

# ■ Den politiska basorganisationens framtid: Fyra realistiska vägval

GISSUR Ó ERLINGSSON – JÖRGEN ÖDALEN<sup>1</sup>

---

*The Future of Local Government: Four Realistic Pathways.* Two main arguments are presented in this article. First, when alternatives for the future of local government is debated, two questions need to be addressed simultaneously: (a) "how many and how big municipalities ought we have?", and (b) "how strong and well secured ought the principle of local self government be in the constitution?". Second, by using these questions as guides for the analysis, we argue that there are instrumental reasons to guarantee a strong local self government in the constitution. However, such a reform needs to be complemented by a politically neutral body of regulations that, under given conditions, secures geographically concentrated minorities a right to secede.

---

## Inledning

Att staters politiska basorganisation är såväl förhandlingsbar som politiskt stridbar illustreras väl av hur den svenska kommunstrukturen ommöblerats och debatterats sedan 1940-talets början. I och med Storkommunreformen 1952 och Kommunblocksreformerna 1962–1974 försvann långt över 2000 kommuner som följd av vad som beskrivits som en av västvärldens mest omfattande politiska reformer (Kjellberg 1988; *Committee on Local and Regional Authorities* 1995: 69). Det är ställt bortom allt tvivel att förutsättningen för denna gigantiska administrativa omstrukturering var att centralmakten medvetet valde att köra över flertalet lokala självstyrelseyttringar. Varje sammanläggningsreform möttes av lokalt motstånd, och vad som inledningsvis annonserades som frivilliga sammanläggningar byttes senare till tvångsditto (bl.a. Wångmar 2003, Johansson med flera 2001; Dahlkvist & Strandberg 1999; Strandberg 1998, 2003; Gustafsson 1996; Ring 1978; Brantgärde 1974).

Under det gångna decenniet har frågan om kommunstrukturens utseende återigen letat sig högt upp på den politiska dagordningen i Sverige. I januari 2003 sade dåvarande kommunminister Lars-Erik Lövdén att antalet svenska kommuner behövde minskas (*Västerbottens-Kuriren* 2003). Någon vecka senare argumenterade Ansvarskommitténs ordförande, Mats Svegfors (2003), för att svenska kommuner var för

---

1 Fil dr Gissur Ó Erlingsson är verksam vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet samt Ratio. Fil dr Jörgen Ödalen är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Vi vill tacka de två anonyma granskarna för deras hjälpsamma kommentarer. Ödalen tackar även Stiftelsen Karl Staaffs fond för frisinnade ändamål för ekonomiskt stöd.  
E-post: gissur.erlingsson@liu.se; jorgen.odalen@statsvet.uu.se

små för att kunna handskas med framtidens utmaningar. Budskapet upprepades sedan med emfas i två rapporter som publicerats i Ansvarskommitténs skriftserie (Häggroth 2005; Sundström & Tingvall 2006).

Parallellt med Ansvarsutredningen löpte Grundlagsutredningen. En av utredningens uppgifter har varit att ta upp frågor som rör den kommunala demokratin, exempelvis det kommunala självstyrets gränser (Dir 2004:96).<sup>2</sup> Frågan om ett grundlagsskydd för självstyret har hamnat på dagordningen bl.a. som följd av att relationen mellan stat och kommun blev alltmer konfliktfylld under 1990-talet. Kommunernas missnöje med den statliga styrningen manifesterades t.ex. genom klagomål mot förslaget om skattestopp, den mellankommunala skatteutjämningen, samt att staten inte följer finansieringsprincipen (t.ex. Nergelius 2006; Davidsson 2004; Montin 2004; Strandberg 2003).<sup>3</sup> Det har till och med gått så långt att kommunerna ibland bryter mot statliga påbud (t.ex. Nilsson 2005).

Utvecklingen illustrerar att det politiska systemets institutionella fundament, i det här fallet *storleken på kommuner* samt *arbetsfördelning mellan stat och kommun*, är förhandlingsbara. Därmed får de heller inte analyseras som neutrala teknokratiska konstruktioner, utan tvärtom måste de behandlas som institutioner<sup>4</sup> vilka i högsta grad är föremål för intressekonflikter (jfr. Knight 1992). Mot bakgrund av detta och pågående debatt om den politiska basorganisationen framtid, är föreliggande artikels övergripande syfte att lyfta fram realistiska alternativ till den rådande ordningen och diskutera deras för- respektive nackdelar. Ansatsen är således normativ och forskningsfrågan handlar om hur den svenska politiska basorganisationen bör vara organiserad och i grundlagen reglerad. Våra argument är främst instrumentella, och hänvisar till ökad administrativ och ekonomisk effektivitet, men även tungt vägande demokrati- och maktodelningsargument kommer att finna sina platser i framställningen.

En för oss grundläggande utgångspunkt är att teknokratiska frågor om kommunstrukturen å ena sidan, och frågor om den kommunala självstyrelsens plats i författ-

2 I direktiven står inte uttryckligen att utredningen ska behandla den kommunala självstyrelsen. Emellertid har utredarna själva valt att uppmärksamma frågan. Den 7 juni 2006 anordnade Grundlagsutredningen konferensen "Nya spelregler för kommunerna?", där man bland annat diskuterade hur den kommunala självstyrelsen bör regleras i grundlagen. Därutöver har utredningen tillsatt en expertgrupp med uppgift att ta fram konkreta riktlinjer för den kommunala självstyrelsens reella innebörd. Deras arbete redovisades i SCU 2007:93. Bl.a. föreslogs en tydligare markering i regeringsformen av den kommunala självstyrelsen, samt en s.k. proportionalitetsprincip som innebär att "en inskränkning i den kommunala självstyrelsen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den".

3 För att understryka frågans dagspolitiska relevans ska nämnas att Sveriges kommuner och landsting (2008) i februari 2008 antog ett "Positionspapper om grundlagen och den kommunala demokratin och självstyrelsen", där man pläderar för ett starkare grundlagsskydd. Till detta ska läggas att kommun- och landstingsförbundens respektive ordförande och vice ordförande samförfattade en debattartikel i oktober 2006 med en vädjan till den nya regeringen att inte inskränka den lokala självstyrelsen. Regeringen uppmanades att "Värna självstyrelsen!", "Undvika detaljreglering!", "Respektera finansieringsprincipen!", samt att lokala politiker – inte statliga tjänstemän – ska fatta de viktiga lokalpolitiska besluten (Reepalu med flera 2006). Hit hör också att en enkätundersökning från 2003 visar att kommunstyrelseordföranden, generellt sett, anser att det över tid skett en kraftig maktförskjutning från lokal till statlig nivå (Karlsson 2004: 13).

4 Institutionsbegreppet är omdebatterat. Här väljer vi att sluta upp bakom en ofta återopad standarddefinition, nämligen att det rör sig om mänskligt skapade restriktioner som formar aktörers beteendemönster (jfr North 1993). Det är alltså spelregler som anger formerna för mänsklig interaktion.

ningen å den andra, måste diskuteras *samtidigt*. Att samtidigt beakta dessa dimensioner skapar förutsättningar för en meningsfull och nyansrik debatt om primärkommunernas framtida roll i den svenska samhällsorganisationen. Utifrån dimensionerna ”kommunstruktur” och ”kommunal självstyrelse” analyserar vi därför tänkbara implikationer av alternativa sätt att utforma den politiska basorganisationen. Med grund i dessa alternativ diskuteras förutsättningarna för svenska kommuner att på en och samma gång vara (i) demokratiska, (ii) administrativt effektiva, och (iii) grundläggande byggstenar i ett svenskt s.k. vertikalt maktdelningsprojekt. Vi konstaterar att det finns en god potential för de svenska kommunerna att utgöra byggstenar i ett sådant maktdelningsprojekt, men ställer oss frågande till om denna potential kan realiserars med dagens institutionella ordning. De dominerande aktörerna i svensk politik har tenderat att se kommunerna som lokala verkställare av centralt fattade beslut och har inte haft ambitionen att skydda den kommunala självstyrelsen. Detta statsmaktens sätt att *använda* kommunerna, att se dem som ett praktiskt politiskt redskap i händerna på rådande majoritetsviljor, är något som vi menar kan, och bör, problematiseras.

Inför den fortsatta framställningen bör läsaren ha med sig följande iakttagelse i bakgrunden: Medan flera av signalerna som på senare tid sänts ut från centralmakten pekar i riktning mot kommunsammanslagningar, har trenden historiskt sett närmast varit den omvända på gräsrotsnivå. Geografiskt koncentrerade grupper av människor med likartade preferenser har önskat bryta sig loss och skapa mindre kommuner för att därigenom uppnå ökat lokalt självbestämmande.

Vi ser en fara i att teknokratiska argument om ”stordriftsfördelar” och ”ekonomisk bärkraftighet” lägger sig som en våt filt över diskussionen om primärkommunernas framtida roll i samhällsorganisationen. Risken är att detta sker på bekostnad av överväganden som rör (i) alternativa sätt att conceptualisera ”effektivitet”, (ii) rätten till självstyrelse och (iii) lokal demokrati. För att upprepa vårt kärnargument: vi vill föra upp de senare frågorna så att de *parallellt* diskuteras och *samtidigt* analyseras som frågor om den ur administrativt effektivitetshänseende mest lämpliga kommunstorleken.

Dahlkvist & Strandberg (1999: 299f) har påpekat att kommunernas rättsliga ställning i den enhetsstatliga konstitutionen, samt att frågan om genuint lokalt självstyrelse i självständiga och självbestämmande kommuner, aldrig på allvar förts upp på dagordningen av dominerande aktörer i svensk politik. Med vissa reservationer delar vi denna beskrivning.<sup>5</sup> Dock ska ett viktigt tillägg göras, nämligen att den *akademiska* debatten om självstyrelsens ställning fått en rejäl vitamininjektion under 2000-talet. Bl.a.

5 Reservationen mot Dahlkvist och Strandbergs beskrivning av debattläget rör det faktum att självstyrelsens gränser då och då kommit upp till diskussion sedan 1990-talets början, bl.a. som följd av några uppmärksammade konflikter mellan stat och kommun, som exempelvis Lagrådet kommenterat. Detta gäller framför allt det tillfälliga stoppet för utförsäljning av allmännyttiga bostäder, kommunalt ansvar för bostadsförsörjning och stoppet för utförsäljning av landstingens akutsjukhus (Nergelius 2006: 295f). Reservationen hänger också samman med att Svenska Kommunförbundet tillsatte ett program i 1990-talets början som bland annat slog fast att Kommunförbundet skulle verka för ett starkt och vidgat grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen (jfr. Gustafsson 1996: 118f). Noteras bör också att regeringen – efter kritiken mot skatteutjämnningssystemet – beslutade att tillkalla en parlamentarisk kommitté 1995 med uppgift att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten, samt dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. Kommitténs arbete avslutades 1996 då betänkandet *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129) presenterades. Betänkandet remissbehandlades, men ledde aldrig till någon ny lagstiftning.

har Nergelius (2006, ssk kap. 13), flera av bidragen i Molander (2003), ett specialnummer av *Ekonomisk debatt* (2005), Davidsson (2004), Molander (2005) och Berggren med flera (2001) gett sig kast med frågan. I ljuset av Ansvarskommitténs och Grundlagsutredningens pågående arbeten anser vi det vara upplagt för den växande akademiska debatten att få ett bättre genomslag på den politiska dagordningen.

### Den kommunala självstyrelsen som "gummibandsprincip"

Såväl inom politisk teori som i praktisk-politisk debatt har det länge funnits en motsättning mellan dem som vill ha få och stora kommuner och dem som vill ha många och små dito. Här är det viktigt att tillägga att alldeles oavsett *hur många* och *hur stora* kommunerna faktiskt är, är en mer grundläggande fråga vad lokalt förtroendevalda *de facto* har rätt att besluta om. Här kommer den avgörande frågan om kommunal självstyrelse in i bilden.

Vi ska nu plocka upp den handske som Dahlkvist & Strandberg (1999) för knappt tio år sedan kastade till framtida forskning. De uppmanade sina kollegor att analysera den kommunala självstyrelsen som en viktig byggsten i ett maktodelningsprojekt. Kommunerna har nämligen sällan, åtminstone realpolitiskt, betraktats ur detta perspektiv. Vanligen diskuteras maktodelning i termer av *horisontell* maktodelning ("maktodelning i sidled"), d.v.s. det inbördes förhållandet mellan exempelvis domstolarna och de folkvalda organen. När kommunerna lyfts fram som ett instrument för makt-spridning uppmärksammas istället den *vertikala* maktodelningen ("maktodelning i höjded").<sup>6</sup> Tanken här är att bygga in mekanismer så att folkviljan förverkligas parallellt inom flera territoriella enheter. "Flernivådemokrati" är ett annat begrepp som essentiellt uttrycker samma princip, nämligen att medborgaren ska kunna uttrycka sina preferenser genom att välja församlingar på olika politiska nivåer (t.ex. Nergelius 2006; Petersson 2001/2002).

En grundläggande förutsättning för att kommunerna ska kunna utgöra byggstenar i ett vertikalt maktodelningsprojekt är att de ges en väldefinierad och konstitutionellt skyddad kärna för den lokala självstyrelsen. Självstyrelsen inbegriper att kommunerna har egen politisk makt, en sfär av befogenheter inom vilken kommunmedlemmarna har rätt att besluta om sina egna inre angelägenheter. Idén med ett grundlagsskyddat självstyre är sålunda att kommunerna har rätten att fatta egna beslut inom vissa avgränsade områden utan att behöva centralmaktens välsignelse. Förutsättningen för detta är förstås att de har beskattningsrätt och kontrollerar dessa ekonomiska resurser. Som Bull (1999) argumenterar, utan kontroll över den egna ekonomin är det meningslöst att tala om självständiga kommuner.

I Sverige finns goda *förutsättningar* för vertikal maktspridning. I regeringsformens portalparagraf (RF 1:1) står bland annat att den svenska folkstyrelsen ska förverkligas genom den kommunala självstyrelsen. Utöver det att grundlagen lyfter fram självstyrelsen har kommuner en betydande ekonomisk makt. De står för omkring två tredjedelar av den offentliga sektorns produktion och betalar själva större delen av kostna-

6 Begreppet lanserades först av Bull (1999), men även Nergelius (2006), Davidsson (2004) och Petersson (2001/2002) har bidragit till diskussionen om begreppets innebörd och användbarhet i svensk kontext.

derna tack vare den egna beskattningsrätten. Dessutom är de förhållandevis många, 290 stycken. Med tanke på självstyrelsens framskjutna position i grundlagen, den ekonomiska kapacitet som kommunerna besitter, samt kommunernas förhållandevis stora antal, betonar vi alltså att kommunerna har en mycket god *potential* att vara en viktig byggsten i ett vertikalt maktodelningsprojekt.

Men realiserar denna potential? I sammanhanget ska inte glömmas att Sverige är en *monistisk enhetsstat*. Kommunerna är statsmaktens konstruktioner. De får sitt självstyre från centralmakten. Kommunerna kan därför aldrig vara självständiga i någon kvalificerad mening. Detta är den grundläggande skillnaden gentemot *federationer* i vilka staten bärs upp av subnationella enheter som gått samman till en statsbildning. Det står emellertid alltid till buds för enhetsstaten att konstitutionellt skydda den lokala självstyrelsen. Genom att bygga in begränsningar för den egna maktutövningen och tillåta maktstarka kommuner, kan enhetsstaten garantera en genuin lokal självstyrelse och därmed bygga in den vertikala maktodelningen i systemets institutionella arkitektur (jfr. Strandberg 2003: 185).

Emellertid har Sverige inte valt att slå in på detta spår. Det finns samstämmighet bland dem som fördjupat sig i lagtexterna att den lokala självstyrelsen knappast har en stark konstitutionell grund (Petersson 2005: 170; jfr Nergelius 2006: 89f).<sup>7</sup> Omnämmandet i författningens portalparagraf är snarast ett till intet förpliktigande principstadgande. Vidare är övriga formuleringar som rör självstyrelsen öppna för tolkning. Vilken innebörd självstyrelsen får i realpolitiken blir därför en öppen fråga. Regeringsformen anger nämligen att självstyrelsens utformning ska fastställas genom vanlig lag. Självstyrelsen får härvidlag karaktären av ett "gummibandsprincip". Grundlagen kan nämligen tolkas som att den skänker riksdagsmajoriteterna makt att utvidga och inskränka kommunernas befogenhetssfär efter sina egna behov (Nergelius 2006; Strandberg 2003; Petersson 2001/2002; Wetterberg 2000: 251f). Alltså är det ett faktum att den svenska grundlagen inte erbjuder den kommunala självstyrelsen något skydd.

I sammanhanget är Dahlkvist & Strandbergs (1999) slutsatser upplysande. De menar att kommunerna alltid varit lokala verkställare av statlig reformpolitik (för liknande tolkning, se Nergelius 2006: 288):

Det retoriken kallar "kommunal självstyrelse" är huvudsakligen en förvaltningsform inom enhetsstaten... Rättspositivistiskt sett råder ju följande: Kommuner har, säger har, ingen juridisk kompetens. De får, säger får, sin juridiska kompetens av staten... Lagstiftningen är faktiskt sådan. Det är också sant maktpolitiskt sett. De politiska majoriteterna har faktiskt över tid inrättat det så (Dahlkvist & Strandberg 1999: 290).

En viktig premis för den fortsatta analysen kan nu formuleras: Det finns en god potential för de svenska kommunerna att utgöra byggstenar i ett vertikalt maktodelningsprojekt. Dock ger grundlagen riksdagsmajoriteterna makt att fylla självstyrelsedefinier-

7 Det s.k. Demokratirådet skrev tex. följande i en *DN-debatt* "Regeringsformen innehåller bara några allmänna och delvis motsägelsefulla formuleringar och förarbetena bidrar inte med större klarhet, snarare tvärtom... Det behövs betydligt mer genomtänkta och skarpa grundlagsbestämmelser" (Petersson med flera 1997).

tionen med en innebörd som passar den för tillfället styrande koalitionen. Eftersom de historiskt sett dominerande aktörerna i svensk politik inte haft ambitionen att skydda den kommunala självstyrelsen, utan snarare sett kommunerna som lokala verkställare av centralt fattade beslut, har kommunerna aldrig fått chansen att vara byggstenar i ett maktodelningsprojekt. Detta är något som vi menar bör problematiseras genom en noggrann övervägning av för- och nackdelarna hos olika alternativ till den rådande ordningen.

### Fyra principiella vägval

I det följande presenteras en modell som ringar in fyra kombinationer av den parallella organiseringen av kommunstruktur och kommunal självstyrelse. Vi upprepar vårt grundläggande argument: Debatten om kommunernas framtida roll i det framtida statsbygget måste hantera två dimensioner samtidigt, nämligen (a) förment teknokratiska idéer om hur stora kommunerna bör vara och (b) det konstitutionella skyddet för den kommunala självstyrelsen. Utifrån en sådan insikt kan en analytisk figur konstrueras med hjälp av vilken ett principiellt resonemang om olika alternativa konstruktioner kan föras.

Fyrfältaren ringar in principiella vägval. I den förenklade verklighet vi rekonstruerar är alternativen begränsade till två institutionella ”på/av”-reglage: (a) *samma antal kommuner* eller *färre*<sup>8</sup> samt (b) *icke konstitutionellt skyddat självstyre* eller *konstitutionellt skyddat självstyre*.

I den analys som följer av de fyra principiella vägvalens för- respektive nackdelar är metoden normativ. Som tidigare sagts är våra argument främst instrumentella och hänvisar till ökad administrativ och ekonomisk effektivitet. I en sådan normativ analys, där huvudsakligen instrumentella argument underbygger slutsatsen, bör det klargöras vilka grundläggande värden de instrumentella mekanismerna är tänkta att realisera (Badersten 2006: 49). Som kommer att framgå utgör det tämligen välbekanta värdet *individuell preferensmaximering* en central normativ grundbult, liksom *individuell autonomi*, i betydelsen möjligheten att styra sig själv utifrån principer man fri från tvång formulerat efter en process av reflexioner och hänsynstaganden (se vidare Erlingsson & Ödalen 2008).

Vår analys av de vägvalen inleds med en utförlig diskussion kring den rådande ordningen, d.v.s. en ordning med relativt många kommuner och ett relativt svagt lokalt självstyre. Under diskussionens gång kommer vi att mejsla ut huvuddragen i vårt ana-

---

8 Fyrfältaren kan egentligen breddas till en sexfältare. Teoretiskt kan man tänka sig ett utfallsrum där centralmakten har principiella möjligheter att skapa fler och mindre kommuner. Faktum är att den nuvarande infrastrukturministern, Åsa Torstensson (c), uttalat en vilja att skapa 100 nya kommuner (Protokoll 2000/01:11, anf. 16). I det här sammanhanget har vi emellertid för avsikt att hålla modellen just så enkel som möjligt. Därför väljer vi att ta bort ett sådant, visserligen idépolitiskt intressant och relevant, scenario. Diskussionen hålls koncis för att i första hand kommentera den dagspolitiska modetrenden – att vilja slå samman kommuner och inte röra vid självstyrelseregleringen.

Figur 1. Fyra principiella vägval för den politiska basorganisationens framtid

Val av kommunstruktur? Reglering av självstyre?	<b>Status quo:</b> 290 kommuner; förhållandevis många, förhållandevis små.	<b>Få och stora kommuner:</b> Sverige slår samman kommuner .
<b>Status quo:</b> Konstitutionellt illa reglerat självstyre; gummibandsprincip; självstyret beroende av riksdagsviljan.	1.	3.
<b>Grundlagsskyddat självstyre:</b> Genuint självstyre; utjämningsambitioner sänks; heterogenitet accepteras.	2.	4.

lysinstrument vilka sedan används i kortare principresonemang om alternativen till *status quo*.

### Den första rutan: många kommuner, svagt självstyre

I dagsläget befinner vi oss i ruta ett. Sverige har förhållandevis många kommuner (290) samt ett självstyre som inte grundlagsskyddas (vars gränser följaktligen är otydliga). Konstateras kan att en situation med förhållandevis många kommuner får – *prima facie* – en anhängare av det vi här kallar för *Tieboutmodellen* (Tiebout 1956) att gnugga händerna. Modellen bygger på antagandet att det existerar en institutionell konkurrens mellan kommuner. Eftersom människor har olika preferenser kommer kommuner som erbjuder ett bestämt servicepaket (läs: en viss kombination av ”skattenivå” och ”nivå/kvalitet på offentligt finansierad service”) att dra till sig de människor som attraheras av just detta paket. Samtidigt kommer andra kommuner, som presenterar andra lösningar, att dra till sig människor som föredrar andra paket. Ett centralt antagande för Tieboutmodellen är att individer är beredda att flytta mellan kommunerna. Ur dessa premisser genereras hypotesen att ju fler kommuner som finns, och ju större variationen det är dem emellan, desto större är sannolikheten att majoriteten av medborgarna får sina preferenser tillfredsställda.

Modellen har fått kritik för att verkligheten rimmar illa med modellens antaganden. Framför allt hävdas att människor inte är så lätttröliga som modellen predicerar, samt att de inte är särskilt informerade om sina alternativ. Men *trots* modellens påstått bristande realism, finner t.ex. Kollman med flera (1997) att den totala samhällsnyttan växer ju fler kommuner det finns. Vidare menar Dowding & John (1994) – efter en

inventering av över 200 testningar av Tieboutmodellen – att det faktiskt finns stöd för hypotesen att ju fler kommuner det finns, desto större är medborgarnas tillfredsställelse med utbudet av kollektiva varor. Det finns alltså, utifrån detta perspektiv, principiella skäl att argumentera för en kommunstruktur med många och små kommuner, snarare än få och stora dito.

Även anhängare av den Hayekinspirerade idén om den ”experimentellt organiserade politiska ekonomin”<sup>9</sup> torde nicka gillande åt den nuvarande kommunstrukturen. Wetterberg (2000) tydliggör argumentationslinjen: Han slår fast att det förhållandevis stora antalet kommuner gett den stora svenska offentliga sektorn en viktig smidighet och flexibilitet. Kommunstrukturen gör att 290 beslutscentra, inte bara en enda centralmakt, fattar beslut om resursanvändningen. Detta, menar han, minskar sannolikheten för misstag och felgrepp från det offentligas sida. Wetterberg sammanfattar fördelarna med den förhållandevis stora mängden kommuner:

[Genom den stora mängden beslutscentra] har självstyrelsen härmat en av marknadens mer sympatiska mekanismer. Förnyelsen hänger inte längre på ett enda beslut. Förnyarna kan vara en eller ett par pionjärer, som går före alla andra och prövar en ny lösning. Går det bra så kommer de andra efter, en efter en och så flockvis, ända tills man successivt ställt om hela sektorn. Kommunerna blir varandras laboratorier – något som de i och för sig borde kunna utnyttja betydligt mer systematiskt än idag (Wetterberg 2000: 40).

Denna tanke hämtar näring från Hayeks (1960: 263f) föreställning om att institutionell heterogenitet ger aktörer möjligheter att experimentera med olika institutionella lösningar, systematiskt jämföra sig med varandra, lära sig av andras misstag och framgångar, med följderna att förnyelse och anpassning sker löpande och kontinuerligt (Wetterberg 2005: 9f; se även Petersson med flera 1997; Dahlkvist & Strandberg 1999: 297; Berggren med flera 2001: 57).

Mot bakgrund av resonemangen om Tiebout- och Hayekmekanismer kan följande konstateras: Vad rör kommunstrukturen är status quo att föredra framför kommunsammanläggningar. Bekymret med den första rutan är emellertid att den andra dimensionen – d.v.s. avsaknaden av ett grundlagsskyddat självstyre – sannolikt motverkar de positiva effekter som finns inbyggt i ett system med många kommuner. Självstyrelsen är ju *de facto* i händerna på riksdagsmajoritetens ambitioner.

Det finns flera saker i centralmaktens styrning som inkräktar på självstyrelsen. Det kanske allra viktigaste inslaget – som i praktiken motverkar att både Tiebout- och Hayekmekanismer ska kunna utlösas – är det kommunala skatteutjämningsbidrag som infördes 1966, och som sedan dess justerats i olika omgångar. Bland annat kom en viktig justering 1995 där de tidigare riktade statsbidragen i stort sett ersattes av ett tämligen långtgående system där staten drar in medel från kommuner med finansiellt överskott, som då följaktligen får betala till kommuner med svag ekonomi (jfr. Nergelius 2006: 292).

9 För enkelhetens skull kallar vi detta fortsättningsvis för Hayekmekanismer. Detta är, uppriktigt sagt, lite missvisande, då tankegången ingalunda är unik för Hayek. Bl.a. har statsvetaren Jack Knight (2007) fört fram ett snarlikt argument i essän ”Experimentalism and Institutional Choice”.



I svensk offentlig debatt har det länge, och – hävdar vi – tämligen oreflekterat hävdats att skillnader mellan kommuner *måste* utjämnas. Idépolitiskt är detta ingalunda den enda möjliga uppfattningen. För att ta ett exempel ur mängden: Skillnaderna mellan schweiziska kantonerna varierar stort utan att man för den skull anser att den federala regeringen har något med det att göra (Wetterberg 2000: 63). Omvänt är det givetvis inte idépolitiskt underligt att anse att ett visst mått av utjämning är av godo. Men det är en ideologiskt laddad fråga som *bör* diskuteras i ljuset av olika typer av värden.

Den fråga man med fog kan ställa sig är om det verkligen är *nödvärdigt* att gå så långt med utjämningsystemet som Sverige har gjort? Exempelvis menar Fölster (1998) att det nuvarande utjämningsystemet skadar incitamenten för *både* kommuner som mottar stöd och för de som tvingas bidra genom sina skatter. För att ro ett liknande argument i hamn konstaterar Wetterberg (2005: 15) att utjämningen *påstås* vara 95-procentig. Men dessa 95 procent gäller utjämningen av skillnaden mellan kommunens skattekraft och riksgenomsnittet, varför Wetterberg menar att utjämningen i praktiken rör sig mot drygt 98 procent. Han fortsätter: ”Om utjämningen sänktes till 70 eller 90 procent skulle fortfarande det allra mesta utjämnas, men de förtroendevalda skulle få en något tydligare koppling mellan utvecklingen i den egna kommunen och skatteunderlagets förändring.” I kombination med Wetterbergs förslag skulle en starkare, grundlagsskyddad, självstyrelse innebära att Tiebout- och Hayekmekanismer ges bättre möjligheter att fungera. Förslaget om minskade utjämningsambitioner är dessutom fullt förenligt med Peterssons (2005: 169) ståndpunkt: ”Att utjämna kommunala grundförutsättningar behöver inte tas till intäkt för att också upphäva sådana politisk heterogenitet som har sitt ursprung i olika policyval.”

En grundtanke med den vertikala maktindelningstanken är den självklara premissen att kommunpolitik måste få spela roll. Accepterar man Fölsters, Wetterbergs och Peterssons argumentation ovan kan man ifrågasätta om så är fallet idag. För att kommuner ska vara byggstenar i ett vertikalt maktindelingsprojekt måste det ha en signifikant betydelse om parti ”rött” styr eller om parti ”blått” gör det, och det ska spela roll huruvida en ”skicklig” eller ”oskicklig” koalition styr kommunen. Annars skulle väljaren kunna nöja sig med att rösta i riksdagsvalet. En stärkt, grundlagsskyddad självstyrelse med sänkta utjämningsambitioner bidrar sannolikt till att göra kommunerna till en mer intressant och relevant arena för politisk påverkan. Medborgarna erbjuds större möjligheter att utöva inflytande över frågor som är viktiga för dem om valet av parti till kommunfullmäktige ges bättre möjlighet att inverka på policyutfallet. Alltså, givet att vi accepterar att inriktningen och kvaliteten hos de politiska majoriteterna och den förda politiken ska spela en signifikant roll finns goda skäl att ge självstyrelsen ett starkare grundlagsskydd.

Vi menar att de svenska kommunerna har goda förutsättningar att vara viktigare byggstenar i ett mer demokratiskt, effektivt och maktdelat politiskt system än vad som fallet är idag. Men eftersom den kommunala självstyrelsen är så kringskuren blir följderna att kommunerna till syvende og sidst är i händerna på centralmaktens rikspolitiska ambitioner. Kommunernas potential riskerar därför att förbli oförlöst så länge som det kommunala självstyret inte inbegriper meningsfulla, grundlagsskyddade befogenheter.

### Den andra rutan: Många kommuner, starkt självstyre

Analysen av för- och nackdelarna med dagssituationens *status quo* tar oss till det vi hävdar vara den mest eftersträvansvärda kombinationen av kommunstruktur och självstyrelsereglering. Huvudskälet till att vi finner denna ruta tilldragande är att en starkt, grundlagsskyddad självstyrelse skulle bidra till ökad heterogenitet mellan våra 290 kommuner, d.v.s. en pluralism i kommunstrukturen. Givet att antaganden om Tiebout- och Hayekmekanismerna accepteras är ett system med förhållandevis många kommuner som åtföljs av en förstärkt och grundlagsskyddad kommunal självstyrelse nyckeln till att förlösa de vinster som beskrevs i föregående avsnitt.

Utöver de ekonomiska effektivitetsvinster som vi förknippar med ruta två, finns potentiella demokrativinster kopplade till denna kombination. Demokratiargumentet kan härledas till Hayek (1960) som menar att ett politiskt system med många, diversifierade enheter gör minst våld på människors frihet. Därigenom bidrar sådana system till maktindelning. Idén är, liksom hos Tiebout (1956), att kommuner konkurrerar om de individuella medborgarna. Pluralismen i kommunstrukturen ger medborgarna möjlighet att flytta till kommuner som bäst motsvarar deras preferenser, vilket antas stärka individernas valfrihet vad gäller offentlig makt och kollektivt samhällsliv (Strandberg 1998: 15f; se också Dahlkvist & Strandberg 1999: 297).<sup>10</sup>

Resonemanget återfinns även hos Bäck (2003). Han menar att politiska system med många, självstyrande och *mellankommunalt* heterogena enheter som konkurrerar med varandra om medborgarnas gunst, i förlängningen leder till *inomkommunalt* politiskt homogena enheter. Ett sådant system tros vara överlägset ett som har få politiska enheter. Kärnargumentet för ett system bestående av många kommuner som erbjuder en mångfald olika servicepaket är att de ”i majoritetsbeslut överkörda minoriteterna minimeras, och därmed minimeras också den samlade välfärdsförlusten av att minoriteterna inte får det skatt/servicepaket som de föredrar” (Bäck 2003: 5).

Därför är kombinationen av dagens förhållandevis många kommuner, som åtföljs av en starkt, grundlagsskyddad självstyrelse, den mest tilltalande. Att s.a.s. slå på knappen ”starkt, grundlagsskyddat självstyre” tros inte bara förlösa viktiga instrumentella effektivitetsvinster som finns inneboende i nuvarande kommunstruktur, utan även stärka kvaliteten på demokratin.

### Den tredje rutan: Få kommuner, svagt självstyre

Analysen av ruta två gör den visserligen mest normativt tilltalande ur vårt perspektiv. Men är vi realistiska och tolkar de signaler som hittills sänts ut från Ansvarskommitt-

10 En ytterligare vinst med ett sådant system, är att om självstyrelsen stärks och ambitionsnivåerna för den kommunala verksamheten tillåts variera, säger forskningen att också risken för kommunal offentlig korruption minimeras. I ett sådant system drivs den kommunala verksamhetens kvalitet och effektivitet av medborgaren som helt enkelt väljer att flytta till den kommun som ligger närmast hans eller hennes preferenser. Arikian (2004) och Shah (2006) menar att sådana system – som alltså kraftigt skiljer sig från ett system som dagens svenska med höga utjämningsambitioner – löper mindre risk att plågas av offentlig korruption. Mekaniken i en sådan tes är att den institutionella konkurrensen tvingar politiker och tjänstemän att vara på alerten för att undvika att drabbas av utflyttning och därmed frestas de inte att försöka tillskansa sig materiella fördelar från den kommunala verksamheten.

tén, tyder mycket på att antalet kommuner kommer att minska i framtiden. Vi baserar slutsatsen på att statsmakten har ett intresse av att reformera i riktning mot färre kommuner, medan intresset att stärka och grundlagsskydda det kommunala självstyret förefaller vara svalt.<sup>11</sup> Sett till vår argumentation så här långt är utvecklingen något oroväckande.

Att ruta tre torde tilltala riksdagsmajoriteten hänger samman med att de, allt annat lika, är tillfreds med gummibandsprincipen. Maktpolitiskt är det fullt begripligt att man vill kontrollera självstyrelsedefinitionen och ha möjligheten att fylla den med önskat innehåll. Därigenom behåller man nämligen möjligheten att kunna använda kommunerna för rikspolitiska ambitioner. Vi finner Peterssons tolkning av statsmaktens inställning till självstyrelsen rimlig:

Regeringens strävan att bibehålla en öppen och flexibel uppgiftsfördelning mellan staten och kommunerna vägleds av en önskan att styra välfärdsstaten genom decentralisering. Det är i praktiken kommuner och landsting som sköter de tunga delarna av vård, skola och omsorg. Genom att avhända sig detaljansvaret kan staten därigenom ägna sig åt övergripande styrning och en allmän övervakning av riktlinjernas efterlevnad... *Men frivillig decentralisering kan i praktiken vändas till dess ovälkomna motsats, påtvingad centralisering* (Petersson 2005: 176, vår kursivering).

Centralmaktens omhuldande av gummibandsprincipen är intimt sammanbunden med en av bevekelsegrunderna för att skapa större och färre kommuner: Staten får lättare att styra och kontrollera kommunerna. Potentialen för vertikal maktindelning kastreras genom sammanslagningar (eftersom detta innebär färre beslutscentra). Nielsen (2003: 14) konstaterar att ett av de historiskt mer välbekanta syftena med sammanslagningar varit att gynna centralmaktens intressen och behov. Det rör sig framför allt om att minska centralmaktens kontrollspann gentemot underordnade administrativa enheter och att utjämna arbetsbördan mellan olika statliga, administrativa enheter på regional och lokal nivå. Det är därför rimligt att tro att sammanslagningar till viss del görs utifrån de nationella beslutsfattarnas behov att kunna styra riket effektivt.

Men gynnar verkligen ett sådant system flertalet? Vi tillåter oss tvivla. Färre och större kommuner, kombinerade med en icke-grundlagsskyddad självstyrelse, torde ointetgöra förutsättningarna för Tiebout- och Hayekmekanismer att förlösas. Vidare tillkommer en del demokratibekymmer som är kopplade till större politiska enheter (t.ex. färre förtroendevalda per capita, sämre åsiktsöverensstämmelse bland medborgarna, och bekymmer med att anpassa beslut till lokala förutsättningar).<sup>12</sup> Samtidigt stärks den monistiska enhetsstatens grundläggande institutioner, varigenom potentialen för kommunerna att vara byggstenar i ett svenskt vertikalt maktindelingsprojekt undergrävs ytterligare. Givet vårt sätt att argumentera är detta sålunda en kombination som politiska arkitekter och presumtiva grundlagsfäder bör anstränga sig för

<sup>11</sup> Att centralmaktens intresse för att grundlagsskydda självstyret är svalt illustreras av Nergelius (2007), där han bl.a. konstaterar att KU och Finansutskottet båda har avslagit motioner som yrkat på preciseringar av den kommunala självstyrelsens innebörd och räckvidd.

att undvika – om det är folkflertalets, snarare än centralmaktens intressen man vill gynna.

### **Den fjärde rutan: Få kommuner, starkt självstyre**

Givet nuvarande tendenser i den offentliga debatten, d.v.s. att kommunsammanslagningar är på agendan, kan man svårigen tänka sig att ruta två realiserar. Sålunda blir ruta fyra den realpolitiskt mest eftersträvarvärda. Med en starkt, grundlagsskyddad självstyrelse för kommunerna får vi visserligen färre lokala enheter. Emellertid kan vi räkna med att servicepaketen tillåts variera dem emellan. Vi får alltså den för Hayekmekanismen så viktiga mellankommunala heterogeniteten. En sådan lösning vore tillfredsställande, givet resonemangen om effektivitetsvinster och idén om vertikala maktodelningsprojekt. Den är också tillfredsställande sett till att ett inomkommunalt reform- och organisationsexperiment kan fortgå. Kommunerna kan då snegla på vad andra gör, lära sig av framgångsrecept och avskräckas av misstag.

Här måste emellertid ett varningens finger höjas. Man får rimligen räkna med att Tieboutmekanismen ("röstandet med fötterna") blir svagare ju färre (och större) de politiska enheterna är. Huvudbekymret med den här rutan är att kombinationen "stora enheter" (såväl geografiskt som befolkningsmässigt) och "variation i välfärdsambitioner", riskerar att leda till oönskade sidoeffekter. Om självstyrelsen stärks, och det samtidigt tonas ned på mellankommunal utjämning och statlig styrning, följer att skillnaden mellan den av en ytterlighetsväljare föredragen politik, och politik som den kommunale medianväljaren önskar, ökar jämfört med en situation då det existerar ett homogeniseringsstryck från centralmakten.

Sålunda riskerar vi att få det inverterade läget i självstyrande storkommuner i förhållande till Bäckes (2003) analys av många självstyrande småkommuner. I den institutionella kombinationen "få kommuner" och "grundlagsskyddad självstyrelse" kan vi få situationen att geografiskt koncentrerade minoriteter preferenser permanent körs över i de större, självstyrande kommunerna. Därmed kan man anta att den samlade välfärdsförlusten ökar som följd av att permanenta minoriteter aldrig får sitt föredragna servicepaket.

Detta är huvudbekymret med stora kommuner som har stark, grundlagsskyddad självstyrelse. Man kan emellertid bygga in institutionella lösningar på detta. Redan idag finns regelverk som reglerar geografiskt koncentrerade politiska minoriteters rätt

---

12 Den internationella debatten om storleken relation till demokrati är omfattande, och resultaten är långt ifrån entydiga. Vi nöjer oss med att konstatera två saker som talar i mindre enheters favör ur demokratisk synvinkel, en teoretisk, och en specifik empirisk som rör den svenska kontexten. För det första: Av rent matematiska skäl väger en enskild individs röst tyngre i mindre kommuner jämfört med en större, vilket teoretiskt stärker individens självbestämmande (Falch 1999). För det andra har Folke Johansson med flera (2001), i en omfattande och ambitiös genomgång av de studier som gjorts om storlek och demokrati i Sverige, funnit att intresset för kommunalpolitik är större i mindre kommuner. Kännedom om namn på politiker och kommunala sakfrågor är något större i mindre kommuner. Även benägenheten att diskutera kommunala frågor och att gå på partimöten är lite större i mindre kommuner. I en betydligt färskare empirisk studie drar Johansson (2007: 55) dessutom slutsatsen att det är tydligt att mindre svenska kommuner klarar sig i demokratihänseende bättre än större "oavsett vilken demokratisyn man knyter an till."

till utträde ur kommunala gemenskaper. Detta kan ske antingen genom att de bryter sig ur en befintlig kommun och bildar en ny dito, eller uppgår i en grannkommun som bättre motsvarar minoritetens intressen.

Den lagstiftning som idag reglerar kommunindelningar (1979 års kommunindelningslag, SFS 1979: 411) kräver dock en rejäl översyn. Det finns skäl att misstänka att den varken fungerar neutralt eller rättssäkert. Historiskt har borgerliga regeringar varit mer benägna än socialdemokratiska att tillåta kommunindelningar. Mellan 1976 och 2006 satt borgerliga partier i regeringsställning i 9 år, och under denna tid tillät de nio av de 13 hittills genomförda delningarna. Socialdemokraterna har styrt i 21 år och tillåtit endast fyra delningar.

Enligt lagtexten är huvudregeln att regeringen avgör ärenden som rör indelningsfrågor. Läses lagen och nagelfars data är det uppenbart att det är den sittande regeringens inställning till kommundelningsfenomenet som styr möjligheten för en kommun del att bryta sig loss (jfr. Gustafsson 1996: 55). En tentativ slutsats är att den lag som idag reglerar kommunindelningar lämnar ett allt för stort tolkningsutrymme för sittande regeringar. Således är den inte så neutral som man bör kräva (Erlingsson 2005). Detta ska naturligtvis inte accepteras i en rättstat.

## Slutdiskussion

Strandberg (2003) gör en poäng av att Sverige har en synnerligen levande författning när det kommer till hur det kommunala självstyret ska tolkas. Centralmakten har medvetet valt vaga formuleringar för att därigenom uppnå en flexibilitet att kunna ändra självstyrelsens innehåll till förändrade samhällsbehov. En sådan optimistisk tolkning förutsätter neutrala sociala ingenjörer som vet precis när det är optimalt att förändra arbetsfördelningen för olika samhällsfunktioner mellan centralmakt och kommun.

Den lite mer pessimistiska (och i vårt tycke mer realistiska) tolkningen, är att den vaga grundlagsformuleringen bidragit till att de som för tillfället sitter på regeringsmakten kan tillämpa *sin* tolkning av självstyrelsebegreppet förhållandevis godtyckligt. Ibland kan detta innebära en utvidgning av kommunernas befogenheter, men lika ofta kan det få till följd att lokala självstyresyttringar negligeras eller körs över när det passar den sittande regeringens intressen och behov.

Vi menar att detta sätt att institutionellt reglera självstyrelsen är olyckligt. Det öppnar upp för intressepolitik som försvårar funktionsdugligheten i ett politiskt system som säger sig sträva efter rättssäkerhet. Därigenom riskerar det att på sikt undergräva det politiska systemets legitimitet. Vi är kritiska till nuvarande reglering av den kommunala självstyrelsen. Bristen på grundlagsskydd har möjliggjort ett långtgående trixande med kommunstrukturen och fått till följd att lokala självstyrelseyttringar upprepade gånger tryckts tillbaka. Mot bakgrund av några viktiga instrumentella argument har vi försökt lyfta fram behovet att grundlagsskydda den kommunala självstyrelsen.

Vårt grundargument är att frågor som rör kommunstrukturen å ena sidan, och frågor som rör självstyrelsen å den andra, måste diskuteras samtidigt för att en meningsfull och nyansrik analys av primärkommunernas framtida roll i svensk samhällsorga-

Figur 2. Rangordning av de fyra principiella lösningarna

Val av kommunstruktur? Reglering av självstyre?	<b>Status quo:</b> 290 kommuner; förhållandevis många, förhållandevis små.	<b>Få och stora kommuner:</b> Sverige slår samman kommuner.
<b>Status quo:</b> Konstitutionellt illa reglerat självstyre; gummibandsprincip; självstyret beroende av riksdagsviljan.	<b>1. Näst minst tilltalande:</b> Kommunstrukturen ger god potential för Tiebout- och Hayekmekanismer, men bristen på skydd för självstyrelsen ominnetgör till stor del potentialen för såväl effektivitets- som demokrativinster.	<b>3. Minst tilltalande:</b> Allt det goda som finns med existerande kommunstruktur försvinner, och vi fortsätter ha ett system med oskyddat självstyre där kommunpolitiker hela tiden riskerar att hamna i knäna på riksdagsmajoriteterna.
<b>Grundlagsskyddad självstyrelse:</b> Genuint självstyre; utjämningsambitioner sänkts; heterogenitet accepteras.	<b>2. Mest tilltalande.</b> Möjliggör mellankommunal heterogenitet, har därmed potential att förlösa Tiebout- och Hayekmekanismer, stärker rätten till självbestämmande och vertikal maktindelning.	<b>4. Näst mest tilltalande.</b> Möjliggör heterogenitet mellan de få enheterna, så åtminstone Hayekmekanismer kan förlösas i viss mån, stärker även möjligheten till vertikal maktindelning.

nisation ska kunna föras. Med avstamp i detta konstruerades ett enkelt analyschema ur vilket fyra principiella vägval för primärkommunernas framtid presenterades. Det enklaste sättet att rekapitulera våra huvudargument är att presentera fyrfältaren i vilken alternativen nu rangordnas:

För att använda ett spelteoretiskt språkbruk är den ”dominerande strategin”, givet våra premisser, att dra klarare gränser för det kommunala självstyret och grundlagsskydda detsamma. Detta gäller alltså oavsett om vi väljer att behålla nuvarande kommunstruktur eller skapar färre och större kommuner. Hur grundlagsskyddet ska lösas i praktiken är ett ämne som ligger utanför våra ambitioner. Emellertid bör nämnas att vårt sätt att argumentera för ett grundlagsskydd liknar det som presenterades i Demokratiutredningens slutbetänkande, där man bl a konstaterade att ett medel att säkra kommunernas handlingsutrymme är att skänka den kommunala självstyrelsen en grundlags- och lagreglering med starka möjligheter till rättsprövning (SOU 2000:1). Liksom de, menar vi att en sådan utveckling ska vila på en klarlagd principiell grund för hur uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun bör se ut, exempelvis genom upprättandet av en kompetenskatalog (Nergelius 2007).<sup>13</sup>

Vilka är då huvudargumenten för att centralt placerade aktörer på allvar ska överväga att grundlagsskydda en stark, kommunal självstyrelse? Låt oss starta i den mest önskvärda rutan, alltså där kommunstrukturen behålls och där självstyrelsen grund-

13 Exakt hur en sådan katalog bör utformas har vi ingen närmare uppfattning om. Det har fö. inte Nergelius heller, utan det är principen, att utmejsla en kärna för vad en kommun får göra utan att staten lägger sig i, han intresserar sig för.

lagsskyddas. De första argumenten för denna kombination är *instrumentella* och grundas på antaganden om Tiebout- och Hayekmekanismer. Argumenten skjuter in sig på att kommunernas administrativa och ekonomiska effektivitet förbättras av ett stärkt, grundlagsskyddat självstyre (i sammanhanget talar Berggren med flera [2001: 158] om ökad ”resultatlegitimitet”). Antagandet är att en stärkt, grundlagsskyddad självstyrelse får till följd att kommunpolitik börjar spela en större roll. Därför blir det mer meningsfullt för medborgaren att aktivt välja mellan de politiska alternativen i kommunen.

När politiken tillåts spela större roll och den statliga styrningen minskar, ökar sannolikt kommunala skillnader som har sitt ursprung i policyval. Detta antas få två viktiga följder. *För det första* stärks individernas valfrihet. De kan rösta med fötterna genom att flytta till de kommuner som levererar det servicepaket som bäst stämmer överens med deras preferenser (detta kallar vi ”Tieboutmekanismen”). I förlängningen tros därför enskilda kommuner bli inomkommunalt homogena. Därmed minimeras de minoriteter som permanent blir överkörda av majoritetsbeslut, varigenom också välfärdsförlusten av att minoriteterna inte får det servicepaket de önskar minskar. *För det andra* leder ökad mellankommunal heterogenitet till en konkurrens mellan kommuner och stärker förutsättningarna för en experimentellt organiserad politisk ekonomi. Den institutionella mångfalden gör att kommunerna kan jämföra sig med varandra, lära sig av andras misstag och inspireras av andras framgångar (detta kallar vi ”Hayekmekanismer”). Detta tros bidra till minskade välfärdsförluster och bättre effektivitet. Det finns även grund för misstanken att ökad mellankommunal konkurrens bidrar till att minska risken för offentlig korruption.

Vi vill också nämna att dessa instrumentella argument inte är de enda som gör bibehållen kommunstruktur och stark självstyrelse till det normativt mest önskvärda förhållandet. Vi är även av åsikten att kombinationen är den mest eftersträvarvärdade utifrån ett *substantiellt* argument för en rätt till självbestämmande som bygger på värdet av *individuell autonomi*. I Erlingsson & Ödalen (2008) för vi fram ett sådant argument, som kortfattat går ut på att en situation av mellankommunal heterogenitet och inomkommunal homogenitet, där medborgare kan rösta med fötterna, erbjuder mest i avseende att maximera inte endast individuella preferenser, utan även den individuella autonomin. I en politisk basorganisation bestående av många självstyrande enheter kan en medborgare aktivt välja den enhet i vilken hon anser att hennes intressen är bäst representerade och därmed öka sitt självbestämmande.

Sammantaget vilar vårt argument för en stark, grundlagsskyddad kommunal självstyrelse huvudsakligen på två argumentationslinjer: dels instrumentella argument som rör ökad administrativ och ekonomisk effektivitet (grunden för s.k. ”resultatlegitimitet”); dels normativa, substantiella argument som rör förstärkningar av den individuella autonomin. Inbakat finns även en tredje argumentationslinje, nämligen att grundlagsskyddet stärker inslaget av vertikal maktindelning i Sverige. Sammantaget får dessa argument oss att rekommendera politiska arkitekter och presumtiva grundlagsfäder att grundlagsskydda självstyrelsen.

Eftersom signalerna från Ansvarskommittén indikerar sammanslagningar, finner vi det realpolitiskt troligt att vi på sikt hamnar i en situation där valet står mellan ruta tre och fyra i vår figur. I valet mellan dessa alternativ pläderar vi förbehållslöst för ruta fy-

ra. Emellertid uppstår demokratiproblem när vi rör oss från den mest önskvärda rutan (två) till den vi tror är realpolitiskt mest rimlig (fyra), d.v.s. om centralmakten väljer att *både* grundlagsskydda självstyrelsen *och* skapa färre kommuner.

Demokratibekymret kan ringas in på följande sätt: I detta scenario får vi policykillnader mellan kommuner. Görs kommunerna färre, och därigenom också geografisk och befolkningsmässigt större, ökar skillnaden mellan den faktiskt förda politiken och den av kommunens ytterlighetsväljare föredragna politiken. Om kommunerna är små och många är detta inget stort problem. Ytterlighetsväljarna kan då flytta till de kommuner som bättre motsvarar deras preferenser. I ett system med få kommuner försämras däremot förutsättningarna för sådana Tieboutmekanismer. Vi riskerar därmed att få väljare som befinner sig i permanent minoritetsställning som ständigt får finna sig i att bli överkörda av majoritetsviljan. Med hänvisning till våra argument om såväl Tieboutmekanismen som värdet av individuell autonomi är detta en situation som bör undvikas.

Detta problem kan aldrig lösas helt. Emellertid kan det åtminstone mildras genom att lagmässigt öppna upp möjligheten för geografiskt samlade minoriteter att byta kommuntillhörighet, antingen genom att de tillåts bilda en helt ny kommun eller genom sammangående med en grannkommun. Denna garanti kan konstrueras utifrån en rejäl översyn av den befintliga kommunindelningenslagen, vars neutralitet i dagsläget definitivt kan ifrågasättas (jfr Erlingsson 2005). Befintlig lagstiftning lämnar ett stort tolkningsutrymme för regeringar vid bedömningar av huruvida en kommun del har rätt till självbestämmande eller inte. I en rättsstat bör man inte acceptera en lagstiftning som öppnar upp för godtycke, inte minst i så pass pregnanta frågor som sådana som rör medborgarnas rätt till självbestämmande över de egna, lokala angelägenheterna.



## Referenser

- Arikan, G. Gulsun, 2004. "Fiscal Decentralisation: A Remedy for Corruption", *International Tax and Public Finance* 11(2), 175–195.
- Badersten, Björn, 2006. *Normativ metod. Att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur.
- Berggren, Niclas, Karlson, Nils & Nergelius, Joakim, 2001. *Den konstitutionella revolutionen*. Stockholm: City University Press.
- Brantgårde, Lennart, 1974. *Kommunerna och kommunblocksbildningen*. Lund: CWK Gleerup.
- Bull, Thomas, 1999. "Självständighet och pluralism. Om vertikal maktindelning i Sverige." I Marcusson, L. (red) *Festskrift till Fredrik Sterzel*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Bäck, Henry, 2003. "Mellan koordination och valfrihet. Den kommunala indelningen i storstadsområdet", *Nordiskt Administrativt Tidsskrift* 84(1), 5–33.
- Committee on Local and Regional Authorities, 1995. "The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation: reports Prepared in the Framework of the Steering Committee on Local and Regional Authorities." Strasbourg: Council of Europe Press.
- Dahlkvist, Mats & Strandberg, Urban, 1999. "Kommunal självstyrelse som maktspridningsprojekt." I SOU 1999:76 *Maktindelning*. Stockholm: Fritzes.
- Davidsson, Lars, 2004. "Modeller för lokal självstyrelse – normativa och empiriska lösningar på den vertikala maktindelningens problem". I Davidsson, L. *Kammare, kommuner och kabinett*. Stockholm: SNS Förlag.
- Dir. 2004:96. "En samlad översyn av regeringsformen". Direktiv till Grundlagsutredningen.
- Dowding, Keith, John, Peter & Biggs, Stephen, 1994. "Tiebout: A Survey of the Empirical Literature", *Urban Studies* 31(4–5), 767–797.
- Erlingsson, Gissur, 2005. "Modelling Secessions from Municipalities", *Scandinavian Political Studies* 28(2), 141–159.
- Erlingsson, Gissur & Ödalen, Jörgen, 2008. "Kommunalt självstyre, demokrati och individuell autonomi", *Tidskrift för politisk filosofi* 2/2008.
- Falch, Torberg, 1999. "Stat, kommune og velgere: Kommunesektorens politiske økonomi", *Nordisk ekonomisk tidskrift* 113(3), 89–113.
- Fölster, Stefan, 1998. *Kommuner kan! Kanske! Om kommunal välfärd i framtiden*. ESO Ds 1998:15.
- Gustafsson, Agne, 1996. *Kommunal självstyrelse*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hayek, Friedrich A., 1960. *The Constitution of Liberty*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Häggroth, Sören, 2005. *Staten och kommunerna*. Stockholm: Ansvarskommitténs skriftserie.
- Johansson, Folke 2007. "Demokratien i små och stora kommuner – ett medborgarperspektiv." I Johansson, Folke, David Karlsson, Bengt Johansson och Ylva Norén Bretzer *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Johansson, Folke, Nilsson, Lennart och Strömberg, Lars, 2001. *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Malmö: Liber.
- Karlsson, David, 2004. "Borgmästardemokrati: Svenska kommuner mellan kvasiparlamentarism och kryptopresidentialism." Uppsats presenterad vid den Nordiska kommunforskarkonferensen i Oslo.
- Kjellberg, Franseco, 1988. "Local Government and the Welfare State: Reorganisation of Scandinavia." I Dente, B. & Kjellberg, F. (red.) *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganisation in Western Democracies*. London: Sage Publications.
- Knight, Jack, 1992. *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press.
- Knight, Jack, 2007. "Experimentalism and Institutional Choice." På *Crooked Timber*, 13 november, crookedtimber.org/2007/11/13/experimentalism-and-institutional-choice.

- Kollman, Ken, Miller, John C. & Page, Scott E., 1997. "Political Institutions and Sorting in a Tiebout Model", *American Economic Review* 87(5), 977–992.
- Molander, Per (red.), 2003. *Staten och kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.
- Molander, Per, 2005. "Självstyrelse, likvärdighet och effektivitet – ett spänningsfyllt förhållande." I Molander, Per & Stigmark, Kerstin (red) *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Montin, Stig, 2004. *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Nergelius, Joakim, 2006. *Svensk statsrätt*. Lund: Studentlitteratur.
- Nergelius, Joakim, 2007. "Asymmetri mellan kommuner och regioner: måste alla följa samma regler?". I Nergelius, Joakim & Karlson, Nils (red.) *Federalism på svenska*. Stockholm: Ratio.
- Nielsen, Peder, 2003. *Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Nilsson, Frida, 2005. "Kommunalt domstolstrots: Konflikten mellan kommunal självstyrelse och legalitetsprincipen", examensarbete, juridiska institutionen, Lunds universitet.
- North, Douglass C, 1993. *Institutionerna, tillväxten och välbefindandet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, Olof, 2001/2002. "Svensk författningspolitik." *Juridisk Tidskrift*, häfte nr 3, 495–516.
- Petersson, Olof, 2005. "Lokal självstyrelse: framtida forskningsperspektiv." I Molander, P & Stigmark, K. (red) *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: Målkonflikter i den offentliga sektorn*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Petersson, Olof, Hermansson, Jörgen, Micheletti, Michelle och Anders Westholm, 1997. "Välj kommun efter livsstil! Demokratiråd vill öka olikheterna mellan kommunerna genom att de ge mer makt över färre område", DN Debatt, *Dagens Nyheter* 23 november. Protokoll 2000/01:11, anf. 16. Riksdagens snabbprotokoll över riksdagsdebatter, anförande av Åsa Torstensson.
- Reepalu, Ilmar, Knape, Anders, Isaksson, Lars & Hammar, Henrik, 2006. "Inskränk inte den lokala självstyrelsen", DN Debatt, *Dagens Nyheter* 30 oktober.
- Ring, Hans, 1978. "Kommunernas reaktioner på indelningssakkunnigas förslag." I Ring, Hans med flera *Kommunblockreformen*. Göteborg: Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie.
- Shah, Anwar, 2006. "Corruption and Decentralized Public Governance", *World Bank Policy Research Working Paper* 3824. Tillgänglig på <econ.worldbank.org>.
- SOU 1996:129. *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2000:1. *En utbållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:93. *Den kommunala självstyrelsens grundlagskydd*. Stockholm: Fritzes.
- Strandberg, Urban, 1998. *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds.
- Strandberg, Urban, 2003. "Kommunal självstyrelse." I Mattson, I. & Petersson, O. (red.) *Svensk författningspolitik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sundström, Björn & Tingvall, Lennart, 2006. *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*. Stockholm: Ansvarskommitténs Skriftserie.
- Svegfors, Mats, 2003. "Svenska myndigheter för starka", DN-debatt, *Dagens Nyheter*, 26 januari.
- Sveriges kommuner och landsting, 2008. "Positionspapper om grundlagen och den kommunala demokratin och kommunstyrelsen". 2008-02-08, SKL:s diarienumr. 08/0052.
- Tiebout, Charles M., 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64(5), 416–425.
- Wetterberg, Gunnar, 2000. *Kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.

- Wetterberg, Gunnar, 2005. "Den kommunala självstyrelsen", *Ekonomisk debatt* 33(5), 7–18.
- Wångmar, Erik, 2003. *Från sockenkommun till storkommun*. Växjö: Växjö University Press.
- Västerbotten-Kuriren*, 2003. "Kommunminister vill ha färre kommuner", 7 januari.