underlaget för kommunalskattesystemet inte urholkas ytterligare
- Skapa en klarare arbetsfördelning mellan kommuner och statliga myndigheter
- Verka för generell avreglering (vad avser kommunal verksamhet)
- Statlig uppföljning av kommunernas verksamhet för att höja kvalitet och påskynda rationaliseringar (bör vara en angelägenhet för riksdagen)

Dessa förslag är enligt min mening helt otillräckliga. Jag får en känsla av att de kan motverka sitt syfte. Från ekonomisk synpunkt är det grundläggande problemet inte att tillförsäkra kommunernas handlingsutrymme, utan att skapa förutsättningar för dem att utnyttja det utrymme som ges på ett för *alla* parter tillfredställande sätt. Denna aspekt berörs överhuvudtaget inte i rapporten.

I rapporten finns ingen diskussion om det s.k. konkurrensproblemet. Detta problem handlar om vad en geografiskt avgränsad enhet med relativt öppna gränser kan uträtta. På nationell nivå har vi en diskussion om *stabiliseringspolitikens* möjligheter. Vad kan Sverige som en liten, öppen ekonomi t.ex. göra för att öka sin sysselsättning? Inte mycket som det tycks: Och hur påverkas handlingsutrymmet om vi går med i en valutaunion?

Kommunerna befinner sig i än högre grad i en analog situation. Vad händer om en kommun höjer sina skatter för att bedriva en aktiv näringspolitik? Möjligen skulle initiativtagaren få en del ytterligare företag, men i en kommun som t.ex. Göteborg är risken överhängande att invånarna flyttar till en grannkommun med lägre skatt och börjar pendla till både nya och gamla jobb. Eftersom det är nattbefolkningen som definierar skattekraften blir följderna att initiativtagaren både för ökade utgifter och minskade inkomster.

Till detta kommer att näringspolitiken till stor del är ett nollsummespel. De arbetstillfällen som en kommun vinner, vinns på bekostnad av sysselsättningen i andra kommuner. Om kommunerna i omvärlden själva bedriver en aktiv näringspolitik, kan det uppkomma en situation där alla höjer skatten för att sätta, men ingen egentligen vinner något i form av arbetstillfällen. Att företagen får lägre markkostnader etc. behöver inte leda till en väsentligt starkare investeringsbenägenhet, särskilt inte i en lågkonjunktur, då kommunernas intresse av detta slags insatser är som starkast.

Bland ekonomer är det en utbredd uppfattning att kommuner är oägnade att bedriva stabiliseringspolitik. De har mycket svårt att påverka sysselsättningen och är praktiskt taget helt oförmögna att göra någonting åt inflationen. Stabiliseringspolitiken bör alltså vara en statlig eller möjligen ännu hellre en överstatlig angelägenhet.

Konkurrensproblemet är inte mindre på *fördelningspolitikens* område, om än lite annorlunda. En uppenbar begränsning är att en kommun inte kan föra en radikalt annan politik än grannkommunerna. Ta som exempel att Göteborg skulle vilja gå i spetsen för en utjämning av inkomstfördelningen. Frågan är hur? Om man använder den vanliga strategin att beskatta de rika för att ge bidrag till de fattiga, t.ex. genom att ha extra generösa socialbidrag, blir följden förstås att många rika flyttar bort samtidigt som det blir attraktivt för fattiga att flytta till kommunen. Detta sker inte över en natt, men på sikt.²

Liksom i stabiliseringspolitiken, tillkommer problemet att olika kommuners fördelningspolitik motverkar varandra. Flyttningsrörelserna förstärks om vissa kommuner försöker gynna rika samtidigt som andra försöker gynna fattiga. Resultatet blir med all säkerhet en kraftig segregering. Många ekonomer tar detta som intäkt för att kommunerna inte heller är ägnade att bedriva fördelningspolitik.

Vad återstår? Man brukar räkna med att den ekonomiska politiken har tre grenar: stabilisering, fördelning och allokering. Om kommunerna är oägnade att bedriva självständig stabiliseringspolitik och fördelningspolitik, så återstår bara allokeringspolitik. Här är frågan vad kommunen skall göra samt hur den skall finansieras; med skatt eller genom avgifter. Verksamheten kan gälla s.k. individuella tjänster som barnomsorg, skola eller sjukvård, eller kollektiva varor som avloppssystem och parker.

Det kan konstateras att det också på detta område finns starka begränsningar i vad en kommun kan göra. Ta barnomsorgen som exempel. Vad händer om en kommun, t.ex. Göteborg, bestämmer sig för en lösning liknande nuvarande svenska modell med barnstugor i kommunal regi av hög kvalitet och med kraftiga subventioner, medan grannkommunen säger att barnomsorg överhuvudtaget inte är en kommunal angelägenhet? Självklart skulle många (om än inte alla) barnfamiljer tycka att Göteborg härigenom blir mera attraktivt. I stort antal skulle de börja flytta in till Göteborg. Följden blir att kostnaden stiger, inte bara för barnomsorgen, utan för alla verksamheter som vänder sig till barnfamiljer (bostadsbidrag, fritidshem och skola, m.m.). Det ligger nära

² Kanske finns det en och annan rik person i omvärlden som tycker att Göteborg blir mera attraktivt genom en aktiv utjämningspolitik.

till hands att de högre skatter som krävs för att finansiera verksamheten avskräcker personer i högre inkomstlägen, särskilt om de inte har barn, och följden återigen blir en kraftig segregering. När skatteunderlaget sviktar tvingas Göteborg ompröva sin politik.

Här kommer ännu ett exempel som illustrerar vilka starka *reella* begränsningar som ligger på kommunal verksamhet. Vi ser också att dessa begränsningar blir starkare just därför att kommunerna har stor formell handlingsfrihet. Det som bidrar till Göteborgs fall i det aktuella fallet är ju att grannkommunerna helt och hållet kan strunta i att erbjuda barnomsorg. Lite hårddraget kan man säga att den enda kommunala verksamheten som klarar konkurrensproblemet är den som finansieras med antingen regelrätta avgifter eller s.k. benefitskatter. I det senare fallet sker betalningen av en verksamhet i förhållandet till vilken nytta man har av den, t.ex. kilometerskatt för att finansiera vägkostnader.

Vad säger Programberedningen om denna sak? Dess uppfattning tycks vara följande: I princip skall staten inte kunna ålägga kommunerna någon verksamhet alls. Om detta ändå görs, bör kostnaden för verksamheten helt och hållet bäras av staten enligt den s.k. finansieringsprincipen. Alternativet är att lokala verksamheter sköts direkt av berörda statliga myndigheter. Jag gillar inte denna slutsats.

Denna ganska svarta bild jag har tecknat av kommunernas handlings-möjligheter är på intet sätt orealistisk. Runt om i världen finner vi dessa i hög grad passiva kommuner. De är inga burfåglar, men flyger likväl inte. De är fjättrade av konkurrensproblemet.

I det internationellt perspektiv intar kommunerna i de nordiska länderna (med undantag av Island) en exceptionell position. Inte nog med att de är djupt engagerade i fördelningsspolitiken. Dessutom bedriver de en omfattande verksamhet på områden som kommuner i andra länder bedöms vara helt oägnade att klara av.

Förklaringen till detta ligger i den statliga regleringen av den svenska kommunernas verksamhet samt utjämningsystemet. Påbudet vad beträffar barnomsorg m m kan uppfattas som intrång och utgör förvisso en begränsning i den kommunala handlingsfriheten, men dess funktion är inte att hämma verksamheten. Deras funktion är istället att göra sådan verksamhet överhuvudtaget möjlig i kommunal regi.

Utjämningsystemet har samma funktion. Genom att kostnader och skattekraft utjämnas minskar risken för segregering och förlamande skillnader i de ekonomiska förutsättningarna. Jag menar inte att dagens utjämningsystem är perfekt och jag tror inte att vi någonsin får ett system som tillgodoser alla intressen, men jag vill bestämt hävda att kommunerna skulle stå sig slätt utan detta system. Jag efterlyser ett erkännande av detta i beredningens rapport.

Sammanfattningsvis finner jag det märkligt att beredningen i sin plädering för ökad kommunal självstyrelse inte alls diskuterar de reella förutsättningarna att förverkliga politiska ambitioner på kommunal nivå. Förvisso kan man ifrågasätta många enskildheter i dagens regleringar och utjämningsystem, men detta får inte göras på ett sätt som ger sken av att kommunerna skulle kunna klara en verksamhet av dagens omfattning utan betydande statligt stöd. Tyvärr får jag det intrycket vid läsningen av beredningens rapport.

Mats Johansson

Jag delar i stort sett Lars Söderströms synpunkter och har i många stycken en gemensam syn. I grund och botten handlar det om vilken styrmodell etc som skall inrättas och tillämpas.

Bertil Andersson

Lars Söderström har i viss utsträckning rätt om man inskränker kritiken till enbart Programberedningens arbete. Men de ekonomiska hoten mot självstyrelsen bevakas emellertid inom andra delar av Kommunförbundets organisation.

Lars Söderström

Kommunförbundet borde överhuvud inte diskutera (statlig) reglering kontra icke-reglering. Snarare borde diskussionen handla om regleringarnas kvalitet, eftersom reglering som sådan är både något nödvändigt och ur kommunernas synpunkt positivt. Men vad händer när kommunerna vill dra åt olika håll? Även sådana synpunkter saknar jag i rapporten. Det kommer aldrig kunna skapas ett system där alla är överens.

Nina Granqvist (fil.lic. i statsvetenskap och gästforskare vid CEFOS)

Vad beträffar Kommunförbundets önskan om att befria kommunerna från statlig reglering, måste sägas att Kommunförbundet självt kan betraktas som "Rekommendationsbyråkrati" som driver ideologi vilken i praktiken reglerar kommuners verksamhet. Frågan är därav om det är relevant att tala om att statlig reglering kan ersättas av en mjukare variant, av rekommendationer. Kommunförbundet vill ju inte själv kännas vid rekommendationer, sådana existerar ej.

Mats Johansson

Till skillnad från statlig reglering, vare sig i form av rättsligt bindande föreskrifter eller allmänna råd och rekommendationer, finns det inga straffsanktioner mot de kommuner som ej lever upp till Kommunförbundets rekommendationer.

Bertil Andersson

Vore i princip likställt med 'tjänstefel' om Kommunförbundet agerade så gentemot kommunerna, att rekommendationer blev styrande. Men till denna diskussion kan man även tillfoga att kommunala tjänstemän och förtroendevalda faktiskt framställer önskemål om att få rekommendationer av Kommunförbundet. Vad beträffar statlig reglering har Kommunförbundet inom en del områden accepterat en nationell styrning, t.ex. inom skolan. Men vitsen år 1989 var inte att gå från en styrning via Skolöverstyrelsen till en annan central styrning via Kommunförbundet. Ansvar skulle läggas ned till kommunerna.

Jörgen Westerståhl (anförande)

Lars Söderström grävde verkligen djupt. Vad beträffar Programberedningens rapport måste sägas att detta är första gången som det kom något verkligt nytt från Kommunförbundet. Kommunförbundets rapporter har sällan erbjudit upphetsande läsning. Föreliggande rapport är imponerande. Rapporten är mycket långtgående till sina förslag och märklig eftersom man lyckats åstadkomma enighet över partigränserna kring långtgående förslag och allmänna målsättningar. Det gäller inte minst de mer preciserade riktlinjer som Kommunförbundet ställer upp. Det låter ana att någonting är på gång, ett skifte i synen på kommunal självstyrelse. För första gången utmanas 'förvaltnings-kommunen' på allvar.

Jag skulle vilja börja med att rikta två frågor till Bertil och Mats: Hurudana är förutsättningarna att kunna fortsätta arbetet med bibehållen enighet med tanke på skiftet i riksdagsmajoritet? Hur är möjligheten att skapa enighet på ett mer preciserat plan, att arbeta fram konkreta förslag utifrån de allmänna mål som anges i rapporten?

Men jag vill också ta upp några allmänna frågeställningar med anledning av rapportens innehåll. Det finns en inbyggd motsättning mellan å ena sidan generella och jämlika lösningar i hela landet och å andra sidan anpassning till lokala förhållanden. Hur skall man kunna hantera denna motsättning? Man måste rimligen börja diskutera vad det är fråga om för någon 'likhet', vilken slags "likhet" man är ute efter. Är det likformighet eller likvärdighet? Är det en likformig ordning vad beträffar formerna för verksamhetens bedrivande eller är det snarare så att man skall bedöma likformigheten utifrån resultatet? Vidare, skall alla kommuner höjas till samma nivå, eller skall alla kommuners nivåer höjas lika mycket med bibehållna nivåskillnader?

Kommunerna är dock olika och sätter man då in lika åtgärder blir det inte lika utfall. Vad innebär det att åstadkomma lika förutsättningar för kommunerna när kommunerna ser så olika ut? Det är om dessa frågor som man efterfrågar en principiellt hållen diskussion, om vad som i politiska termer kallas 'jämlikhet'. Målet med den efterfrågade diskussionen måste vara att utforma en terminologi som klarar av att hantera

likhetsresonemangets spännvidd och mångfacetterade natur. Vad är det för likhet man vill skapa?

Mats Johansson

Till att börja med bedömer jag att det finns möjlighet att bygga vidare med bibehållen samsyn även när riktlinjerna skall omformas till konkretare förslag. Jag är därvidlag ganska förhoppningsfull om att Kommunförbundets arbete i detta avseende skall kunna fortsätta. Det ekonomiska trycket är dessutom så starkt att det bidrar till att stärka samsynen.

Lennart Nilsson (fil.lic. och universitetslektor i statsvetenskap)

Hur skall vi förhålla oss till frågorna om huruvida kommunal självstyrelse är ett mål eller ett medel och om relationen mellan demokrati och kommunal självstyrelse? Om väljarna röstar kommunalt utifrån sin bedömning av rikspolitiken, så är det viktigaste beslutet för demokratin inte kommunalt utan statligt. Nämligen det statliga beslutet om pengar till kommunen och regionen. Hur skall man göra den kommunala politiken tydligare för medborgarna, så att man röstar på den faktiskt förda kommunala politiken och inte på annat? Väljarna röstar in och ut kommunala regeringar. Det är angeläget att för medborgarna tydliggöra de områden som kommunen är ansvarig för. När många borgerliga röstades ut 1994, hur många röstades egentligen bort p.g.a. den i kommunen förda politiken?

Martin Bennulf

Jag vill understryka det Lennart Nilsson sade. Även om det finns undantag när de kommunala frågorna faktiskt spelar roll för väljarnas röstning så visar väljarforskningen att inställningen till de kommunala förhållandena inte spelar någon stor roll för valet av parti i kommunalvalet. Att synliggöra de lokala politiska frågorna är en väl så viktig demokratifråga om målet är att vitalisera den lokal demokratin.

Urban Strandberg

Om man spetsar till saken, kan man säga att vi har fått de medborgare som vi velat ha, medborgarna har visat sig vara lärorika! Den politiska majoritetens syn på demokrati har sedan 1960-talet och framåt varit att lokal demokrati förutsätter att medborgarna kopplar samman kommunalpolitik med rikspolitik. Det s.k. kommunala sambandet har

kanske mest renodlat förverkligats i medborgarnas beteende som väljare och politiska personer.

Mats Johansson

Instämmer i Urbans beskrivning, visst har vi fått de väljare vi förtjänar. Kommunpolitikernas uppdrag bör avgränsas tydligare visavi rikspolitiken. Vi måste ha längre perspektiv på politiken. Politiskt arbete har definitionsmässigt långsiktighet som egenskap, vilket talar för behovet av fasta spelregler och stabilitet i reglering mellan stat och kommun.

Lars Söderström

Oavsett hur man formulerar och definierar kravet på likhet så blir det konflikter.

Sammanfattande slutord

Utifrån ovan beskrivna brist på aktuell systematisk forskning om Svenska Kommunförbundets verksamhet är det naturligtvis svårt att komma fram till några exakta slutsatser om huruvida Programberedningens arbete indikerar en förändring av Kommunförbundets verksamhet. Men om man tar Jan Gunnarssons slutsatser som jämförelsepunkt, förefaller det som att Kommunförbundet utvecklats från att tidigare ha verkat 'symbiotiskt' och i samförstånd med staten, till att bli en påtagligt självständigt verkande politisk aktör. Det bästa måttet på att Kommunförbundet alltmer skapat sig en självständig roll är att man lyckats skapa politisk enighet över partigränserna i frågor som samma partier strider om i riksdagen. Kommunförbundet principiella ställningstaganden, bland annat representerade av Programberedningens skrifter, i frågor om kommuners roll och ställning i samhällssystemet har därmed i väsentliga avseenden överflyglat de skiljelinjer som utmärker den traditionella blockpolitiken.

Litteraturförteckning

- Gunnarsson, Jan (1972) *Svenska Kommunförbundet. Beslutsfattande Relationer till kommunerna Förhållande till staten.* Kommunaktiebolaget..
- Petersson, Olof (1992) *Kommunalpolitik.* Stockholm, Publica..
- Jon Pierre (1994) *Den lokala staten. Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner.* Stockholm, Almqvist & Wiksell Förlag.
- SOU 1965:54 *Författningsfrågan och det kommunala sambandet.* Betänkande avgivet av länsdemokratiutredningen.
- SOU 1995:9 *Kommunal självstyrelse*
- Stjernquist, Nils & Magnusson, Håkan (1988) *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna..* Ds 1988:36. Stockholm, Författarförlaget.

