

# Regeringsformen och kommunerna i ett flernivåstyre

David Feltenius & Jessika Wide

## The Swedish Constitution and the Municipalities in the Context of Multi-Level Governance

This article aims to analyse the constitutional regulation of Swedish municipalities within the context of multi-level governance. We argue that this context has led to an increasing discrepancy between the 'written' and the 'unwritten' constitution. This discrepancy has primarily been seen in the growing decentralization of welfare tasks to municipalities. At the same time, informal structures have been created at the central level to coordinate the governance of these tasks. In addition to highlighting this discrepancy, the article also explores the constitutional debate regarding those issues. We discuss the need to address the formal mechanisms of subnational consultations at the central level. When comparing Sweden to its Nordic neighbours, these mechanisms are relatively underdeveloped, especially when considering the role of the local government association.

## Introduktion<sup>1</sup>

Sverige har ett starkt kommunalt självstyre – så starkt att landet i den internationella litteraturen har kategoriserats som en *decentraliserad enhetsstat* (Loughlin 2000; Lidström 2011). När länders grad av lokalt självstyre rangordnas, placerar sig Sverige följaktligen i tätgruppen tillsammans med länder som Island och Finland. Rangordningarna bygger på expertbedömningar. De

1 Denna artikel har möjliggjorts genom finansiering från Forte (dnr. 2020-00253). Författarna vill tacka kollegor samt tidskriftens granskare och redaktörer för värdefulla synpunkter och kommentarer på tidigare versioner av denna artikel.

aspekter som bedöms inkludera konstitutionellt skydd, beskattningsrätt, antal uppgifter och handlingsutrymme i skötseln av dessa uppgifter, frihet att bestämma över den egna organisationen samt inflytande över nationella beslut (Ladner m.fl. 2019).

Sveriges höga placering i denna typ av rangordningar är ett uttryck för en utveckling mot ett *flernivåstyre*. Utvecklingen är inte unik för Sverige. Den har pågått i flera andra europeiska demokratier från 1950-talet och framåt och kallas ibland för ”a quiet revolution” (Hooghe m.fl. 2023: 219). I det svenska fallet har utvecklingen ett tydligt samband med framväxten av välfärdsstaten. Den innebar att allt fler uppgifter samlades på lokal och regional nivå, med en utbyggnad av politiska och administrativa institutioner som följd (Lidström 2001; Sellers & Lidström 2007; Erlingsson m.fl. 2022).

Det intressanta med utvecklingen är att den sällan resulterat i övergångar till renodlade federala politiska system och den har inte heller gett något större avtryck i länders författningar (Hooghe m.fl. 2023: 219). Tillspetsat kan det därför hävdas att utvecklingen mot ett flernivåstyre skapar en ökad diskrepans mellan den *skrivna* och den *levande* författningen i både Sverige och i andra länder. Med den levande författningen menar vi normer och praxis, detta till skillnad från de skrivna reglerna i författningen (se Algotsson 2009; Bergman 2011). Annorlunda uttryckt innebär flernivåstyret en utveckling där kommunernas ställning i den svenska demokratin i allt högre utsträckning återfinns i oskrivna regler.

I vår artikel kommer vi att driva tesen att denna diskrepans mellan den skrivna och den levande författningen främst tar sig i uttryck i att allt fler uppgifter har decentraliserats till regional och lokal nivå, samtidigt som det har skapats informella strukturer på central nivå för att koordinera själva styrningen över dessa uppgifter. Ett konkret exempel är förhandlingarna mellan stat och region på central nivå för att skapa överenskommelser inom hälso- och sjukvården (Fredriksson m.fl. 2012; Riksrevisionen 2014; Feltenius 2016; Riksrevisionen 2017).

Förutom att illustrera denna diskrepans är vår artikels bidrag också att redovisa författningspolitiken kring en tydligare precisering i grundlag av dels kommunernas ansvarsområden, dels samrådet mellan stat och kommun. Vi kommer särskilt att lyfta frågan om behovet av att reglera samrådet mellan stat och kommun med inspiration från lösningar i andra europeiska länder. Hur samrådet kan regleras i grundlag och vanlig lag belyser vi utförligare genom exempel från länder som Finland och Österrike.

## **SYFTE OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT**

Syftet med vår artikel är att analysera den författningsmässiga regleringen av de svenska kommunerna i en kontext av ett flernivåstyre. Vi avser kommuner på både lokal och regional nivå. Vi utgår från följande tre frågeställningar: För det

första, hur har författningsregleringen av kommunerna utvecklats över tid? För det andra, hur ser diskrepansen ut mellan den skrivna och den levande författningen med avseende på dels kommunernas uppgifter, dels samrådsstrukturer på central nivå för att koordinera styrningen av dessa uppgifter? För det tredje, vilka förslag har lagts för att tydliggöra regleringen inom dessa bägge områden?

Undersökningen omfattar tidsperioden från och med Grundlagberedningens tillsättande 1966 och antagandet av 1974 års regeringsform fram till idag (2024). Vi besvarar frågeställningarna genom att analysera dels tidigare studier på området, dels myndighetsrapporter och offentligt tryck från den angivna tidsperioden, som direktiv, statliga utredningar, propositioner och grundlagstexter. Vi gör jämförelser mellan Sverige och några andra europeiska länder, särskilt när det gäller regleringen av samrådsstrukturer.

Härnäst redogör vi för litteraturen om flernivåstyre med betoning på konsekvenserna för författningen. I artikels tredje avsnitt beskriver vi utvecklingen av den författningsmässiga regleringen av kommunerna med avstamp i 1974 års regeringsform. Därefter belyser vi i det fjärde avsnittet diskrepansen mellan den skrivna och den levande författningen med två konkreta exempel: Dels kommunernas uppgifter, dels samrådsstrukturer på central nivå mellan stat och kommun. I det femte avsnittet presenterar vi den aktuella författningspolitiken som berör dessa bägge områden. Avslutningsvis sammanfattar vi våra slutsatser tillsammans med en diskussion om angelägna reformbehov.

## Flernivåstyre inom och utanför staten

### FLERNIVÅSTYRE

Förhållandet mellan stat och kommun har förändrats över tid. Denna förändring har beskrivits som en utveckling från "government" till "multi-level governance", MLG (Baldersheim & Ståhlberg 2002). I artikeln använder vi oss av den svenska översättningen av begreppet – *flernivåstyre*. Bägge begreppen är att betrakta som idealtyper som beskriver samhällsstyrning från olika perspektiv. I den gamla ordningen, som i litteraturen benämns "government", var staten tydligt hierarkiskt organiserad med den regionala och den lokala nivån underställd den centrala nivån. Den offentliga styrningen skedde huvudsakligen genom lagar, som stiftades på central nivå (John 2001; Hedlund & Montin 2009: 12–13).

Begreppet flernivåstyre beskriver enligt statsvetaren Liesbet Hooghe med flera "the dispersion of authority whether this is within a state or beyond it" (Hooghe m.fl. 2023: 217). Utanför staten handlar spridningen av makten om anslutningen till internationella samarbeten, som Europeiska unionen (Jerneck & Gidlund 2001; Wenander 2018). Inom staten handlar spridningen av makten

om decentralisering från den centrala nivån till den regionala och den lokala nivån. Styrkan med begreppet flernivåstyre är därmed att det förmår att knyta samman spridningen av makt både *inom* och *utanför* statens gränser (Hooghe m.fl. 2023).

Utvecklingen mot flernivåstyre i europeiska stater tog fart under efterkrigstiden, vilket visas genom olika index som mäter regionalt och lokalt självstyre. I denna typ av mätningar inkluderas olika dimensioner, där *policyautonomi* är ett exempel. Med *policyautonomi* avses dels antalet politikområden som kommunerna ansvarar för, dels graden av handlingsutrymme inom dessa områden. Bara för att kommuner i ett land har ansvar över ett stort antal frågor, behöver det inte innebära en hög grad av handlingsfrihet. I exempelvis Norge har kommunerna ansvar över många politikområden, men självbestämmandet över dessa frågor är inte alla gånger att betrakta som stort (Ladner m.fl. 2019: 114).

Utvecklingen mot ett flernivåstyre har i litteraturen beskrivits som en tyst revolution (Hooghe & Marks 2021; Hooghe m.fl. 2023). Anledningen är att utvecklingen sällan resulterat i en omvandling av politiska system från enhetsstater till federala system. Därmed utmanar begreppet flernivåstyre den etablerade dikotomin i komparativ politik, där stater ofta klassificeras som antingen enhetsstater eller federationer.

## **DEN SKRIVNA OCH DEN LEVANDE FÖRFATTNINGEN**

Att utvecklingen beskrivs som en tyst revolution handlar även om att den sällan gett några större avtryck i länders författningar (Hooghe & Marks 2021: 19). Det svenska fallet är inget undantag. Statsvetaren Sverker Gustavsson menar att det finns tre idéer om grundlagsreglering: Minimalistisk, liberaldemokratisk och socialdemokratisk. Den svenska grundlagen har enligt Gustavsson skrivits i en minimalistisk anda, det vill säga att en grundlag inte bör vara detaljerad utan reglera så lite som möjligt (Gustavsson 2008).

Sveriges tradition av konstitutionell minimalism skapar i sin tur en diskrepans mellan den skrivna och den levande författningen. Med den skrivna författningen avser vi här uttryckliga skrivningar i grundlag, medan den levande författningen avser rådande normer och praxis (Algotsson 2009; Bergman 2011). Det finns flera exempel som beskriver detta förhållande, varav ett är utvecklingen av den svenska parlamentarismen under 1809 års regeringsform (Bergman 1995). Den ordning som utvecklades skrevs senare ned i 1974 års regeringsform, vilket illustrerar att diskrepansen mellan den skrivna och den levande författningen kan variera i styrka över tid.

Begreppet "den levande författningen" fångar alltså in det faktum att många centrala spelregler i politiska system inte är nedskrivna. I en text av kommunforskaren David Karlsson poängteras att detta förhållande är särskilt relevant att beakta angående kommunerna i det svenska statskicket (Karlsson 2024). Det görs av Karlsson genom att referera till de amerikanska statsvetarna

Gretchen Helmke och Steven Levitsky som menar att en rigorös analys av politiska system måste ta hänsyn till både *formella* och *informella* regler (Helmke & Levitsky 2004).

I vår artikel behandlar vi denna diskrepans när det gäller kommunernas ställning i regeringsformen. Vi driver tesen att diskrepansen mellan den skrivna och den levande författningen har förstärkts genom utvecklingen av ett flernivåstyre. Det tar sig främst i uttryck i att allt fler uppgifter decentraliseras till regional och lokal nivå, samtidigt som det skapas informella strukturer på central nivå för att koordinera styrningen över dessa uppgifter. Vi återkommer till detta, men först är det på sin plats att redogöra för kommunernas ställning i författningen med utgångspunkt i 1974 års regeringsform och utvecklingen därefter.

## Kommunerna i författningen

### 1974 ÅRS REGERINGSFORM

Den författningsmässiga regleringen av kommunerna har växt fram successivt under årens lopp. Kommuner omnämndes inte i 1809 års regeringsform eftersom kommuner i modern mening uppstod först genom införandet av 1862 års kommunalförordningar. Detta årtal beskrivs därför som de moderna kommunernas födelseår (Petersson 1992; Nilsson & Forsell 2013; Erlingsson m.fl. 2022). 1862 års kommunalförordningar tillkom efter utredningar inom ramen för 1858 års kommunalkommitté. Kommittén utgick från vad vi idag skulle kalla ett modernt samhällsvetenskapligt kommunbegrepp, där bland annat det kommunala besvärsinstitutet, självstyrelsen och beskattningsrätten ingick (Gustafsson 1999).

Kommunernas ökade tyngd i svensk samhällsorganisation, till följd av utbyggnaden av välfärdsstaten, gav med tiden avtryck i författningspolitiken. I direktiven till en av de utredningar som skulle föreslå en ny grundlag som ersättning för 1809 års regeringsform, Grundlagberedningen, heter det att ett viktigt och för landet karakteristiskt inslag i förvaltningsorganisationen är att ”mycket stora” och ”betydelsefulla” förvaltningsuppgifter anförtrotts organ med folklig självstyrelse (det vill säga borgerliga primärkommuner och landstingen). Detta förhållande var enligt regeringens uppfattning ”otvivelaktigt värt att stadfästas i grundlag” (Riksdagsberättelsen 1967: 86).

Trots denna tydliga markering kom beredningen, med ett modernt språkbruk, att ligga lågt med grundlagsförslag angående kommunerna. Det motiverades med att utredningen inte ville föregripa det arbete som bedrevs av andra utredningar under den aktuella tidpunkten, som Länsberedningen, Utredningen om kommunernas ekonomi och Utredningen om den kommunala demokratin (SOU 1972:15).

Beredningens försiktiga hållning angående kommunerna kritiserades i samband med remissprocessen. Remissinstanserna riktade in sig på att grundlagsregleringen av den kommunala självstyrelsen var bristfällig. I detta sammanhang bör det framhållas att remissinstanserna inte enbart representerade "kommunsidan", utan omfattade även instanser som Högsta domstolen, Svea hovrätt samt länsstyrelserna i Hallands län och Stockholms län (Gustafsson 1973).

På basis av remissinstansernas synpunkter bearbetades utredningens förslag på Justitiedepartementet och här var tongångarna delvis annorlunda. Det framgår av själva propositionen till ny regeringsform. I propositionen menade regeringen att grundlagsregleringen av kommunerna var "blygsam i förhållande till den betydelse de har fått i vårt samhälle" (Prop. 1973:90: 187). Det fanns alltså en alltför stor diskrepans mellan den skrivna och den levande författningen, som regeringen ansåg vara mindre lyckad. Därför ville regeringen medverka till att kommunernas roll i den svenska demokratin betonades ytterligare (Prop. 1973:90).

Resultatet blev att begreppet "kommunal självstyrelse" skrevs in i grundlagstexten, vilket inte hade föreslagits av Grundlagberedningen. Redan i regeringsformens portalparagraf omnämns den kommunala självstyrelsen som en av två grundpelare i det svenska styrelseskicket, varav den andra utgörs av ett representativt och parlamentariskt statsskick. Med denna skrivning önskade regeringen åstadkomma en markering om en självständig, och inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommunerna. Vad som åsyftas här är en markering av den så kallade *allmänna kompetensen* enligt vilken kommunerna frivilligt får ta på sig vissa uppgifter som inte sköts av staten eller annan (Prop. 1973:90: 190). I anslutning till portalparagrafen grundlagsfästes också den kommunala beskattningsrätten, närmare bestämt i 1 kap. 5 § (Prop. 1973:90).

Utöver grundlagsfästandet av den kommunala självstyrelsen återfanns ytterligare regleringar av kommunerna i förslaget till ny regeringsform. Statsvetaren Agne Gustafsson sorterar in dessa i "kommunal indelning" samt "kommunal organisation" (Gustafsson 1973). Gällande den kommunala indelningen fanns paragrafer om förekomsten av två olika kommuntyper (primärkommuner och landstingskommuner) samt skrivningar om att ändringar i rikets indelning i kommuner bestäms i lag. Skrivningar angående den kommunala organisationen handlade om att den utformas på den representativa demokratis grund. Vidare uppmärksammas att den offentliga förvaltningen består av både statliga och kommunala förvaltningsuppgifter. I övrigt fanns inga förslag på mer detaljerade skrivningar om den kommunala organisationen i grundlagen (Prop. 1973:90). Samtliga av regeringens förslag angående kommunerna i regeringsformen bifölls av riksdagen.

Beslutet om ny regeringsform innebar att diskrepansen mellan den skrivna och den levande författningen reducerades när det gäller kommunernas

ställning. I en kommentar konstaterar statsvetaren Agne Gustafsson att det nya med riksdagens beslut var att det på ett helt annat sätt än tidigare kom att ske en grundlagsreglering av former och förhållanden som berör kommuner och landsting. Tidigare skedde regleringen huvudsakligen genom praxis och vanliga lagar (Gustafsson 1973).

## KONVENTIONER OCH UTREDNINGAR

En annan central händelse för författningspolitiken om kommunerna inträffade 1989. Det året beslutade Sveriges riksdag att ratificera Europakonventionen om kommunal självstyrelse (Lidström & Madell 2018; Madell & Lidström 2024). Konventionen utfärdades av Europarådet 1985 och ställer en rad krav på medlemsländerna, som lagstadgad kommunal självstyrelse, frihet för kommunerna att bestämma över den egna organisationen, egen och tillräcklig finansiering samt samrådsrutiner mellan stat och kommun (Council of Europe 1985). Tillämpningen av konventionen i respektive medlemsstat följs också upp av Europarådet ungefär vart femte år. Uppföljningen går till som så att ett antal rapportörer och experter studerar dokument och lagar samt gör intervjuer med relevanta aktörer. Resultatet av granskningen sammanfattas i en slutrapport. Sverige har granskats vid tre olika tillfällen: 2005, 2014 och 2022 (Madell & Lidström 2024).

I samband med riksdagsbeslutet om ratificeringen konstaterade regeringen i sin proposition att det inte behövdes några ändringar av grundlagen för att leva upp till konventionens krav. Det heter i propositionen att de principer som konventionen ger uttryck för sedan länge är ”införlivade i det svenska rättssystemet” (Prop. 1988/89:119: 8). I direktiven till den utredning som några år senare utredde frågan om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd blev därför anslutningen till konventionen en icke-fråga. Utredningen motiverades i stället mot bakgrund av den debatt som uppstått kring regeringens förslag om ett nytt bidrags- och utjämningsystem mellan kommuner och landsting, debatten kring det kommunala skattestoppet i början av 1990-talet och behovet av att definiera innebörden av begreppet kommunalt självstyre (Dir. 1995:111).

Utredningen, som antog namnet Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd, fick i uppdrag att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten samt dess förhållanden till grundlagen (Dir. 1995:111). År 1996 lämnade utredningen sina förslag som bland annat handlade om delegation av normgivning och vikten av att beakta självstyrelseintressen vid utformning av statlig normgivning. Därutöver fanns förslag om att samla alla paragrafer i regeringsformen som berörde kommunerna i ett och samma kapitel. Detta motiverades med att kommuner och landsting borde ges en fastare position i grundlag, likt andra organ med egna kapitel som statschef, riksdag och regering (SOU 1996:129).

## 2011 ÅRS REVIDERADE REGERINGSFORM

Utredningens förslag om ett kommunkapitel i regeringsformen realiserades inte, men förslaget återaktualiserades i den bredare grundlagsutredning som tillsattes 2004 av regeringen Persson (Dir. 2004:96). I grundlagsutredningen motiverades förslaget med att det fanns anledning att ytterligare ”markera och tydliggöra” kommunernas betydelse i det svenska politiska systemet (SOU 2008:125: 542). Utredningens överväganden hade föregåtts av ett arbete utfört av en expertgrupp kopplad till grundlagsutredningen i vilken representanter från forskarsamhället och Sveriges Kommuner och Landsting (dåvarande SKR) ingick (Feltenius 2011). Denna gång realiserades också utredningsförslaget om ett kommunkapitel, vilket gav avtryck i den reviderade versionen av regeringsformen som började gälla 2011.

I det nya kapitlet i regeringsformen (14 kap. RF) finns inte enbart tidigare paragrafer angående kommunerna samlade, utan det tillkom även preciseringar och nya paragrafer. Det gäller särskilt frågan om den kommunala självstyrelsens innebörd. Det markeras nu i 14 kap. 2 § att den kommunala självstyrelsen inte enbart omfattar den så kallade allmänna kompetensen, utan även den speciallagsreglerade kompetensen. Dessutom infördes en proportionalitetsprincip som stadgar att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den (14 kap. 3 § RF). Här handlar det alltså om att den statliga styrningen över kommunerna bör stå i proportion till statens mål. Noterbart är att expertgruppens förslag var ”får aldrig” (SOU 2007:93: 53), men här beslutade alltså riksdagen om en försiktigare linje.

En annan förändring handlade om en paragraf som undanröjde alla tvivel om huruvida det kommunala skatteutjämningsystemet gick att förena med principen om det kommunala självstyret. Det heter nu att kommunerna ”får i lag åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter” (14 kap. 5 § RF). Avslutningsvis infördes en skrivning i 7 kap. angående kommunernas ställning i remissprocessen. Även om kommunerna sedan länge utgjort en del av denna process fanns det ett behov av ett förtydligande i regeringsformen. Därför infördes en markering om att ”upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner” (7 kap. 2 § RF).

Hur står sig då den svenska grundlagsregleringen av kommunerna i en europeisk jämförelse?

I litteraturen framförs ofta uppfattningen att det rättsliga skyddet för den kommunala självstyrelsen i Sverige är relativt svagt (se till exempel Petersson 2005; Erlingsson m.fl. 2022; Nergelius 2022; Bull & Sterzel 2023). Exempelvis menar juristen Joakim Nergelius att de centrala bestämmelserna angående kommunerna är ”vaga och allmänt hållna till sin karaktär” (Nergelius 2022: 470). Statsvetaren Anders Lidström menar däremot att det svenska grundlags-skyddet för kommunerna kan ses som starkt i jämförelse med många andra



europiska länder utifrån det utrymme det ges i grundlagen. Samtidigt saknas det i Sverige en författningsdomstol för avgörandet av tvister mellan stat och kommun i tolkningen av det kommunala självstyret, vilket medför en risk att grundlagsskyddet blir "tandlöst" (Lidström 2016: 416–417).

## Utvecklingen av ett flernivåstyre

### DECENTRALISERING

Riksdagens beslut om ny regeringsform 1974 (och revideringen 2011) innebar inte att diskrepansen mellan den skrivna och den levande författningen eliminerades. Detta illustreras med största tydlighet genom de bedömningar som redovisats ovan angående styrkan av den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Likaså innebär utvecklingen mot ett flernivåstyre att diskrepansen successivt kommit att vidgas ytterligare. Vi kommer att illustrera detta i det följande genom att redogöra för decentraliseringen av uppgifter till regional och lokal nivå, liksom för de informella strukturer som skapats på central nivå för att koordinera själva styrningen.

En central aspekt av det kommunala självstyret gäller graden av så kallad policyautonomi, ett begrepp som introducerades i artikelns teoriavsnitt. I Europakonventionen om kommunal självstyrelse nämns att det kommunala självstyret handlar om kommunernas rätt och möjligheter till att hantera "a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interest of the local population" (Council of Europe 1985, art. 3). Kortfattat kan det uttryckas som att ju fler politikområden som kommunerna ansvarar över, och ju mer handlingsutrymme de har inom dessa områden, desto starkare är det kommunala självstyret (Ladner m.fl. 2019).

I det lokala autonomiindex som utvecklats under ledning av statsvetaren Andreas Ladner, har svenska kommuner en hög placering i skattningar av antalet politikområden som de ansvarar över. På en skala mellan ett och fyra har Sverige under senare år erhållit en trea. Länder som Storbritannien, Nederländerna och Spanien hamnar på en betydligt lägre placering på den aktuella variabeln (Ladner m.fl. 2019: 121). De svenska kommunernas placering kan förklaras genom att de över tid haft ansvar för tunga välfärdsområden, som skola och omsorg.

Fram till mitten av 1950-talet stod staten för huvuddelen av den offentliga verksamheten, uttryckt som andel av BNP. Under tiden därefter skedde tillväxten av offentlig verksamhet huvudsakligen inom kommunerna. Inom utbildningssektorn var expansionen särskilt påtaglig under 1960-talet, medan den skedde inom omsorgssektorn under senare delen av 1970-talet (Gustafsson 1999: 107–109).

Decentraliseringsbeslut gav kommunerna ytterligare ansvar och handlingsutrymme. Det gällde till exempel frågor om skola, hälso- och sjukvård samt planläggning och beslut om mark- och vattenanvändning (Gustafsson 1992; Strandberg 2003). Ytterligare ett exempel är den socialtjänstlag som infördes i början av 1980-talet. Den lagen utformades som en så kallad ramlag, vilket gav nämnderna en större frihet i tillämpningen (Esping 1994).

Över tid etablerades således en ordning i landet där kommunerna gavs i uppdrag att sköta centrala delar av välfärdsstaten, den så kallade kommunaliseringen av välfärdsstaten (Gustavsson 2008: 132). Det förhållandet har också föranlett bedömningen att det i stället för *en välfärdsstat* kan vara mer adekvat att tala om förekomsten av *290 välfärdskommuner* (Trydegård & Thorslund 2010; Jönson & Szebehely 2018).<sup>2</sup> Att kommunerna har ansvar över ett antal tunga välfärdsområden, vilket i sin tur bidrar till att skapa ett starkt kommunalt självstyre i landet, går dock synnerligen obemärkt förbi i regeringsformen. Principen om det kommunala självstyret slås fast, men det finns inget som reglerar *hur mycket* makt som kommunerna skall ha över *vilka* frågor (Strandberg 2003).

I förarbetena till regeringsformen framgår motiven till denna ordning. Att närmare precisera uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun i grundlag var inte önskvärt, eftersom det ansågs skapa en trögrörlig organisation som skulle vara oförmögen att anpassa sig till samhällsutvecklingen (Prop. 1973:90: 190). Kommunernas ansvar över centrala delar av välfärdsstaten utgör därmed en god illustration över diskrepansen mellan den skrivna och den levande författningen.

## RELATIONEN MELLAN STAT OCH KOMMUN I ANDRA LÄNDER

En annan aspekt av den kommunala självstyrelsen som bidrar till att skapa en diskrepans är *relationen* mellan stat och kommun. I studier av denna relation är frågan om kommunernas tillträde till beslutsprocesser på nationell nivå central, till exempel gällande reglering, frekvens och formalisering. Närmare bestämt handlar det om ifall kommunerna kan sägas ha ett privilegierat tillträde till nationella beslutsprocesser (Page & Goldsmith 1987: 7–8; Goldsmith & Page 2010). Innan vi går över till att behandla Sverige gör vi, i syfte att skapa en yta för komparationer, en kort utblick mot hur relationen mellan stat och kommun ser ut i andra länder.

I den jämförande litteraturen är en viktig slutsats att kommuners tillträde till nationella beslutsprocesser varierar. Österrike utmärker sig särskilt genom förekomsten av ett konstitutionellt skydd för tillträdet. Rätten för kommunförbund att representera kommunerna på nationell nivå finns inskrivet i den österrikiska konstitutionen (Ladner m.fl. 2019: 202). I kapitel V, art. 115, står

2 Ett annat uttryck som fångar in detta är *välfärdsstaden* (Bergström 1993).

det att kommunförbunden "are competent to represent the interests of the municipalities" (Austria's Constitution). Ett annat exempel på en formaliserad relation mellan stat och kommun är Polen där det finns en särskild kommitté för samråd kring lagförslag (Ladner m.fl. 2019). Kommittén i Polen är reglerad i vanlig lag och syftar till att ta fram gemensamma ståndpunkter för regering, regioner samt kommuner.<sup>3</sup>

I de nordiska länderna finns formaliserade samrådsförfaranden bland annat i Danmark och i Finland. I Danmark har kommun- och regionförbunden (Kommunernes Landsforening och Danske Regioner) ett formaliserat samrådsförfarande med regeringen i anslutning till budgetprocessen. Detta förfarande uppstod i samband med kommunreformen i Danmark på 1970-talet (Ansbøl 2023; Blom-Hansen 1998a, 2002). Samrådsförfarandet sker i enlighet med den danska budgetlagen som syftar till att säkerställa en budget i balans och en lämplig utgiftsstyrning i stat, kommun och region. I lagen heter det att finansministern lägger fram förslag till utgiftstak för stat, kommun och region. Förslaget skall enligt 7 § i budgetlagen fungera som en ram för avtalen med kommuner och regioner om deras ekonomi (LOV nr 547 af 18/06/2012).

Dessa avtal, så kallade "økonomiaftaler", förhandlas fram mellan regeringen och kommun- och regionförbund i juni varje år. Avtalet fastställer de ekonomiska ramarna för kommuner och regioner och utgör ett underlag till regeringens budgetförslag som skall presenteras inför folketinget under hösten. Därutöver innehåller avtalet mål för olika centrala politikområden, som samsättning, hälsa och välfärd. Förhandlingarna om avtalen ger också möjlighet till en mer allmän dialog om samarbetet mellan stat, region och kommun (Ansbøl 2023; Finansministeriet 2023). Dialogen kan exempelvis mynna ut i skrivningar i avtalen om principer för kommunernas styrning av verksamheten (principer för "god decentral styring") (Ansbøl 2023).

Värt att notera är att ekonomiavtalen formellt sett är frivilliga för kommunerna (Ansbøl 2023). Det förutsätts dock att avtalen följs, men för att främja att så faktiskt sker har det också utarbetats ett antal sanktionsbestämmelser (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2023). Ekonomiavtalen från perioden 2019–2024 har varierat i omfattning, från 14 till 33 sidor. Samtliga avtal för kommunerna från den aktuella tidsperioden finns publicerade på kommunförbundets hemsida (KL 2023).

I Finland regleras samrådet mellan stat och kommun dels i kommunallagen (3 kap. 11–13 §§), dels i en särskild förordning om "delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning" (Förordning 596/2015). Samrådet äger, vilket namnet på förordningen skvallrar om, formellt rum i en delegation. I både kommunallagen och förordningen anges vidare att delegationen ska behandla lagförslag i beredningsfasen, budgetförslag och andra propositioner

3 Lagen består av 25 artiklar och har följande beteckning: Dz.U.2005.90.759.

innan beslut samt övriga åtgärder som berör kommunerna och deras ekonomi och förvaltning. Delegationen, som utses för en period av tre år, består av 10–14 ledamöter. Regeringen förordnar hälften av ledamöterna, medan Finlands Kommunförbund utser andra hälften. En minister utses till ordförande (Förordning 596/2015). Att kommunerna företräds av Finlands Kommunförbund i delegationen anges även i den finska kommunallagen (3 kap. 11 §).

I Norge inrättades en konsultationsordning 2000 som involverar regeringen och kommunförbundet (Kommunesektorens organisasjon). De övergripande principerna för konsultationsordningen slås fast i vägledningen ”Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020) och detaljerna preciseras i en särskild riktlinje (Kommunal- og distriktsdepartementet 2015).

Huvudtemat för konsultationerna handlar om kommunernas ekonomi i statsbudgeten, men andra teman diskuteras också, som olika välfärdsområden. Ett viktigt mål med konsultationerna är att nå enighet om prioriteringarna inom de regionala och kommunala verksamheterna. Därigenom ska användandet av statliga styrmedel i förhållandet till region och kommun kunna reduceras (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020).

## RELATIONEN MELLAN STAT OCH KOMMUN I SVERIGE

I Sverige sker kontakterna mellan stat och kommun bland annat genom enskilda kommuners och regioners deltagande i remissprocessen och genom de politiska partierna (Bäck 2010; Bäck & Johansson 2010). Framför allt sker dock kontakter genom kommunförbund.<sup>4</sup> Tidigare organiserades landets kommuner och regioner genom två separata organisationer: Kommunförbundet och Landstingsförbundet (Magnusson & Lane 1987; Bäck & Johansson 2010). Numera organiseras bägge nivåer i den gemensamma organisationen Sveriges Kommuner och Regioner, SKR (Feltenius 2008). Sammanslagningen ägde rum i mars 2007 och har bedömts få konsekvenser för maktförhållandet mellan stat och kommun. Exempelvis beskrev landets tidigare statsminister Göran Persson sammanslagningen som en förändring som pågått i det tysta med långtgående konsekvenser för framtiden (Persson 2004: 234).

Även om kontakterna mellan regeringen och SKR inte finns reglerade i lag på samma sätt som i exempelvis Finland och Österrike, har dessa kontakter förekommit under en längre tid. Redan under 1970-talet förekom överläggningar mellan regeringen och SKR:s föregångare angående den ekonomiska politiken. Vid fyra tillfällen mellan 1973 och 1980 träffades överenskommelser

4 Förutom kontakterna på central nivå mellan stat och kommun förekommer även en koordinering på regional nivå. Det sker genom regionernas ansvar att utforma och genomföra regionala strategier. I det arbetet ska regionerna verka för att det sker en samverkan med berörda statliga myndigheter inom områden som utbildning, näringslivsutveckling och infrastruktur (Niklasson 2016; Johnsson & Niklasson 2024).

om tak för utdebiteringshöjningar (det vill säga kommunalskatten). Överenskommelserna var inte bindande för vare sig kommuner eller landsting, men trots det skedde kompensation genom extra generella statsbidrag (Ysander & Murray 1983; Murray 1985).

Numera är det särskilt ett politikområde som utmärker sig i fråga om nationella överenskommelser, nämligen hälso- och sjukvården (Riksrevisionen 2014; Statskontoret 2014; Feltenius 2016). Nationella överenskommelser inom hälso- och sjukvården har anor från mitten av 1980-talet då den första så kallade Dagmaröverenskommelsen slöts mellan dåvarande Landstingsförbundet och regeringen (Blom-Hansen 1998b). Redan tidigare pågick regelbundna samtal om sjukvårdens inriktning och utveckling mellan förbundet och regeringen, men det var på 1980-talet som resultaten av samtalen formulerades i en överenskommelse. Dagmaröverenskommelsen handlade mer specifikt om hur ersättningen från den allmänna sjukförsäkringen skulle fördelas till, och användas inom, landstingen enligt lagen om allmän försäkring (Anell & Svarvar 1999).

Dagmaröverenskommelsen ersattes sedan med en ordning med nationella överenskommelser som sluts tematiskt. Det kan handla om cancervård, psykisk ohälsa, vårdköer och kvinnors hälsa. Varje överenskommelse innehåller konkreta mål som regionerna förväntas uppnå. Till överenskommelserna knyts riktade statsbidrag till kommuner och regioner. Ett exempel är överenskommelsen om god och nära vård (3 430 miljoner kronor, 2024). Ett annat exempel är överenskommelsen om förlossningsvård och kvinnors hälsa (1 535 miljoner kronor, 2024). Ett tredje exempel är överenskommelsen om ökad tillgänglighet inom vården (2 925 miljoner kronor, 2024).<sup>5</sup>

Inom ramen för ett pågående forskningsprojekt vid Umeå universitet studerar vi utvecklingen av antalet nationella överenskommelser. Under regeringen Reinfeldts andra mandatperiod 2010–2014 skedde en tillväxt av antalet överenskommelser. Under åren därefter (fram till 2023) har antalet överenskommelser inom hälso- och sjukvården stabiliserats kring ungefär tio per år. Överenskommelserna förhandlas fram mellan regeringen och SKR under hösten varje år för att sedan kunna träda i kraft under året därpå.

## Aktuell författningspolitik

### UTREDNINGAR OM ANSVARFÖRDELNING

Kommunerna har saklöst erhållit fler uppgifter och dessutom mer handlingsfrihet i fråga om hur uppgifterna skall skötas. Utvecklingen har emellertid inte

5 Uppgifter om överenskommelser mellan SKR och regeringen inom hälso- och sjukvård är hämtade från SKR (SKR 2024).

gett avtryck i författningen, som reglerar principen om kommunalt självstyre utan att närmare precisera dess innehåll. Den ordningen har varit föremål för författningspolitisk diskussion under årens lopp. Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd framhöll att det även inför framtiden måste bedömas som ”angeläget att gränserna för en kommunal självstyrelsesektor inte slås fast i grundlag ... ” (SOU 1996:129: 197). Det går dock att finna röster som är kritiska till denna ordning.

En kritisk röst går att finna i Europarådets granskningar av Sveriges uppfyllelse av konventionen om kommunal självstyrelse. I granskningsrapporten från 2005 heter det att regleringen av den kommunala självstyrelsen i regeringsformen är tvetydig. Å ena sidan regleras själva principen om kommunal självstyrelse, men å andra sidan konstateras att grundlagen ”does not contain any provisions specifying the tasks and functions of local authorities” (Council of Europe 2005: 10). Trots denna kritik ansågs emellertid Sverige sammantaget uppfylla åtagandena i konventionen, inkluderat denna punkt om omfattningen av den kommunala självstyrelsen.

En annan kritisk röst går att finna i Demokratiutredningens slutbetänkande från tidigt 2000-tal, där ett av förslagen var att stärka den kommunala självstyrelsen. Ett utvidgat kommunalt självstyre skulle skapa bättre förutsättningar för ett meningsfullt lokalt politiskt deltagande, till gagn för demokratin. Därför var det angeläget att ge den kommunala självstyrelsen en starkare grundlagsreglering och utveckla en ”klarlagd principiell grund för hur uppgiftsfördelningen bör vara mellan stat och kommun” (SOU 2000:1: 157). En sådan ordning skulle också bidra till att motverka den ”oreda” som många medborgare upplevde i fråga om ansvarsfördelningen mellan olika nivåer (SOU 2000:1: 134).

Demokratiutredningens ståndpunkt fick dock inte något genomslag, utan frågan behandlades därför på nytt i en expertgruppsrapport i anslutning till Grundlagsutredningens arbete (2004–2008). I rapporten konstaterades att det inte var önskvärt att precisera ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i författningen i form av exempelvis en kompetenskatalog. En sådan precisering skulle hamna i konflikt med den samverkanstanke som genomsyrade flertalet välfärdsområden, skapa onödiga låsningar och förorsaka täta ändringar av grundlag (SOU 2007:93).

Även om frågan om en precisering av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i författningen därmed får anses överspelad (i alla fall på kort sikt), är den i högsta grad aktuell på annat håll. Det gäller frågan om ansvarsfördelning mellan stat och kommun rent generellt och särskilt avvägningen mellan nationell likvärdighet och självstyrelse (Erlingsson & Ödalen 2017). Skola respektive hälso- och sjukvård utgör tydliga exempel på detta. Inom hälso- och sjukvården har det tillsatts en utredning som skall ta fram ett beslutsunderlag som möjliggör ett helt eller delvis statligt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården. I

anslutning därtill skall det analyseras vilka författningsändringar som krävs för att genomföra utredningens förslag (Dir. 2023:73).

Inom skolans område har frågan om ett statligt huvudmannaskap drivits av partier som Liberalerna, Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna (Lidström 2022). I Januariöverenskommelsen från 2019 enades Socialdemokraterna, Centerpartiet, Miljöpartiet och Liberalerna om att utreda ett statligt huvudmannaskap för skolan. Ett utredningsbetänkande presenterades också i slutet av 2022 där två alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem presenterades, varav det ena alternativet handlade om ett fullgånget förstatligande (SOU 2022:53).

Ifall det skulle ske ett förstatligande inom skola samt hälso- och sjukvård blir konsekvenserna betydande för den kommunala självstyrelsen. Statsvetaren Anders Lidström gör bedömningen att det skulle innebära att den svenska kommunala självstyrelsen i ett internationellt perspektiv inte längre blir unik (Lidström 2022). Det paradoxala är dock att dessa långtgående förändringar förmodligen inte skulle påverka skrivningarna om kommunalt självstyre i regeringsformen. Dessa allmänna skrivningar lever sannolikt vidare, trots att det kommunala självstyret i praktiken skulle devalveras sett till innehållet.<sup>6</sup>

## UTREDNINGAR OM SAMRÅDET MELLAN STAT OCH KOMMUN

Något som också tidigare konstaterades var att den svenska författningen saknar en reglering av relationerna mellan stat och kommun uttryckt i termer av samrådsförfaranden eller liknande. Den omständigheten har uppmärksammats i en rad olika statliga utredningar, liksom i Europarådets granskningar (Council of Europe 2014, 2022). I Ansvarskommittén lades ett konkret förslag om ”fastlagd ordning för samråd mellan staten och kommunerna” (SOU 2007:10: 107). Motiveringen till förslaget var att staten och kommunsektorn hade ett delat ansvar över centrala välfärdstjänster. I syfte att kunna leverera dessa tjänster till medborgarna på ett tillfredställande vis krävdes enligt utredningen ett konstruktivt samspel mellan stat och kommun. Det skulle ske genom ett formaliserat samråd där frågor om statlig styrning, ekonomi och resultat kunde behandlas (SOU 2007:10).

I stället för att reglera detta samråd i lag föreslog Ansvarskommittén inrättandet av ett särskilt organ i Regeringskansliet som dessutom namngavs: Delegationen för samråd mellan staten och kommunerna. I likhet med ordningen i Finland föreslogs delegationen regleras genom en förordning och ordföranden skulle vara en minister från regeringen. SKR föreslogs få nominera representanter från kommunsektorn. I samband med att förslaget preciserades

6 Detta scenario gäller dock under förutsättning att regionerna lever vidare. I så fall skulle de ha en avsevärt mer begränsad ansvarsportfölj, eftersom hälso- och sjukvården utgör en väsentlig del av regionernas ansvarsområden. Totalt utgör hälso- och sjukvården (exklusive tandvård) 85 procent av regionernas totala kostnader (SKR 2023).

tydliggjordes också att det var ett samrådsorgan, inte ett organ med någon slags vetorätt i förhållande till regering och riksdag (SOU 2007:10).

Frågan om ett institutionaliserat samrådsförfarande återkom i anslutning till Grundlagsutredningen (2004–2008). Den expertgrupp som arbetade med frågan om en översyn av kommunernas ställning i grundlagen hänvisade till att den europeiska självstyrelsekonventionen innehöll krav på ett samrådsförfarande mellan stat och kommun. Därför skisserades på ett nytt förslag där utgångspunkten var en lag om inrättandet av en delegation av den typ som Ansvarskommittén tidigare diskuterat (SOU 2007:93).

Den aktuella frågan har också behandlats i anslutning till utredningar av hälso- och sjukvården. I betänkandet "Effektiv vård" konstaterades att den regionala och statliga styrningen måste gå i samtakt för att få genomslag. Ett sätt att åstadkomma den typen av styrning var genom en nationell konsultationsordning, det vill säga möten på politisk toppnivå mellan regeringen och regionerna. Utredningen poängterade särskilt att konsultationerna skulle ske direkt med representanter för regionerna, inte genom SKR. En konsultationsordning genom SKR bedömdes resultera i en annan typ av samrådsförfarande som utredningen inte förordade. Däremot förordades att SKR kunde erhålla vissa arbetsuppgifter som att koordinera och förbereda regionernas deltagande i konsultationerna. Utredningen ansåg vidare att konsultationerna inte var i behov av någon reglering i form av formella beslut. Det ansågs inte heller nödvändigt att upprätta minnesanteckningar eller protokoll (SOU 2016:2).

Trots förekomsten av konkreta förslag från flera utredningar har någon formell konsultationsordning eller dylikt mellan stat och kommun ännu inte upprättats – vare sig i grundlag, lag eller förordning. Frånvaron av en formell reglering har också mött på kritik. Det gäller särskilt inom det område som tidigare berörts, nämligen de förhandlingar mellan regeringen och SKR som mynnar ut i nationella överenskommelser inom hälso- och sjukvården.

En rapport från Statskontoret summerar såväl svagheter som styrkor med överenskommelser. Bland svagheter märks att det inte går att uppnå lika tydliga ansvarsförhållanden som i den sedvanliga styrkedjan. Dessutom skapar SKR:s privaträttsliga status som intresseorganisation begränsade möjligheter för regeringen till insyn och styrning (Statskontoret 2014). Denna typ av kritik har också riktats från Riksrevisionen i deras granskningar av överenskommelser (Riksrevisionen 2014, 2017). Riksrevisionens arbete mynnade bland annat ut i en rekommendation om att regeringen skulle reglera "insyn, förvaltning och ägande under och efter satsningar där SKL används" (Riksrevisionen 2017: 8).

I samband med pandemin tog diskussionen om regeringens förhandlingar med SKR om överenskommelser inom hälso- och sjukvården ny fart. I Coronakommissionens delbetänkande konstaterades att det i flera avseenden "var problematiskt att en betydande del av ansvaret för den faktiska pandemi-bekämpningen har fått vila på en arbetsgivar- och intresseorganisation som



SKR” (SOU 2021:89: 747). En del av denna problematik handlade om att SKR inte ansågs ansvara ”inför vare sig riksdag, regering eller medborgare för sina beslut eller åtgärder” (SOU 2021:89: 749).

Kritik mot SKR har också formulerats av juristen Lena Marcusson. I en artikel skriver Marcusson att det framstår som ”egendomligt och tvivelaktigt att den offentligt finansierade vården till vissa delar styrs på ett indirekt sätt genom SKR som ett slags intermediär av privaträttslig karaktär” (Marcusson 2021: 705). Marcusson menar att förhandlingarna mellan regeringen och SKR om överenskommelser inte gynnar demokratiska värden utifrån aspekter som ansvar, insyn och beredning. Dessutom saknas garantier för en god förvaltning i den meningen att verksamheten med överenskommelser endast kan granskas i begränsad omfattning av instanser som Riksrevisionen och JO (Marcusson 2021).

Mot bakgrund av den kritik som riktats mot förhandlingar mellan regeringen och SKR, tillsattes i juni 2022 en utredning med uppgift att kartlägga och analysera statens nuvarande former för samverkan och dialog med kommuner och regioner (Dir. 2022:89). Till särskild utredare utsågs också Marcusson, vilket väckt frågan om utredarens opartiskhet (Dagens Samhälle 2022). I regeringens direktiv till utredningen konstateras att det finns ett behov av att staten samverkar med kommunsektorn kring mer långsiktiga och övergripande målsättningar för välfärden. Samverkan pågår också i olika former, men det saknas en ”tydlig reglerad struktur för detta” (Dir. 2022:89: 4).

Mot den bakgrunden fick utredningen i uppdrag att bedöma om befintliga former för samverkan är lämpliga och tillräckliga, eller om det finns behov av att utveckla nya (Dir. 2022:89). Utredningen, som när denna artikel skrivs ännu inte presenterat sitt betänkande, kan dock inte förväntas föreslå någon samrådsordning fastslagen i grundlag. I direktivet står det nämligen uttryckligen att det inte ingår i uppdraget att överväga ändringar i grundlag. Däremot kan utredningen förväntas komma med förslag i enlighet med de modeller för samråd som tidigare skisserats i utredningar som Ansvarskommittén.

## Slutsatser och diskussion

Syftet med vår artikel har varit att analysera den författningsmässiga regleringen av kommunerna i ett flernivåstyre. Den teoretiska utgångspunkten för analysen har varit att utvecklingen mot ett flernivåstyre ökat diskrepansen mellan den skrivna och den levande författningen. Vår första frågeställning handlade om hur författningsregleringen av kommunerna utvecklats över tid. Vi har visat hur tillkomsten av 1974 års regeringsform (och senare revideringar) gav kommunerna ett starkare konstitutionellt skydd, men vi konstaterade samtidigt att diskrepansen mellan den skrivna och den levande författningen inte eliminerades helt. Diskrepansen har dessutom förstärkts ytterligare under årens lopp genom utvecklingen mot ett flernivåstyre.

Vår andra frågeställning handlade om hur denna diskrepans tar sig i uttryck. Vi har visat att det bland annat har skett genom att allt fler uppgifter decentraliserats till regional och lokal nivå, samtidigt som det har skapats informella strukturer på central nivå för att koordinera själva styrningen över dessa uppgifter. Ett konkret exempel är förekomsten av förhandlingar mellan regeringen och SKR på central nivå i syfte att skapa överenskommelser inom hälso- och sjukvården. I artikeln har vi också, i enlighet med vår tredje frågeställning, redovisat för aktuell författningspolitik kring en tydligare precisering i grundlag av dels kommunernas ansvarsområden, dels samrådet mellan stat och kommun.

Frågan om en närmare precisering av kommunernas ansvarsområden har inte rört på sig nämnvärt sedan tillkomsten av 1974 års regeringsform. Uppfattningen om att samhällsorganisationen måste kunna anpassas till förändrade förhållanden lever alltjämt. Det bedöms därför som oklokt att i grundlag närmare precisera innebörden av den kommunala självstyrelsen. Demokratiutredningen (1997–2000) argumenterade annorlunda och menade att det var viktigt att tydliggöra ansvarsförhållandena i det svenska politiska systemet. Denna argumentation vann emellertid inget gehör och det är svårt att se att frågan kommer att återaktualiseras i närtid.

Samtidigt pågår en diskussion om ansvarsfördelningen inom skola och hälso- och sjukvård. Inom skolan har det redan presenterats en utredning där ett av de föreslagna alternativen var ett statligt huvudmannaskap. Inom hälso- och sjukvården har en statlig utredning tillsatts för att utreda ett helt eller delvis statligt övertagande. Skulle det ske en centralisering av makt och ansvar inom dessa områden blir konsekvenserna betydande för den kommunala självstyrelsen. Det paradoxala är att det i så fall skulle kunna gå obemärkt förbi i författningen, givet att regionerna fortsätter existera fast med färre ansvarsområden.

Författningspolitiken har också kretsat kring frågan om en reglering av samrådet mellan stat och kommun på central nivå. Statliga utredningar har lagt konkreta förslag om inrättandet av delegationer och formaliserade samrådsförfaranden. Inget av dessa förslag har ännu vunnit gehör hos riksdag och regering, men resultatet av en pågående utredning kan komma att återaktualisera frågan.

Regleringen av samrådet mellan stat och kommun bör enligt vår mening finna sin lösning. I jämförelse med våra nordiska grannar är regleringen synnerligen svag i Sverige. Den svenska exceptionalismen när det gäller kommunernas tillträde till den statliga beslutsprocessen är märklig, särskilt med tanke på de nordiska ländernas gemensamma tradition av ett starkt kommunalt självstyre. I Sverige har det i stället växt fram en informell ordning för samråd inom exempelvis hälso- och sjukvården. Denna ordning kritiserar i debatten med hänvisning till att den är just informell. Som svar på denna kritik borde

konsultationer mellan stat och kommun enligt vår mening erkänns i grundlag och preciseras i lag eller förordning.

Konsultationerna borde enligt vår mening även kunna expandera till att formellt omfatta fler områden inom välfärdsstaten såväl som den statliga budgetprocessen, med dialogerna i Danmark som förebild. Det behöver dock inte innebära att konsultationerna nödvändigtvis ska leda fram till överenskomelser eller avtal, utan vad vi efterlyser är en formaliserad dialog i syfte att uppnå en bättre koordinering mellan olika beslutsnivåer i det svenska politiska systemet. I detta sammanhang borde även SKR:s roll som representant för kommuner erkännas i lag. I våra nordiska grannländer utgör kommunförbunden naturliga förhandlingspartner till regeringarna i en lång rad frågor och omnämns dessutom i lag, som i fallet med den finska kommunallagen. I Sverige omnämns inte kommunförbundet i vare sig grundlag eller vanlig lag, trots att förbundet spelat en viktig roll i det svenska politiska systemet under lång tid. Vad vi efterlyser är ett tydliggörande av kommunförbundets roll, till exempel med Österrikes konstitution som förlaga.

Den ordning vi förordar skulle kunna bidra till att tydliggöra rättsläget, men även att ge kommunernas tillträde till beslutsprocessen på central nivå ett starkare konstitutionellt skydd. Därutöver finns det enligt vår mening ett starkt effektivitetsargument som kan kopplas till välfärdsstaten. Otaliga utredningar, exempelvis Ansvarskommittén, har behandlat frågan om samverkan mellan offentliga institutioner i syfte att främja en väl fungerande välfärdsstat. Därför ser vi det som angeläget att det upprättas en formell konsultationsordning mellan stat och kommun. För att ett flernivåstyre skall kunna fungera i praktiken, krävs väl fungerande kanaler för koordinering och dialog. Alla aktörer torde tjäna på det och i slutändan också den enskilde medborgaren, vare sig det handlar om mötet med välfärdsstaten i skolan eller inom äldreomsorgen.

## Referenser

- Algotsson, Karl-Göran, 2009. "Lagrådets politiska betydelse", *Svensk Juristtidning* Nr. 2, s. 165-176.
- Anell, Anders & Svarvar, Patrick, 1999. "Statlig styrning av hälso- och sjukvården genom Dagmaröverenskommelsen", Bilaga 5 till SOU 1999:66, *God vård på lika villkor? Om statens styrning av hälso- och sjukvården*.
- Ansøl, René, 2023. *Økonomisk styring i kommunerne: introduktion til mål- og kontraktstyring, økonomistyringsværktøjer samt udfordringer i kommunerne*. 4. udgave. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Austria's Constitution. *Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2013*, tillgänglig på <http://www.constituteproject.org>, citerad 2024-01-10.
- Baldersheim, Harald & Ståhlberg, Krister, 2002. "From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries", *Local Government Studies* 28(3), s. 74-90.

- Bergman, Torbjörn, 1995. *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Umeå: Umeå universitet.
- Bergman, Torbjörn, 2011. "Demokratin, statsskicket och regeringsformen", *Statsvetenskaplig tidskrift* 113(3), s. 259–270.
- Bergström, Tomas, 1993. "Välfärdsstaden", s. 31–93 i Stenelo, Lars-Göran & Norrving, Bengt (red.), *Lokal makt*. Lund: Lund University Press.
- Blom-Hansen, Jens, 1998a. "Macroeconomic Control of Local Governments in Scandinavia: The Formative Years", *Scandinavian Political Studies* 21(2), s. 129–159.
- Blom-Hansen, Jens, 1998b. "Sisyfos på arbejde: Ventetidsgarantier i de skandinaviske sygehusvæsenere", *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 79(4), s. 359–389.
- Blom-Hansen, Jens, 2002. *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Århus Universitetsforlag.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, 2023. *Regeringsformen – en kommentar*. Lund: Studentlitteratur.
- Bäck, Henry, 2010. "Partiväsendet i stat och kommun: från integration till dualism", s. 119–131 i Johansson, Folke (red.), *Kommunvalet 2006. Väljare och partier i den lokala demokratin*. Göteborgs universitet: CEFOS och Statsvetenskapliga institutionen.
- Bäck, Henry & Johansson, Vicki, 2010. "Sweden", s. 198–209 i Goldsmith, Michael J. & Page, Edward C. (red.), *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*. London: Routledge.
- Council of Europe, 1985. *European Charter of Local Self-Government*. Council of Europe Treaty Series 122.
- Council of Europe, 2005. *Explanatory Memorandum and Recommendation 163 on Local and Regional Democracy in Sweden*. The Congress of Local and Regional Authorities, CG (12) 7 Part II REV.
- Council of Europe, 2014. *Explanatory Memorandum and Recommendation 357 on Local and Regional Democracy in Sweden*. The Congress of Local and Regional Authorities, Document CG(26)12FINAL.
- Council of Europe, 2022. *Explanatory Memorandum and Recommendation 485 on Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Sweden*. The Congress of Local and Regional Authorities, CG(2022)43-12FINAL.
- Dagens Samhälle*, 2022. "Utredning. Kritisk professor ska granska SKR:s roll", Nr. 23, s. 7.
- Dir. 1995:111. *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*.
- Dir. 2004:96. *En samlad översyn av regeringsformen*.
- Dir. 2022:89. *En ändamålsenlig statlig samverkan med kommuner och regioner*.
- Dir. 2023:73. *Ett helt eller delvis statligt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården*.
- Erlingsson, Gissur Ó. & Ödalen, Jörgen, 2017. "Den kommunala självstyrelsen", s. 65–76 i Syssner, Joseфина, Häggroth, Sören & Ramberg, Ulf (red.), *Att äga framtiden: perspektiv på kommunal utveckling*. Norrköping: CKS, Linköpings universitet.
- Erlingsson, Gissur Ó., Karlsson, David, Wide, Jessika & Öhrvall, Rickard, 2022. *Demokratarådets rapport 2022: Den lokala demokratins vägval*. Stockholm: SNS Förlag.
- Esping, Hans, 1994. *Ramlagar i förvaltningspolitiken*. Stockholm: SNS Förlag.

- Feltenius, David, 2008. "Från splittring till enighet. Om Sveriges Kommuner och Landstings ståndpunkt i regionfrågan", *Kommunal ekonomi och politik* 12(2), s. 37-65.
- Feltenius, David, 2011. "En ren partiangelägenhet? Om regionala och lokala intressen i författningsspolitiken", *Statsvetenskaplig tidskrift* 113(3), s. 291-312.
- Feltenius, David, 2016. "Subnational Government in a Multi-Level Perspective", s. 383-398 i Pierre, Jon (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Finansministeriet, 2023. *Arbetet med finansloven*, tillgänglig på <https://fm.dk/arbetsomraader/finanslov-og-offentlige-finanser/arbetet-med-finansloven/>, citerad 2023-11-29.
- Fredriksson, Mio, Blomqvist, Paula & Winblad, Ulrika, 2012. "Conflict and Compliance in Swedish Health Care Governance: Soft Law in the Shadow of Hierarchy", *Scandinavian Political Studies* 35(1), s. 48-70.
- Förordning 596/2015. *Statsrådets förordning om delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning*.
- Goldsmith, Michael J. & Page, Edward C., 2010. *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*. London: Routledge.
- Gustafsson, Agne, 1973. "Kommunerna och den nya grundlagen", *Kommunal tidskrift* 6(12), s. 535-539.
- Gustafsson, Agne, 1992. *Kommun och landsting idag*. Malmö: Gleerup.
- Gustafsson, Agne, 1999. *Kommunal självstyrelse: kommuner och landsting i det politiska systemet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Gustavsson, Sverker, 2008. "Att fästa makten på papper: Sveriges författning", s. 131-150 i Bennich-Björkman, Li & Blomqvist, Paula (red.), *Mellan folkhem och Europa: svensk politik i brytningstid*. Malmö: Liber.
- Hedlund, Gun & Montin, Stig, 2009. "Governance som interaktiv samhällsstyrning - gammalt eller nytt i forskning och politik?", s. 7-36 i Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.), *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven, 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics* 2(4), s. 725-740.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary, 2021. "Multilevel Governance and the Coordination Dilemma", s. 19-36 i Benz, Arthur, Broschek, Jörg & Lederer, Markus (red.), *A Research Agenda for Multilevel Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hooghe, Liesbet, Marks, Gary & Schakel, Arjan, 2023. "Multilevel Governance", s. 194-210 i Caramani, Daniele (red.), *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2023. *Budgetsamarbejde*, tillgänglig på <https://www.ism.dk/indenrigs/kommunal-og-regionaloekonomi/budgetsamarbejde>, citerad 2023-11-29.
- Jerneck, Magnus & Gidlund, Janerik, 2001. *Komplex flernivådemokrati: regional lobbying i Bryssel*. Malmö: Liber ekonomi.
- John, Peter, 2001. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Johnson, Gunnar & Niklasson, Lars, 2024. *Regionerna skapar ordning i den fragmenterade staten: den regionala utvecklingspolitiken under 30 år*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.

- Jönson, Håkan & Szebehely, Marta, 2018. "Är olikheter och variation inom äldreomsorgen ett problem?", s. 9–20 i Jönson, Håkan & Szebehely, Marta (red.), *Äldreomsorger i Sverige. Lokala variationer och generella trender*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Karlsson, David, 2024. "Kommunernas makt. Den kommunala självstyrelsen i det svenska statskicket", s. 181–210 i Möller, Tommy (red.), *En författning i tiden: regeringsformen under 50 år*. Stockholm: Medströms Bokförlag.
- Kommunal- og distriktsdepartementet, 2015. *Rettleiar for konsultasjonsordninga*, pdf-fil tillgänglig på <https://www.regjeringen.no/>, citerad 2024-01-10.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020. *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med prinsipper og retningslinjer*. Nr 12, 2020, Publikasjonskode: H-2477 B.
- KL, 2023. *Økonomiaftaler*, tillgänglig på <https://www.kl.dk/oekonomi-og-administration/oekonomi-og-styring/oekonomiaftaler>, citerad 2023-11-29.
- Ladner, Andreas, Keuffer, Nicolas, Baldersheim, Harald, Hlepas, Nikos, Swianiewicz, Pawel, Steyvers, Kristof & Navarro, Carmen, 2019. *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Lidström, Anders, 2001. "Sweden: The End of the 'Swedish Model'?", s. 319–342 i Loughlin, John (red.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- Lidström, Anders, 2011. "Sweden: Party-dominated Subnational Democracy under Challenge?", s. 261–281 i Loughlin, John, F. Hendriks, Frank & Lidström, Anders (red.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lidström, Anders, 2016. "Swedish Government in a European Context", s. 414–428 i Pierre, Jon (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Lidström, Anders, 2022. "Den kommunala självstyrelsen – utmaningar och möjligheter", s. 21–43 i Larsson, Bo Per (red.), *Självstyrelse – värd att värna?* Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.
- Lidström, Anders & Madell, Tom, 2018. "Adjusting to International Standards: Has Sweden Learned from the European Charter of Local Self-Government?", *Lex Localis – Journal of Local Self-Government* 16(4), s. 951–969.
- Loughlin, John, 2000. "Regional Autonomy and State Paradigm Shifts in Western Europe", *Regional & Federal Studies* 10(2), s. 10–34.
- LOV nr 547 af 18/06/2012, Budgetlov.
- Madell, Tom & Lidström, Anders, 2024. "Sveriges anpassning till Europakonventionen om kommunal självstyrelse", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr. 1, s. 51–74.
- Magnusson, Tage & Lane, Jan-Erik, 1987. "Sweden", i Page, Edward C. & Goldsmith, Michael J. (red.), *Central and Local Government Relations: A comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Marcusson, Lena, 2021. "Staten och SKR – styrning och samarbete. En rättslig analys", *Förvaltningsrättslig tidskrift* Nr 4, s. 687–707.
- Murray, Richard, 1985. "Central Control of the Local Government Sector in Sweden", s. 295–345 i Gramlich, Edward & Ysander, Bengt-Christer (red.), *Control of Local Government*. Stockholm: The Industrial Institute for Economic and Social Research.
- Nergelius, Joakim, 2022. *Svensk statsrätt*. Lund: Studentlitteratur.

- Niklasson, Lars, 2016. "Challenges and Reforms of Local and Regional Governments in Sweden", s. 399–413 i Pierre, Jon (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Nilsson, Lars & Forsell, Håkan, 2013. *150 år av självstyrelse: kommuner och landsting i förändring*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Page, Edward C. & Goldsmith, Michael, 1987. *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Persson, Göran, 2004. "Att styra riket", s. 221–237 i Ruin, Olof (red.), *Politikens ramar och aktörer. Femton uppsatser om vårt politiska system tillägnade Ingvar Carlsson*. Stockholm: Hjalmarsson & Högborg.
- Petersson, Olof, 1992. *Kommunalpolitik*. Stockholm: Publica.
- Petersson, Olof, 2005. "Lokal självstyrelse: framtida forskningsperspektiv", s. 168–177 i Molander, Per & Stigmark, Kerstin (red.), *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet. Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Stockholm: Riksbankens jubileumsfond.
- Prop. 1973:90. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.
- Prop. 1988/89:119. *Om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse*.
- Riksdagsberättelsen 1967. Bihang till riksdagens protokoll 1967. 1 saml.
- Riksrevisionen, 2014. *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen, 2017. *Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Sellers, Jefferey M. & Lidström, Anders, 2007. "Decentralization, Local Government, and the Welfare State", *Governance* 20(4), s. 609–632.
- SKR, 2023. "Sektorn i siffror", tillgänglig på <http://www.skr.se>, publicerad 24 oktober 2023.
- SKR, 2024. "Överenskommelser mellan SKR och regeringen inom vård och omsorg", tillgänglig på <http://www.skr.se>, publicerad 5 februari 2024.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform. Ny riksdagsordning*. Betänkande angivet av Grundlagberedningen.
- SOU 1996:129. *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*. Betänkande från Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Slutbetänkande från Demokratiutredningen.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.
- SOU 2007:93. *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*. Grundlagsutredningens rapport IX.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*. Betänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 2016:2. *Effektiv vård*. Slutbetänkande av En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården.
- SOU 2021:89. *Sverige under pandemin. Volym 2: Sjukvård och folkhälsa*. Delbetänkande av Coronakommissionen.
- SOU 2022:53. *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag*. Betänkande av Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan.

- Statskontoret, 2014. *Överenskommelser som styrmedel*. Stockholm: Statskontoret.
- Strandberg, Urban, 2003. "Kommunal självstyrelse", s. 191–213 i Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red.), *Svensk författningsspolitik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Trydegård, Gun-Britt & Thorslund, Mats, 2010. "One Uniform Welfare State or a Multitude of Welfare Municipalities? The Evolution of Local Variation in Swedish Elder Care", *Social Policy & Administration* 44(4), s. 495–511.
- Wenander, Henrik, 1998. "Underordning och självstyrelse. De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 120(5), s. 43–59.
- Ysander, Bengt-Charter & Murray, Richard, 1983. "Svenske erfaringer", s. 191–250 i Nordisk Økonomisk Forskningsråd (red.), *Kommunenes rolle i stabiliseringspolitikken – praktiske erfaringer fra de nordiske land*. Oslo: Universitetsforlaget.