

KONSTITUTIONSUTSKOTTET

Seminarium den 1 februari 2001
om fördelningen av den politiska makten
och kommunal självstyrelse

Förord

Konstitutionsutskottet anordnade den 1 februari 2001 en offentlig utfrågning om fördelningen av den politiska makten med särskild inriktning på frågor om den kommunala självstyrelsen. Utfrågningen ägde rum i samband med utskottets behandling av motioner om den kommunala självstyrelsen och om fördelning av den politiska makten på skilda nivåer. De utfrågade var, i den ordning de framträdde vid utfrågningen

- Curt Riberdahl, f.d. chefsjurist, Svenska Kommunförbundet
- Lotta Vahlne Westerhäll, professor, Göteborgs universitet
- Krister Ståhlberg, professor, Åbo akademi
- Susanne Billum, regeringsråd, Regeringsrätten
- Ulf Adelsohn, landshövding i Stockholms län
- Bengt K Å Johansson, ambassadör, Näringsdepartementet
- Gunnar Wetterberg, samhällspolitisk chef, SACO

Konstitutionsutskottet har behandlat motionerna i sitt betänkande 2000/01:KU12, som justerades den 22 februari 2001. Utskriften från utfrågningen publiceras nu, liksom utskriften från en utfrågning om maktindelning den 23 mars 2000, i skriftserien Utredningar från riksdagen.

Offentlig utfrågning om fördelningen av den politiska makten och kommunal självstyrelse

Ordföranden: Välkomna till denna offentliga utfrågning om fördelning av den politiska makten och den kommunala självstyrelsen. Sammanträdet är öppnat. Jag vill säga särskilt välkommen till våra gäster i den första avdelningen som sitter rakt framför här just nu: Curt Riberdahl, Lotta Vahlne Westerhäll, Susanne Billum och Krister Ståhlberg. De ansvarar tillsammans för den grundläggande faktaupbyggnaden under den här förmiddagen.

Vid ungefärligen kl. 10.15 räknar vi med att ta en liten paus. En kopp kaffe serveras i rummet bredvid. Sedan återkommer vi till en diskussion med praktikens, icke män och kvinnor, men väl män, nämligen Ulf Adelson, Bengt K Å Johansson och Gunnar Wetterberg. Vi hade tänkt oss att medge lite mer tid för diskussion under den andra avdelningen och lite mer tid för frågor och svar under den första. Sedan är det vår förhoppning att våra gäster på det inledande passet också har möjlighet att svara på uppdykande frågor under det senare. Klockan 12 *sharp* är denna förmiddag slut. Än en gång hjärtligt välkomna hit.

För att spara tid ber jag att först få lämna ordet till Curt Riberdahl som har varit chefsjurist på Kommunförbundet och som är adjungerad professor vid Uppsala universitet. Jag skulle vilja säga, för allas upplysning, att vi har delat tiden så att var och en har tio till tolv minuter för en inledande sväng, och så sparar vi frågorna tills alla fyra har talat.

Curt Riberdahl: Jag tackar för att jag får komma hit. Jag är inte numera adjungerad professor, men det spelar kanske inte någon roll.

På tio minuter finns det inte något utrymme för att göra några mer djupgående analyser. Det handlar mer om några kommentarer till hur det ser ut. Utgångspunkten är 1974 års regeringsform. Tittar man på de förarbeten som finns och den praxis som har utvecklats efter det är nog min uppfattning att det inte finns någon enhetlig praxis när det gäller synen på kommunal självstyrelse. Det varierar över tiden, det varierar mellan olika partier och det kan också variera inom olika partier.

Det har funnits försök att definiera självstyrelsen. Det har Grundlagskommittén gjort i sitt betänkande, och det har man gjort i Europakonventionen om kommunal självstyrelse. Men det är ganska allmänt hållet. Konventionens avsikt är att kommunerna ska ha vidsträckta befogenheter, som man säger, som kan utövas på lokal nivå, vad det nu står för.

Den kommunala självstyrelsen är ju egentligen en 1800-talstanke. Den utvecklades inte bara här, utan på den europeiska scenen. Vi har t.ex. tänkare och politiker som Alexis de Tocqueville och andra som tittade på det här. Den historiska bakgrunden ska jag inte gå in på. Men det finns en återklang av detta historiska arv. Kommunallagskommittén sade 1990 att grundidén bak-

om den kommunala självstyrelsen är en styrelse av folket, genom folket och för folket på det kommunala planet. Det uppfattades då och även tidigare som en sorts frihetsidé i den meningen att medborgarna ska kunna sköta sina gemensamma lokala angelägenheter utan alltför mycket inblandning av statmakerna. Frågan vad som ska vara en gemensam uppgift avgörs efter demokratiska val. Där kan man ha olika syn beroende på valresultatet. Systemet med kommunal självstyrelse tillgodoser både demokrativärden och effektivitetsvärden och anses göra det bättre än centraliserad statsförvaltning. Man vet i Sorsele vad som behövs i Sorsele, så att säga. Men det förutsätter aktiva medborgare som är villiga att i någon form delta i den kommunala verksamheten.

Sedan är det ju så, och det ska inte jag prata om, att självstyrelsen aldrig kan vara total. Det finns motstående intressen, rättssäkerhet, krav på likabehandling, likartad tillgång till viss samhällsservice över hela landet. Är det så att de kraven dominerar inom en sektor medför detta oftast att man behöver detaljreglera den sektorn. Verksamheten bedrivs då utan självstyrelseinslag. Detta kan åtminstone principiellt sett påverka uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Ska en kommun hålla på med en sak, en verksamhet, som saknar självstyrelseinslag?

Kommunförbundet gjorde en huvudrapport om kommunal självstyrelse 1994. Där hävdade man på principiella grunder att staten själv bör svara för verksamheter som styrs av detaljregler som inte ger kommunerna ett eget handlingsutrymme. Eller också skulle man kunna lägga ut dem på kommunerna som något slags entreprenad mot full kostnadsteckning. Enligt min mening finns det vissa områden som helt klart saknar självstyrelseinslag. Dit hör livsmedelskontroll, djurskydd, överförmynderi. Där kan i princip verksamheten lika väl utföras av statliga tjänstemän. Den enda handlingsfrihet man har på sådana områden är friheten att organisera sig. Men det är principiellt. Samtidigt finns det på sina håll en kommunal opinion som vill ha kvar de uppgifterna, trots att de saknar självstyrelseinslag. Det var lite om vad självstyrelse kan vara och motiven bakom den.

Om man tittar på lagstiftningspraxis har det funnits en grundlagskommitté, som i sitt betänkande gått igenom hur grundlagsskyddet har uppfattats: i praxis. Det finns väl också någon internpromemoria från KU i den här frågan. Jag gör bara en kortare kommentar till utvecklingen.

Till att börja med bör man konstatera att det juridiska grundlagsskyddet är ganska svagt. Men samtidigt måste det, och det har sagts, ha någon reell innebörd. Vilken är dock ovisst. Jag kan bara ge exempel på ett enda klart fall – ett permanent kommunalt skattestopp. Det skulle säkert strida mot grundlagen. Men om vi tar det inomkommunala skatteutjämningsystemet är innebörden omstridd. I realiteten ankommer det mest på den politiska viljan om självstyrelseaspekterna respekteras i lagstiftningen.

Det är också svårt att hos en domstol få en prövning av om en lag som rör kommunerna strider mot grundlagen. Regeringsrätten har förra året funnit att lagen om utjämningsavgift som ingår i det inomkommunala skatteutjämningsystemet inte uppenbart står i strid mot bestämmelse om kommunens beskattningsrätt enligt 1 kap. 7 § regeringsformen. Det är uppenbarhetskravet

man har bedömt. Sedan har man i och för sig inte tagit ställning till om det strider mot grundlagen. Men det strider inte *uppenbart* mot grundlagen.

Sedan är det intressant, tycker jag, att ta fram att från rättsliga synpunkter betyder kommunal kärnverksamhet något annat än vad som sägs i debatten. Tittar man från rättsliga synpunkter på förarbetena till regeringsformen är det den frivilliga verksamheten, den fakultativa verksamheten, som är kärnan i självbestämmanderätten. Dit hör t.ex. kommunal näringsverksamhet, energidistribution, hamnar, bostadsföretag, verksamhet inom kultur- och fritidssektor. Det finns motioner där man genom lagstiftning vill krympa kommunernas möjligheter att agera på de här områdena. Men från självstyrelsesynpunkt är det en fråga för den demokratiskt valda fullmäktige att avgöra om man ska bedriva en näringsverksamhet eller ej som är tillåten inom lagens ram.

När man talar om att de obligatoriska områdena, skola, vård och omsorg, är att hänföra till kärnverksamhet är det från ett ekonomiskt perspektiv, eftersom dessa obligatoriska uppgifter volymmässigt tar större delen av budgeten. Från ett självstyrelseperspektiv är självstyrelsen på de områdena begränsade. I det mesta kommunerna håller på med har man ett begränsat självstyrelseperspektiv. Det är inte det att det inte finns, men det är i betydligt mindre skala än på det frivilliga området.

Sedan tänkte jag säga något om lagstiftningspraxis efter 1974, då regeringsformen kom till. Jag har en mycket enkel formel: Ju större kommunalpolitisk handlingsfrihet lagen ger, desto större är självstyrelsen. Det finns tre grader när det gäller ingrepp i självstyrelsen. Först har vi ingrepp i självstyrelsen som inte strider mot grundlagen. Sedan har vi ingrepp som strider mot grundlagen, men som inte *uppenbart* strider mot grundlagen. Slutligen har vi sådana ingrepp som *uppenbart* strider mot grundlagen. Det är först i det sista fallet som man kan få lagenligheten prövad.

De flesta ingrepp som är gjorda i självstyrelsen är inte grundlagsstridiga. Däremot är de ofta politiskt kontroversiella. Att de inte strider mot grundlagen beror ju på att det juridiska skyddet för självstyrelsen är begränsat. Möjligen kan det tänkas att regleringen strider mot Europakonventionen om kommunal självstyrelse, som ju har lite mer substans än vad regeringsformen har. Det tänkte jag säga något om längre fram.

Vad som har hänt efter 1974 är att den organisatoriska friheten har ökat. På någon punkt har man vidgat kompetensen, t.ex. när det gäller kommunala elföretag. Den största minskningen i självstyrelsen ligger i att tidigare frivilliga uppgifter har blivit obligatoriska. Barnomsorg, färdtjänst, skolskjutsar och bibliotekslag är exempel på det. Självstyrelsen på socialtjänstområdet har, om man ser med 1974 års perspektiv, minskat genom ökad detaljreglering och möjligheter att processa sig till rättigheter vid domstol. På skolområdet har organisationsfriheten ökat, men detaljregleringen kvarstår. Från självstyrelseperspektiv innebär friskolereformen ett ingrepp genom att det är första gången man i lagstiftningen har en tvångslag, där kommunerna blir skyldiga att lämna bidrag till privat verksamhet. Annars har man alltid gjort det på frivillig grund. Vill staten främja tillkomsten av friskolor borde detta principiellt sett ske med statsmedel och inte via kommunalskatten, även om statsbidragen till skolan kan påverkas. När det gäller plan- och bygglagen har man gjort avvägningar. Sedan kan man diskutera om de avvägningarna tar hänsyn till självsty-

relsen i tillräcklig grad. Men man har gjort en avvägning av olika intressen. När det gäller kommunägda bolag har den statliga regleringen ökat främst genom tillsynsbestämmelser och genom att offentlighetsprincipen gäller för dem, vilket inte är fallet för statliga företag.

Vi har minskat friheten i kommunernas ekonomiska förvaltningar genom skärpningar i kommunallagen. EG-lagstiftningen har inskränkt kommunernas handlingsfrihet på några områden, främst när det gäller upphandling. Den statliga tillsynen har ökat i frågor som rör konkurrens och upphandling. Domstolskontrollen över kommunerna har ökat genom att man flyttar fler mål från administrativa myndigheter till domstolar. I motsats till vad man tror går domstolskontrollen i förvaltningsmål längre i Sverige än i flertalet andra europeiska länder genom att den svenska domstolen också kan pröva lämpligheten av besluten och inte bara lagligheten, vilket är det vanliga utomlands.

Det nya statsbidragssystemet har setts som en avreglering av kommunal verksamhet – alla pengar i en påse. Men systemet har sedan det introducerades successivt urholkats. De aktuella stopplagarna på sjukhusområdet – det är fråga om utförsäljning av allmännyttan – inskränker också den kommunala handlingsfriheten. Där diskuteras livligt självstyrelseaspekterna och vad det betyder ur grundlagssynpunkt.

Sedan har vi Europakonventionen om kommunal självstyrelse, som Sverige ratificerade 1989. Man har alltså folkrättsligt förbundit sig att tillämpa de principerna. Där finns det en mängd vackra tankar, t.ex. att när kommunerna tilldelas befogenheter ska de ges handlingsfrihet att anpassa utövandet av dessa befogenheter till lokala förhållanden. De ska rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i alla frågor som direkt berör dem – alltså i lagstiftningssammanhang. Utan hinder av mera allmänna regler ska kommunerna själva bestämma om sina inre administrativa strukturer. Staten ska inte lägga sig i hur den politiska strukturen ser ut, annat än att man ska ha fullmäktige och kommunstyrelse.

Det här är också intressant: Kommunernas ekonomiska resurser ska motsvara de uppgifter som tilldelas dem i grundlag och annan lag. Kommunerna ska ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenheter och respekt för de principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlagen eller den nationella lagstiftningen, dvs. någon sorts rätt till domstolsprövning. Sedan kan man diskutera om svensk rätt lever upp till detta.

De här reglerna är också allmänt hållna. Men reglerna som sådana går längre än vad den svenska grundlagen gör, om man läser texten. Men det faktiska skyddet är inte särskilt långtgående. Sanktioner saknas om staten inte lever upp till konventionen. Vi talar om kommunalt domstolstrots. Här skulle man möjligen kunna tala om konventionstrots. Det är regering och riksdag som har sista ordet. Ibland prövar man detta i relation till konventionen. Konstitutionsutskottet har t.ex. sagt att konventionen inte hindrar att man lägger på kommunen nya uppgifter utan att den får betalt för det, t.ex. kostnader för val till Europaparlamentet. Det har varit uppe. Men å andra sidan har KU i ett yttrande sagt att förslag till lag om obligatorisk anbudsinfordran efter engelsk modell skulle strida mot artikel 6 i konventionen.

Kommunförbundet gjorde 1993 en framställning om vidgat grundlagsskydd. Man pekade då på att konventionen kunde vara en utgångspunkt för bedömningen om man ville vidga grundlagsskyddet. Man skulle flytta konventionsregler till grundlagstext i stort sett. Sedan har man återkommit i samband med remissyttrande 1977 över Grundlagskommitténs betänkande. Var styrelsen står i dag vet jag inte. Men det är så att säga det senaste allmänna dokument där man har tagit ställning till grundlagsfrågorna.

Tittar man på det här historiskt kan man se att synen på vad kommunerna ska göra varierar och kan variera inom ett och samma parti. Vi har ju detta kända exempel med två tredjedels majoritet för vissa ekonomiska beslut. Man hade olika syn på detta på 40-talet och nu. Tittar man på motioner i riksdagen ser man detta. Det finns en avhandling av en statsvetare som heter Urban Strandberg. Han har tittat på debatten om den kommunala självstyrelsen 1962 till 1994. Jag menar att det är ganska lätt att hitta exempel på motioner där någon motionerar om vidgat grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen, samtidigt som man motionerar om avskaffande av kommunal verksamhet eller förbud att bedriva verksamhet i bolagsform. Man ger med den ena handen och tar med den andra. Tittar vi på hur motionerna ser ut finns det knappast något konsekvent eller principiellt förhållningssätt till de här frågorna.

Ska man göra något är det enligt min mening viktigt att ha partipolitisk enighet i grundlagsfrågor. Det innebär också att en vidgning i grundlagsskyddet bör vara partipolitiskt neutral. Varje stärkning av grundlagsskyddet innebär i princip att regeringens och riksdagens handlingsfrihet minskas. Det gäller oavsett vilken politisk majoritet som för tillfället har makten. Går man in på procedurfrågor kanske det inte spelar så stor roll. Det kan man nog lättare enas om. Men om man ska ge självstyrelsen ett substantiellt innehåll kan det nog vara lite besvärligare. Jag tror att jag slutar där.

Ordföranden: Tack ska du ha för detta. Vi hastar vidare utan mellanliggande frågor till Lotta Vahlne Westerhäll, som är jurist, verksam vid Handelshögskolan i Göteborg. Välkommen hit.

Lotta Vahlne Westerhäll: Tack för det. Jag tänkte att jag skulle ta upp frågor som rör uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun på det specialreglerade området, och då som exempel välja socialtjänsten och omsorgen.

Under senare decennier har man upplevt det som ett hot mot den kommunala självstyrelsen att vi har fått en utveckling där kommunerna genom specialreglering fått ett alltmer omfattande ansvar för genomförandet av en centralt utformad välfärdspolitik. Denna politik bygger på principer om rättssäkerhet och likhet i fördelning av fördelar och nackdelar. Samtidigt har vi i dag också fått en utveckling vad gäller innehållet i den kommunala självstyrelsen, på det viset att det inte i första hand är ett krav på frihet från statlig inblandning utan snarare en önskan om att förverkliga lokala gemensamma intressen, såsom kommunal handlings- och privatiseringsfrihet. Men handlingsutrymmet för kommunerna har blivit mindre eftersom kraven på välfärdstjänsterna binder upp resurserna till stora delar. Det har gjort att den kommunalpolitiska debatten har blivit skev, skulle man kunna säga, eftersom så mycket uppmärksamhet har kommit att gälla områden där kommunen endast har begränsade möjligheter att handla och prioritera självständigt.

De rättsliga områden där brytningen mellan nationell politik och kommunal självstyrelse tydligt framkommer är följande exempel: socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Det är ett rättighetstänkande som båda lagarna bygger på. Det är enhetliga nationella standardnormer som kännetecknar dem. Den problematik som finns knuten till detta område sönderfaller i två frågekomplex, nämligen: Vilka skyldigheter har eller bör kommunerna ha i förhållande till medborgarna? I vilken utsträckning och på vilket sätt ska staten styra, påverka och kontrollera kommunal förvaltning på det här området?

Jag menar att om man ska kunna besvara dessa frågor måste man först klargöra, systematisera och tolka de ändamål och värden som den välfärdspolitiska lagstiftningen ger uttryck för. De värdena är av rättslig och etisk natur, och de låter sig inte alltid så lätt samordnas. Men en sådan samordning är nödvändig för att de ska förstås och tjäna som underlag för att avgöra var den yttersta gränsen för det välfärdsstatliga ansvaret ska ligga. Mot detta måste ställas innehållet i och hänsynen till den kommunala självstyrelsen. I vilken utsträckning och på vilket sätt kommer hänsynen till den kommunala självstyrelsen i konflikt med nationella intressen? Vi vet av en rad olika faktiska situationer att så är fallet. Vi har domstolstrots, lagtrots och fördröjd verkställighet på de här områdena.

Då är frågan: Hur ska man lösa de här problemen? Kan det ske inom ramen för förefintlig lagstiftning?

Vi vet ju alla att en rad olika utredningar har tittat på det här. Det började egentligen med förarbetena till kommunallagen. Kommunalansvarsutredningen funderade. Sedan kom Lokaldemokratiutredningen och olika departementspromemorior. Det var Regionalberedningen, Bemötandeutredningen, Sigvard Holstads utredning, osv. Frågan har alltså hela tiden ständigt kommit igen, utan att egentligen lösas.

Tittar man på de ändamål och värden som den välfärdspolitiska lagstiftningen ger uttryck åt, rör den självklart detta att skapa trygghet för den enskilde. Det är inte bara att man ska ge skydd utifrån de negativa rättigheterna, skydd mot fysiska övergrepp osv. utan det är också fråga om positiva rättigheter. I första hand är skyddet kanske av ekonomisk karaktär. Men egentligen är den ekonomiska tryggheten inte ett mål i sig utan ett medel, nämligen för att möjliggöra en integration av den enskilde i samhället. Formen och innehållet måste vara ändamålsenliga. Hjälpens ska ha viss kvalitet, och det ska bygga på den enskildes värdighet och respekt och skydd mot omyndigförklaring osv. Allt detta är välkända omständigheter, ändamål och värden som finns uttryckta i lagtext. Men dessutom finns det också krav på den offentliga myndighetsutövningen. Den ska vara förankrad i givna rättsregler. Den ska stå i överensstämmelse med dessa. Man talar om rättstrygghet, rättssäkerhet. Den ska vara av både processuell och materiell karaktär. De generella och processuella rättssäkerhetsgarantierna om opartiskhet och partsinsyn, kommunikation och överprövning, kontradiktorisk sakbehandling osv. är viktiga.

Men det är också viktigt med innehållet i den offentliga myndighetsutövningen. Det betyder att man kan se rättssäkerhetsbegreppet som något slags överordnad värderingsnorm, som ska användas som argument för att ge medborgarna ett skydd för en viss nivå på den rättighet som den enskilde gör

gällande. Man kan kalla detta för ett skydd för etablerad position. Detta skapar en tillit till samhällets förmåga att värna om rättsliga positioner.

Det var å ena sidan. Sedan har vi den kommunala självstyrelsen å andra sidan. Man har i tämligen liten utsträckning gått in på spørsmål om vilka sidor av den kommunala självstyrelsen som hotas av en sådan här reglering. Själva begreppet kommunal självstyrelse är ju ett vagt och mångtydigt begrepp, som vi alla vet. Men man kan ändå urskilja en ganska tydlig tredelad ideologisk bas som knyter an till idéer om folkstyre, om lokal självständighet, om effektiv förvaltning.

Jag börjar med folkstyre. Folkstyre skapar en känsla av medansvar för medborgarna. Genom möjligheten att själva delta i politiska beslut görs medborgarna till medaktörer. Denna mycket viktiga fråga tycker jag har ganska liten genomslagskraft i nu aktuella sammanhang. Socialtjänsten och omsorgens mottagare står endast i liten grad att återfinna bland de politiska deltagarna. Deras intresse är att få sina behov tillgodosedda, inte i främsta rummet att delta i beslutsprocessen.

Det andra är lokal självständighet. Genom den skapas närhet mellan beslutsfattare och hjälpbehövande. Den i sig har ett demokratiskt värde. I och för sig kan den också förverkligas inom statsförvaltningen. I sig kräver den alltså ingen kommunal demokratisk styrningsstruktur.

Närheten mellan beslutsorgan och enskild kan vara särskilt viktig när det gäller att fastställa den enskildes aktuella behov. Men det är inte i sig en fråga om lokal demokrati utan snarare hur rättsapparaten är organiserad eller kanske framför allt decentraliserad.

Men om nu svaret på dessa frågor, om vem eller vilka behov som ska prioriteras och på vilken nivå, ger vid handen att det bäst sker på lokal nivå, så är detta givetvis mycket tungt vägande argument mot statlig styrning.

Men förhåller det sig på detta sätt? Vi har ju definierat problemställningen om social trygghet och social integration i förhållande till en nationell måttstock. Om man skulle lägga större vikt vid kommunal prioriteringsfrihet än nationell enhet på dessa områden, kan man säga att man därmed accepterar ett svagare rättsskydd för de grupper som är beroende av dessa förmåner än vad förhållandet är t.ex. på det statliga socialförsäkringsområdet.

Beträffande effektiv förvaltning har kommunerna en mycket lång tradition när det gäller tilldelning av välfärdsstatliga uppgifter. Förankringen i kommunen och dess administrativa organ torde alltså generellt sett skapa bättre samordningsmöjligheter för den kommunala verksamheten. Likaså talar den tätare demokratiska kontrollen härför.

Om man ska sammanfatta detta, kan man säga att de exemplifierade områdena har kommit att mer och mer bli professionsområden, där frihet från ämbetsmannastyre och lokalt lekmannainflytande och närhet har kommit att få allt mindre betydelse. Det innebär att kraven på närdemokrati, kommunen som effektiv serviceproducent och hänsynen till kommunal handlings- och prioriteringsfrihet, vilka är värdeargument som kan anföras mot statlig styrning och kontroll, har kommit att få allt mindre betydelse.

PARK-utredningen (SOU 2000:85) som kom förra året gjorde en sortering och systematisering av de principer och argument som kan anföras vad gäller uppgiftsfördelning mellan stat och kommun. Man menade då att ett statligt

ansvar var om behov förelåg av genomslag för nationella mål och garanti för likvärdiga förutsättningar, enhetlig ledning, nationell överblick och enhetlig tillämpning av regler, rättssäkerhet och särskilda styrningsbehov av statlig karaktär. Allt detta talar för att sådana områden bör handhas av staten.

Men det är ju, som vi alla vet, på det ekonomiska området som det haltar. Mycket skulle alltså vara vunnet om man gick vidare med de tankegångar som har framkommit i Socialtjänstutredningens förslag (SOU 1999:97) där man menade att själva lagregleringen som sådan, det alltmer starka sambandet mellan socialförsäkringsområdet å ena sidan och kommunens kostnader för socialbidrag å andra sidan och över huvud taget variationer i ekonomin med påverkan på socialbidragskostnader, gör att de kommunala statsbidrags- och utjämningssystem som i dag finns alltså inte är tillräckliga och inte rättvisa. Och för att man ska komma till rätta med detta område som så påtagligt talar för statlig styrning, måste enligt min mening det ekonomiska ansvaret i dess helhet övertas av staten.

Ordföranden: Jag hälsar Krister Ståhlberg särskilt välkommen, eftersom han inte tillhör den vanliga skaran av svenska deltagare utan kommer från Åbo Akademi. Han kan ge ett annat perspektiv på denna frågeställning, eftersom han kan se på detta lite mer utifrån än vi andra. Välkommen till oss.

Krister Ståhlberg: Ärade parlamentariker! Det är spännande att tala i ett främmande land inför en sådan här församling. I morse inmundigade jag vad jag av taxichauffören senare fick veta var Sveriges bästa konferensfrukost på Lejondals slott.

Lejondals slott är för ögonblicket platsen där ett antal kommunrepresentanter från de nordiska länderna träffas. Där diskuteras utmärkta exempel på hur man kan göra servicen på den lokala nivån bättre för invånarna, hur man kan verka effektivare och nå en klarare arbetsfördelning mellan politiker och tjänstemän. Det är alltså huvudsakligen en fråga om idéspredning som bygger på systematiska jämförelser mellan fyrväpplingar av kommuner i de nordiska länderna.

Vad uttrycker den verksamhet som vi sysslat med där i går och som fortsätter i dag? Den uttrycker den decentraliseringstrend som har kännetecknat stat-kommun-förhållandet. Den decentraliseringen har inom de kommunala organisationerna fortsatt så att man flyttar ned inflytande också inom organisationerna till verksamhetsenheter, för att därigenom frigöra den kapacitet som finns i det professionella kunnandet hos dem som faktiskt gör arbetet.

För att klara av att styra organisationer som på detta sätt är väldigt långt decentraliserade måste man göra någon typ av samlande bedömningar. Det har allmänt sett i de nordiska länderna, och det kännetecknar oss i internationella jämförelser, gjorts genom resultatstyrning och resultatenhetsorganisering. Det är en mycket besvärlig styrsituation, som jag är säker på att ni som politiker vet, när det blir en stor självständighet för dem som också besitter sakkunskapen och som därtill i samhället i övrigt är mycket välorganiserade. För att styra en sådan situation har man därför sökt andra kontrollmedel som är parallella med de kontrollmedel som den lokala demokratin representerar. Detta resulterar i bl.a. konkurrensutsättning, för att man därigenom ska kunna säkerställa ekonomisk kontroll, och i valfrihetsarrangemang av olika slag, för att få kvalitativa incitament för verksamheten.

När man har fritt verkande och ofta också utanför den kommunala organisationen verkande verksamheter, innebär det också att man väldigt noga också måste följa upp allt som görs. Därför ligger den verksamhets tyngdpunkt, som jag tror att man i dag sysslar med där kommunerna är som mest avancerade och går i täten, uttryckligen på de olika typer av utvärderingar och uppföljningar som finns. Det är ett arbete som är väldigt konsekvent och gemensamt för de nordiska länderna, inriktat på att stärka de ekonomiska uppföljningarna. Men vi vet också, t.ex. från Stockholm, att när det gäller arbete med kvalitetsuppföljningar och kvalitetsbokslut är det en mycket stark ström som i dag går genom det lokala fältet. Och inom de nordiska länderna är vi många som håller på med, som det sista inslaget i denna typ av verksamheter, något som vi kallar för demokratibokslut – granskningar av medborgarnas ställning i kommunerna.

Kort sagt: Vad jag här vill säga är att den allmänna trenden alldeles tydligt har fört ned inflytande till den lokala förvaltningen, och den lokala förvaltningen har en bättre och mer professionell kapacitet i dag att hantera de problem som man är satt att hantera än säkerligen någonsin tidigare.

Detta är en situation som jag allmänt taget har upplevt att den inte är särskilt väl känd inom ländernas huvudstäder. Det brukar inte tillhöra parlamentens eller regeringarnas utgångspunkter att ha en god överblick över allt det arbete som de facto görs ute i kommunerna. Jag menar alltså att den kommunala självstyrelsen är betydligt bättre rustad att hantera olika utmaningar än vad man i allmänhet utgår ifrån i den debatt som vi kan stöta på i t.ex. de stora riksdragen i den offentliga diskussionen.

Därför finns det också i någon utsträckning en mycket påtaglig misstro mellan det kommunala fältet och det statliga fältet. Det är ganska gemensamt för de nordiska länderna, och man stöter mycket ofta på det också utanför Norden.

Ett sätt som detta tar sig uttryck på är att man ständigt följer den typ av serviceproduktion som sker och söker kanhända – man söker nästan med förstoringsglas, tycker jag – i vår nordiska kultur efter skillnader i servicenivå i olika kommuner. Och när dessa skillnader upptäcks resulterar de i att man flitigt försöker hitta på nya regler för att göra sig av med dessa skillnader. Därigenom uttrycker man enligt mitt synsätt en ganska stor misstro mot den lokala självstyrelsens möjligheter att själv lösa problemen.

Detta är ett problem som är särskilt påfallande i Sverige. Sverige är som kultur bland de nordiska länderna mer politiserat. Jag ska ta en annan variant av detta också. Men om man jämför t.ex. Finland och Sverige är det alldeles uppenbart att Finland är en byråkratisk kultur, i vilken tjänstemännen träder fram och säger att det nu dessvärre är så att vi inte har pengar och att vi måste göra det här. Sedan förklarar de vad som är nödvändigt, och sedan gör man det som är nödvändigt. I Sverige gäller det att förankra saker. I Sverige förs en väldigt omfattande diskussion, och politikernas ställning är i den svenska diskussionen påfallande central. Detta får som konsekvens att det finns en stark fallenhet att här söka centraliserande lösningar snabbare än man gör i de andra länderna. Orsaken är att när det är en politisk fråga lyfts servicefrågorna fram på ett annat sätt i den offentliga debatten, och de skillnader som finns synliggörs. När vi gick igenom den ekonomiska krisen under 90-talet – här

har vi gjort en ganska omfattande jämförelse av utvecklingen i Sverige och i Finland – visade det sig att man i Sverige behövde göra betydligt mindre anpassningar än vad vi behövde göra i Finland. Men när vi talar med ansvariga i de svenska kommunerna säger de att det har skett dramatiska nedskärningar. Och när man frågar motsvarande personer i Finland säger de att det gick ganska bra, givet de förutsättningar som de hade att kämpa emot.

Detta synliggörande som finns i den svenska kulturen skapar här en fallenhet att mycket lätt tolka någonting som lyfts fram som en skandal eller ett lokalt problem, som någonting som man gärna ska komma och reglera bort.

Jag tror alltså att den erfarenhet som jag inledde med säger mig att det är mycket lite som man lyckas förbättra genom den typen av regleringar. Det finns en stark kapacitet och en stark grund, tror jag, för de nordiska länderna att lita på den struktur av världens starkaste lokala förvaltning som den nordiska modellen i botten är baserad på – två tredjedelar av den offentliga sektorn är lokal förvaltning.

Ordföranden: Tack så hjärtligt för detta perspektiv från en något annan horisont än vår egen.

Då lämnar jag ordet till regeringsrådet Susanne Billum för att avrunda denna första del av våra utfrågningar.

Susanne Billum: Jag tänkte ta upp något om de svårigheter och delvis konflikter som finns när det gäller domstolarnas kontroll av kommunala beslut. Jag måste först göra den reservationen att detta är personliga synpunkter som bara grundar sig på mina egna erfarenheter från förvaltningsdomstol och i någon mån också från olika typer av lagstiftningsarbete. Jag vet alltså inte om andra domare i förvaltningsdomstol skulle hålla med mig, och jag har inte något särskilt rättsvetenskapligt underlag heller.

Med dessa reservationer tänkte jag gå över till den första aspekten som jag tänkte tala om, nämligen förvaltningsdomstolarnas uppgift och deras inställning till denna uppgift.

Traditionellt ser mål i förvaltningsdomstol ut på sätt att det är en enskild på ena sidan och den offentliga makten i form av en statlig eller kommunal myndighet på den andra sidan. Det är ganska sällsynt att den enskilde har något juridiskt ombud. Förvaltningsdomstolarna har därför sedan länge varit skyldiga att själva se till att målen blir så utredda som det krävs. Det finns också bestämmelser om att domstolen även utan yrkande får besluta till det bättre för enskild. Tanken har varit att det inte ska spela så stor roll om den enskilde inte riktigt förstår vad som kan vara fel i målet och hur han ska föra sin talan. Det finns därför en tradition i förvaltningsdomstolarna att man ska se till att den enskildes rätt tas till vara. Detta synsätt har väl förstärkts genom inflytandet från europeisk rätt, inte minst Europakonventionen. Mot det står visserligen att vi för några år sedan fått en tvåpartsprocess även i förvaltningsdomstolarna. Det är bra, eftersom det kommer att motverka tendensen att domstolarnas ändringar bara går åt ett enda håll, alltså till den enskildes förmån. Men det grundläggande synsättet, att den enskilde står ensam mot den offentliga makten och att domstolarna därför bör bevaka den enskildes rätt, kommer nog att finnas kvar. Och just på det kommunala området så innebär ju tvåpartsprocessen egentligen inte så stor förändring.

Det kanske ska tilläggas att ett sådant individriktat synsätt som jag nu har nämnt ganska lätt leder till att en lagstiftning, om den är vagt utformad och ger ett stort utrymme för olika bedömningar, blir så att säga snällare och snällare. Domstolen ska ju bara avgöra det mål som den har framför sig. Och i det enskilda fallet kan omständigheterna vara mycket behjärtansvärda, och då får det ena klagomålet efter det andra bifall. Och efter några år så kan rättspraxis ha utvecklats så att den har blivit annorlunda än vad lagstiftaren från början tänkte sig. Då behöver man kanske skriva om lagen, så att man så att säga får en ny startpunkt.

Men det är lätt att se att denna hållning hos förvaltningsdomstolarna kan komma i konflikt med vad kommunerna upplever som sin beslutanderätt. Jag skulle vilja säga att det är en inbyggd konflikt när man överlåter en uppgift som rör myndighetsutövning mot enskilda till kommunerna. Är lagreglerna inte tillräckligt detaljerade och klara – det kanske man har velat undvika just av hänsyn till den kommunala självstyrelsen – så finns alltid risken att enskilda överklagar till domstol och får igenom beslut som kommunen ogillar. Ett exempel på det är väl utvecklingen av socialbidragen enligt de tidigare reglerna i socialtjänstlagen. Där blev så småningom kritiken från kommunhåll väldigt stark, och det ledde till att möjligheterna för enskilda att överklaga kommunens beslut blev betydligt inskränkta genom att rättsmedlet i många fall blev laglighetsprövning i stället för förvaltningsbesvär.

Det finns då anledning att säga några ord om dessa olika rättsmedel. Vi har ju i Sverige bara två rättsmedel att välja mellan – förvaltningsbesvär respektive laglighetsprövning – som står till buds för enskilda som anser sig felbehandlade av en kommun. Laglighetsprövning ger ju till skillnad från förvaltningsbesvär inget utrymme för prövning av lämpligheten i ett överklagat beslut. Inte heller kan domstolen sätta något annat beslut i stället. Det överklagade beslutet kan bara upphävas. På flera sätt är laglighetsprövning i allmänhet ett otillräckligt rättsmedel för en enskild som försöker få rätt mot en kommun, och det är också ett institut som i grunden har andra syften.

Problemet om man från kommunhåll tycker att förvaltningsbesvär går för långt och inte respekterar den kommunala självstyrelsen kan inte lösas genom att man mer generellt ersätter förvaltningsbesvär med laglighetsprövning. Det skulle också ofta komma i konflikt med Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning när det gäller enskildas rättigheter eller förpliktelser. Det är därför inte någon allmänt framkomlig väg.

En annan aspekt som jag skulle vilja ta upp när det gäller domstolarnas kontroll av kommunala beslut är att det faktiskt inte finns några garantier för att felaktiga beslut någonsin kommer under domstolsprövning. Detta beroende på att ingen anser sig ha anledning att överklaga. Alla inblandade är nöjda med det felaktiga beslutet. Det förekommer både inom området för laglighetsprövning och inom området för förvaltningsbesvär. Ett närliggande fall är att en kommun dröjer med, eller helt enkelt underlåter, att fatta ett beslut som den är skyldig att fatta. Inte i något av dessa fall hjälper det ju med regler om överklagande till domstol.

Det finns alltså ett ganska stort område av det kommunala beslutsfattandet där det inte förekommer någon kontroll från domstolarnas sida. Det är en begränsning som är viktigt att komma ihåg. Hur sådana frågor ska lösas varie-

rar väl från område till område. Men om man ska generalisera något så framstår det för mig främst som en fråga om tillsyn och om vad en tillsynsmyndighet kan göra för att åstadkomma rättelse.

Efter dessa små utvikinigar skulle jag vilja återgå till vad jag berörde tidigare, nämligen konflikten mellan å ena sidan den kommunala självstyrelsen och å andra sidan den enskildes anspråk på en enhetlig rättstillämpning i frågor som rör hans rättsställning.

Man kan ju tycka att den enskildes rättsställning inte bör påverkas av om lagstiftaren vill anförtro beslutsfattandet enligt en viss lagstiftning åt en kommunal eller åt en statlig myndighet. Något större utrymme för kommunal självstyrelse och därmed olika praxis och rättstillämpning blir det i så fall inte på sådana områden. Tyvärr diskuterar man sällan den frågan ordentligt i lagstiftningsärendena. Bedömningen att kommunerna i stället för staten ska sköta en viss uppgift motiveras ofta av att den sköts bäst lokalt. Och då blir det ju kommunerna. Men att överlämna en uppgift till kommunerna i stället för till staten har också andra aspekter och då främst utrymmet för den kommunala självstyrelsen. Man kan ställa frågan, och det är en fråga som också Curt Riberdahl ställde, om det är lämpligt att anförtro kommunerna sådana uppgifter där det egentligen inte är tänkt att finnas något utrymme för den kommunala självstyrelsen. Sådana uppgifter kanske ändå staten ska svara för.

Den här konflikten är egentligen en konflikt mellan olika intressen hos lagstiftaren. Den flyttar över till domstolarna när de ska pröva överklagade beslut, och jag tänker då närmast på området för förvaltningsbesvär. Domstolarna gör vad de är ålagda att göra, nämligen att pröva besluten i hela deras vidd med utgångspunkt i enskildas överklaganden. Och ibland fattar domstolarna för den enskilde mera gynnande beslut som kanske inte stämmer med respektive kommuns riktlinjer.

Man kan i och för sig förstå om sådana här avgöranden ibland orsakar irritation hos kommunerna och kanske också kritik mot domstolarna. Men jag menar då för min del att en sådan kritik är oberättigad. Domstolarna agerar utifrån de förutsättningar som lagstiftaren har gett dem. Systemet är sådant att på ett område där man får anföra förvaltningsbesvär så kommer det att ske en utveckling mot en enhetlig rättspraxis över landet. Och förvaltningsbesvär måste man i vart fall ha inom det område där Europakonventionen ger rätt till domstolsprövning. Där kan det med andra ord inte bli något större utrymme för kommunal självstyrelse och lokala variationer. Och så måste det också vara i en rättsstat. Det finns faktiskt områden där man aldrig kan tänka sig annat än att det ska vara en enhetlig rättstillämpning. Det kan därför vara lite svårt att diskutera kommunal självstyrelse så där helt generellt och abstrakt. Det beror ändå på vad det handlar om.

Jag skulle vilja tillägga att konflikten mellan domstolsprövning och kommunal självstyrelse blir tydligast i de fall en lag bara innehåller mycket övergripande eller allmänt formulerade bestämmelser, en s.k. ramlag. Om enskildas rättsställning berörs på ett sådant sätt att de får rätt att anföra förvaltningsbesvär kommer det ytterst att bli domstolarna som får fylla ut rambestämmelserna med närmare innehåll. Ju mer detaljreglering en lag innehåller, desto mindre utrymme finns det för såväl domstolar som kommuner att fylla ut lagen. Och då minskar förstås risken för olika bedömningar. Tyvärr har

detaljreglering också sina sidor. Man kan ju t.ex. som lagstiftare inte förutse allting. Däremot tror jag inte att det i det här hänseendet spelar så stor roll om det är fråga om en s.k. rättighetslagstiftning eller inte. Även en reglering om t.ex. meddelande och återkallelse av viss typ av tillstånd kan utvecklas på samma sätt. Avgörande är hur stort tolkningsutrymme som lagen ger, dvs. hur stora möjligheter det finns att inom lagens ramar driva rättspraxis i den ena eller andra riktningen.

Slutligen skulle jag bara vilja uttrycka förhoppningen att konstitutionsutskottets behandling av dessa frågor kan leda till att man i kommande lagstiftningsärenden verkligen analyserar vilket utrymme den kommunala självstyrelsen kommer att kunna få på det aktuella området. Det är bättre att riksdagen från början klargör förutsättningarna än att man senare får konflikter mellan domstolskontrollen och kommunernas anspråk på utrymme för självstyrelse.

Ordföranden: Tack för detta, och tack för hälsningen på vägen. Vi ska se om vi kan leva upp till dessa krav.

Ett mera näraliggande krav som vi alla ska försöka leva upp till är att nu få utrymme för en serie frågor innan vi gör ett kort uppehåll för kaffe. Jag tänkte göra det så brutalt att jag lägger alla frågor i en serie, och sedan ger jag ordet till er fyra att kommentera dem. Jag tror dessvärre att detta är den enda hanterliga möjligheten att få plats med att belysa de frågor som kan finnas på den korta tid som vi har tillgänglig.

Nils Fredrik Aurelius: I en av Demokratiutredningens forskarvolymerna skriver forskarna Strandberg och Dahlqvist att den kommunala självstyrelsen egentligen är en myt, redan på vikingatiden och ända fram till i dag, som det talas om mest i högtidliga sammanhang. De kommer fram till att olika regeringar använder kommunerna för att genomföra nationella centrala program. Bote-medlet som de antyder där skulle vara vad de kallar något slags rättskommun, analogt med begreppet rättsstat, alltså en tydligare juridisk precisering av vad den kommunala självstyrelsen innebär. Frågan är om ni tycker att det är en rimlig modell som de där antyder.

Man kan också möjligen undra, för att anknyta till en aktuell fråga i tidningarna, om de många avhoppet av lekmannapolitiker i kommunerna, som vi läser om dagligen, har att göra med att de kommunala politikerna uppfattar att de egentligen inte har så mycket att säga till om.

Ingvar Svensson: Jag är inne på samma tankegångar som Nils Fredrik Aurelius. Vi har ju en centralistisk statsform i Sverige av tradition. Vi har den legitima makten, och vi delegerar den nedåt. Man kan tänka sig motsvarande gång, att man har makten på lokal eller regional nivå och sedan flyttar man upp vissa delar i omgångar. En bra princip för att diskutera det är subsidiaritetsprincipen. Den löser ju inte problemen, men det är ett sätt att tänka att den nivå som kan sköta en sak på mest ändamålsenligt sätt ska få sköta den. Sedan kan man givetvis diskutera i all oändlighet vad som är mest ändamålsenligt.

Jag undrar om ni har någon synpunkt. Lagrådet talade om att det skulle finnas någon innebörd i den kommunala självstyrelsen. I utredningen från 1996 talade man om reell innebörd. Lagrådet pekar också på att det borde

finnas fylligare riktlinjer för den kommunala kompetensen. Jag undrar bara om ni har någon idé vad det skulle kunna innebära.

Ett problem är att regeringsformen är relativt kortfattad i sina paragrafer och generell i sina skrivningar. Har ni någon idé om formen för detta? En tanke som slog mig i höstas var att man kanske skulle kunna hitta något som liknade riksdagsordningen för den kommunala sidan. Riksdagsordningen är ju inte grundlag, men den är relativt svår att förändra i sina huvudbestämmelser.

Göran Magnusson: Jag tänkte beröra frågan om domstolsprövningen av kommunala beslut, lämplighetsinnehållet och laglighetsprövningen, som Curt Riberdahl och Susanne Billum var inne på. Jag skulle vilja höra om ni har synpunkter och kommentarer kring frågan, om man nu skulle ändra på detta i någon väsentlig mån, alltså ta bort utrymmet för lämplighetsprövning och koncentrera domstolsprocessen till laglighetsprövningen. Hur ser ni på möjligheterna? Hur skulle man bära sig åt?

Jag medger att det är en ganska kraftig förändring i förhållande till hur det nu har utvecklats i Sverige, men tittar man internationellt har, precis som Riberdahl sade, de svenska domstolarna mycket större möjligheter att göra den här lämplighetsbedömningen.

Helena Bargholtz: Jag undrar om man väcker för starka förväntningar hos både invånare och de lokala politikerna genom att tala om begreppet självstyrelse. De kanske har en uppfattning om att de ska få bestämma om väldigt mycket mer än de faktiskt får göra. Vi har i några sammanhang diskuterat om man skulle kunna ha en typ av kommunal kompetenscatalog, där man mera tydligt klargör vilka beslut som ska fattas på nationell respektive på lokal nivå.

Kenneth Kvist: Jag har två frågor. Den ena frågan handlar om att en rad beslut i kommuner har blivit mera av en sorts allmän ramkaraktär och sedan utförs beslutna av tjänstemän. Det finns alltså en förskjutning i relationen mellan kommunalt valda politiker och kommunala tjänstemän. Det där har bäring på kommunal självstyrelse, för ska kommunal självstyrelse ha någon bäring som begrepp är det väl avsättbara och inför väljarna ansvariga politiker som ska utöva den och inte tjänstemän. Det skulle jag vilja ha en kommentar om.

Den andra frågan gäller att vi hittills har sett den kommunala verksamheten bara i förhållande till staten. Det är klart att det är en huvudaspekt som vi som lagstiftare har att behandla. Men det finns ett annat problem som jag skulle vilja att ni kommenterade lite. Om en majoritet – majoriteter är mer eller mindre tillfälliga – skulle privatisera en kommunal verksamhet så att nästa majoritet inte kan utöva något kommunalt styre över den, vad har det för innebörd för den kommunala självstyrelsen? Kan kommuner avskaffa sin egen styrelserätt, och har i så fall kommunerna den rätten? Jag skulle vilja att ni förde ett resonemang om det, så att vi inte bara ser sidan stat-kommun utan också ser att kommunerna har en funktion i ett samhälle i övrigt, där den kan antingen minska eller öka sin beslutanderätt.

Björn von der Esch: För inte så länge sedan var det ganska ovanligt att man hörde talas om Europakonventionen i sådana här sammanhang. I dag har vi gjort det många gånger, och det är väldigt glädjande. Det här är då på högsta nivå. Hur är det längre ned, på lägre nivå? Är man även där medveten om

Europakonventionen på ett annat sätt i dag än vad man var för bara några år sedan? Eller är det fortfarande på högsta nivå som ni har uppmärksamheten på Europakonventionen?

Åsa Torstensson: Det kanske inte är så många frågor kvar. Ert resonemang har hållit sig kring den kommunala självstyrelsens relation till staten, till centralistiska beslut. Jag skulle vilja att ni kom in på den kommunala självstyrelsens relation till medborgaren, alltså medborgarens roll i den demokratiska processen. Var står den kommunala självstyrelsen i den relationen, som en koppling till detta?

När man pratar om kommunal självstyrelse är det inte en kompakt kommun mot en central stat, utan det är 289 självständiga kommuner som i så fall har var sin lösning som är innebörden och får konsekvenser i det begreppet. Jag skulle vilja att ni fördjupade er lite mer i det, med anledning av att någon nämnde kommunernas möjligheter att starta processer mot staten när staten blir för klåfingrig, och att det finns i Europakonventionen, medan i det svenska genomförandet finns det i praktiken inte. Hur skulle detta kunna se ut och genomföras i Sverige?

Per Lager: Jag är mest intresserad av var man kan finna smärtgränsen när det gäller den utvidgade självstyrelsen kontra genomslaget av nationella mål. Kan man instrumentellt hitta den här smärtgränsen, eller hur ska man beskriva den?

Jag skulle också vilja veta, i fråga om den lagstiftning vi har genom EU som nu får genomslag nationellt men också ute i kommunal verksamhet, var smärtgränsen går där i förhållande till det kommunala självstyret. Har ni någon kommentar där?

Ordföranden: Tack för detta. Törs jag skicka med den lilla hälsningen att vi försöker klara alla svar på tio minuter? Världsgåtorna löses sällan på så kort tid, men vi kan åtminstone börja så smått med dem. Vi följer samma ordning som tidigare i introduktionen, nämligen att Curt Riberdahl börjar.

Curt Riberdahl: Jag har några korta kommentarer. Rättskommunen är en intressant tanke, men hur det ska se ut kan jag inte svara på nu, utan det kräver att man tittar djupare på det.

Avhopp av politiker: det kan nog påverka ibland men inte alltid, den här situationen att man blir frustrerad när man sätter sig där och ser att man inte har någonting att säga till om.

När det gäller hur man skulle grundlagsreglera det här, om vi tittar på uppgiftsfördelningen stat-kommun, kan jag säga att förbundet inte var särskilt konkret i sina tidigare framställningar, annat än att man pekade på att om det saknas självstyrelseinslag skulle det kunna vara en statlig uppgift eller läggas på entreprenad. Det som är lättast att åstadkomma grundlagsmässigt är mer procedurregler, inflytande på lagstiftningen och finansieringsprinciper m.m. Att låsa uppgiftsfördelningen stat-kommun i grundlag är nog svårt.

Laglighetsprövning-lämplighetsprövning: där har förbundet tidigare diskuterat modifierade former av förvaltningsbesvär. Man ska komma ihåg att kommunalbesvär finns bara i Sverige och Finland, men det betyder inte att kommunerna ska få vara olagliga utomlands – där har de statlig tillsyn i stäl-

let, och det är inte domstolarna som tittar på detta. Någon sorts tillsyn finns det alltid.

Jag vet inte vad Europakonventionen kräver när det gäller förvaltningsprocessens utformning. Det vore intressant att veta var gränserna går där.

Sedan var det frågan om tjänstemän. Helena Bargholtz tog upp vad självstyrelsen är och frågan om en kompetenskatalog. Det är ungefär samma som med uppgiftsfördelningen. Kan vi klara det i en grundlag eller någonting sådant? Det finns en del statsvetare som hävdar att vi inte har någon självstyrelse utan har självförvaltning.

Sedan tog Kenneth Kvist upp frågan om beslut och överlåtande till tjänstemän och tjänstemännens roll. Om vi tar t.ex. rättssäkerhetsaspekten i ett socialt ärende, är det kanske i realiteten inte politikerna som står för det utan de professionella. Man kan säga att så fort det är myndighetsutövning av något slag kommer rättssäkerheten in, och då kommer behovet av professionellt biträde. I andra frågor kan man diskutera t.ex. om man ska bygga Bärbyleden i Uppsala eller inte. Där har man en annan sits.

Privatisering och avveckling: från rent juridiska synpunkter skulle man teoretiskt kunna tänka sig en kommun som bara fullgör sina obligatoriska uppgifter och avvecklar allt frivilligt. Men då avvecklar man den kommunala kärnverksamheten. Kommunerna har befogenhet att göra en massa saker men måste inte, på den frivilliga sidan. Rent teoretiskt skulle man kunna hamna där.

Björn von der Esch talade om Europakonventionen. Vi har alltså två, en för medborgerliga rättigheter och en för kommunal självstyrelse. Den om medborgerliga rättigheter är den starkare genom att man kan få domstolsprövning där. Kunskapen om detta har nog sipprat ned mer nu. Vi har dessutom en mängd andra konventioner som också binder upp kommunerna mer eller mindre, typ barnkonventionen.

Åsa Torstensson tog upp relationen till medborgarna. Ja, medborgarna vill nog ha lika behandling i serviceproduktion. De struntar i om det är stat, kommun eller någon privat som gör det bara de får sin service på ett vettigt sätt. Men kommer man sedan över på planfrågor, skolfrågor eller någonting annat blir det ju medborgarfrågor, så man skulle kanske titta lite på vilken sorts frågor det är som medborgarna är intresserade av.

Per Lager tog upp detta med EU. Ja, det är mest upphandlingslagstiftningen, men där går förbundet gemensamt med Europakommunerna i övrigt och vill ha ett enklare system, alltså ett mindre byråkratiskt system, som dessutom skulle ge ökad frihetsgrad på vissa punkter. Men det är en process som får dras genom EU.

Lotta Vahlne Westerhäll: En rättskommun bör liksom en rättsstat kännetecknas av sådant som rättssäkerhet, alltså iakttagande av legalitet givetvis, och de både materiella och processuella rättssäkerhetskriterierna. Jag tycker att det är en spännande tanke som man tar fram, begreppet rättskommun, och det kan nog tillföra den kommunala självstyrelsedebatten en hel del av värde.

Subsidiaritetsprincipen: ja, närhetsprincipen är väldigt viktig. Men jag tror inte, som jag sade tidigare, att den har genomslag i alla sammanhang, där man alltså har lika stora förutsättningar att agera på nationell nivå som på nära nivå. Därför bör man använda den med eftertanke.

Domstolsprövning, alltså laglighet-lämplighet: ja, personligen tycker jag att det är mycket viktigt att vi i Sverige har både en lämplighets- och en laglighetsprövning. Kanske laglighetsprövningen inte har använts fullt ut såsom den skulle ha kunnat användas men jag tror att man effektivare skulle kunna komma åt problem med en mer utvecklad tillsyn.

En uppgiftsfördelning i grundlag, alltså en kommunal kompetenskatalog: ja, det skulle vara mycket välkommet om något sådant kunde ske, att klarare gränsdragningar skedde mellan vad som låg inom statens maktsfär och vad som låg inom den kommunala sfären, detta speciellt på det specialreglerade området. Jag tror att detta är ett måste för framtiden.

När det gäller professionstänkandet håller jag med Curt Riberdahl när han säger att alla frågor som rör rättssäkerhet har kommit att utvecklas så, att det är professionella, mer eller mindre, som handhar dem, och det bör nog så förbli.

När det gäller var smärtgränsen går för den kommunala självstyrelsen och de nationella målen, hänger det ihop med den tilltänkta katalogen. Jag tror att smärtgränsen är nådd i dag och att något därför måste göras i tydliggörande syfte, såsom nämnda katalog och kanske också en klarare reglering i grundlagen. Det skulle vara välkommet.

Krister Ståhlberg: Jag delar inte Urban Sandbergs och hans kollegers uppfattning att det inte finns någon kommunal självstyrelse. Däremot menar jag att det i samtliga nordiska länder finns en otydlighet i de spelregler som reglerar den lokala självstyrelsen och staten. Jag tror att på den här spelregelsidan finns all anledning att ytterligare fortsätta diskussionerna.

Jag tycker mycket om det arbete man förberedelsevis har gjort i Sverige beträffande frågan om att införa ett starkare grundlagsskydd för självstyrelsen. Det är en god riktning att gå i. Beräknelighet behövs, och långsiktighet – det gäller särskilt statens och kommunernas ekonomiska relationer. Det kan inte bli fråga om snabba kast – där är vi i Finland dessvärre i en sämre situation än ni. Det borde vara en regel att man på statlig nivå gör konsekvensbedömningar i förhållande till den kommunala sektorn av de åtgärder som man vidtar på riksnivå. Jag tror också att man måste tillåta ett stort mått av anpassningsfrihet på den lokala nivån, och kravet på en sådan frihet ökar hela tiden som följd av den tilltagande internationella konkurrensen. Man vet bättre på den lokala och på den regionala nivån.

Organisationsfriheten är en mycket viktig princip. Serviceförutsättningarna bör också beaktas. Det är inte samma sak att uppe i Norrland ge service åt invånarna som det är någonstans här i Stockholm. Kostnadsnivåskillnader måste alltså beaktas i de utjämnningar som finns.

Jag tror också att det vore mycket viktigt – det är en av mina käraste punkter – att införa en permanent försöksmöjlighet, dvs. en möjlighet för kommuner att pröva om det icke, givet ett lite annorlunda utformat regelverk, vore möjligt att lösa sakerna bättre. Det skulle bara kräva en klar, permanent försöksparagraf i kommunallagen. Dessvärre har jag tills vidare inte fått gehör för det i Finland.

Jag tror att vi har en generell tendens till förmån för ett nedifrån-uppgreppssätt i reformen av våra samhällen, trots att vi ibland tycker att vi har svårt att se skogen för träden, på grund av att man t.ex. debatterar någon

försäljning av sjukhus eller liknande. Men den stora linjen är nog den som senast uttrycktes i Sverige genom regionförsöket. Nu sker en spontan omdaning av de svenska regionerna som har mycket lite med försöket att göra, en regionbildningsprocess, som sker nedifrån genom samarbete mellan kommuner, landsting och i många fall länen. Det är alltså ett sätt att ändra samhället nedifrån-upp.

Domstolsprövningen hamnar lätt i dåligt rykte. Jag vill gärna försvara den en aning. Jag tror att det finns många punkter där rättsmedvetandet och tillämpningarna förändrar sig över tiden. Det kan vara bra att ha en domstolspraxis som har en viss tröghet i att ändra sig men som kan ändra sig enligt tidens krav, utan att man för den skull behöver skrida till nya lagstiftningsprocesser. Jag tror att det är mycket problematiskt om man låter domstolsprövningen gå ut över väldigt klara ändamålsenlighetsprövningar i kontinuerlig verksamhet. Det finns en viss tendens till judikalisering i den meningen, och jag tror att man ska vara försiktig kring den. Men det finns mycket som försvarar, särskilt på kommunens kompetensområde, också domstolsprövning.

Jag tror inte att det är en framkomlig väg i Norden, och därför har vi heller inte vandrat den, att försöka komma med kompetensförteckningar, eller ens att komma med något slutligt svar på vad kommunal självstyrelse är. Kring detta pendlar tidens pendel. Ibland betonar vi det lite åt ena hållet, och ibland lite åt andra hållet, på grund av de mekanismer jag inledningsvis försökte fästa uppmärksamhet vid.

Jag tror inte att man behöver vara särdeles rädd för att politiken skulle ta slut i kommunerna om man t.ex. placerar ut mer av den kommunala servicen. Jag tror att vi i dag befinner oss i en brytningstid, där den lokala politiken håller på att lära sig att föra ett politiskt samtal kring fördelningspolitiska frågor, kring effektivitetsfrågor, rörande lokal service som är utplacerad. Vi har tidigare haft en diskussion kring enbart den egna verksamheten, och nu börjar man se att det är en mycket mångformad värld som ska styras och den ska styras på ett annat sätt. Det kommunala ansvaret har ingen ifrågasatt trots att producerandet kanske är på olika sätt.

Susanne Billum: Jag vill bara kort beröra frågan om starkare skydd för den kommunala självstyrelsen, eller precisering av kompetensen. Jag tror, som sagt, att det är svårt att diskutera de frågorna generellt och i klump. Om man talar om det här, så är det ju mest den frivilliga, fakultativa verksamheten i kommunerna och sådana frågor som hur kommunerna organiserar sin verksamhet m.m. som man kan tänka sig. Men när det gäller det specialreglerade området måste man titta noga område för område, så att man inte åstadkommer svårigheter i senare lagstiftningsarbete.

Göran Magnusson ställde en fråga om synpunkter på ändring av förvaltningsbesvär till laglighetsprövning. Som jag var inne på, är det så att Europakonventionen – jag tänker då på konventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter – har en särställning i vårt rättssystem. Det finns en hänvisning till den i regeringsformen, att man inte får besluta lagar som står i strid med den konventionen. I den finns en bestämmelse om rätt till domstolsprövning när det gäller enskildas civila rättigheter och skyldigheter. Inom den

ramen har man ingen möjlighet att bara erbjuda laglighetsprövning, för då kommer man i konflikt.

Sedan finns det ett stort grått område där man skulle kunna tänka sig någonting som låg någonstans mittemellan förvaltningsbesvär och laglighetsprövning. Det är lite trubbigt att bara ha de här två väldigt olika instrumenten att välja på. Men går man i den riktningen närmar man sig den andra aspekten, som mina kolleger var inne på, nämligen tillsyn, så att enskilda inte finner sig stå rättslösa mot en kommun som kanske inte uppfyller sina skyldigheter.

Ordföranden: Ett stort tack för era kommentarer och än en gång för era inledningar! Det var mycket nyttigt, och inte minst gav det en bredd i perspektiven som utskottet uppskattar mycket.

Paus.

Ordföranden: Som det hette förr i tiden: Kammarrens ledamöter behagade inta sina platser. Då börjar vi med den andra delen av denna utfrågning, som till sin karaktär sannolikt blir något annorlunda än den första. Så är det i vart fall tänkt.

Till denna andra avdelning har vi inbjudit Ulf Adelson och Bent K Å Johansson delvis därför att de är alldeles lika och delvis därför att de inte är det. De är lika i den meningen att de är eller har varit landshövdingar och på grund av att de har varit statsråd. Ulf Adelson är olik Bengt K Å Johansson i den meningen att han mera har varit kommunalpolitiker. Å andra sidan har Ulf Adelson aldrig någonsin lyckats bli kanslichef i riksdagens finansutskott och inte heller ambassadör, men väl en massa andra saker. Dessa båda herrar har varit det mesta, sammantaget, i det problemområde som vi nu diskuterar.

Den mycket enkla tanken har varit att låta Ulf Adelson och Bengt K Å Johansson lämna sina perspektiv på det vi nu talar om, dvs. släppa lite grann på formerna och inte vara just landshövding, just ambassadör eller just kommunalråd utan försöka dela med sig av sina erfarenheter från ett rikt offentligt liv.

Inget av det dessa båda herrar har varit har Gunnar Wetterberg varit, men i gengäld har han varit i stort sett allt annat som dessa båda andra inte har varit. Just nu är Gunnar Wetterberg samhällspolitisk chef på SACO. För inte så länge sedan var han direktör på Kommunförbundet. För ytterligare en liten tid sedan var han långtidsutredare för staten, för att bara göra tre nedslag i en likaså mycket rik erfarenhet. Han är dessutom historiker till den ursprungliga professionen, vilket inte gör hans kommentarer mindre intressanta.

Den enkla tanken är nu att Ulf Adelson och Bengt K Å Johansson skulle börja med tio minuter vardera – Bengt K Å Johansson först och Ulf Adelson sedan. Sedan skulle Gunnar Wetterberg få den trevliga rollen att kommentera vad dessa båda herrar sagt och lämna sina perspektiv därutöver.

Därefter tänkte jag lämna ordet fritt, och sedan håller vi på i en systematisk eller osystematisk form fram till klockan 12.

Hjärtligt välkomna! Varsågod, Bengt K Å Johansson!

Bengt K Å Johansson: Tack så mycket för detta tillfälle att säga några saker om erfarenheterna som man har haft av relationen stat–kommun. Jag tänkte att jag skulle dela upp det i tre små avsnitt. Först och främst gäller det den

inriktning som jag hade och som jag hoppas att regeringen i huvudsak hade när jag var civil- eller kommunminister under perioden 1988–1991. Därtill ska jag dra perspektivet lite längre. Jag var statssekreterare i Finansdepartementet med ansvar för budgetfrågor och sedan statsråd i Finansdepartementet och hade rätt mycket med detta att göra. Det var en period på nästan tio år, då jag kunde påverka relationen stat–kommun i någon mån.

När jag nu i efterhand sitter och tittar på detta gör jag några reflexioner, och jag vill dra några slutsatser utifrån situationen som den upplevs nu.

Om jag har tid tänkte jag också nämna några erfarenheter från relationen stat–kommun i landshövdingens perspektiv och tala om den regionala självstyrelseprocess som inleddes under den tiden.

När jag på 80-talet var på Finansdepartementet och senare civilminister kan man säga att det perspektiv som var förhärskande gick ut på att man ville effektivisera den offentliga förvaltningen och verksamheten. Staten måste effektivisera för att lämna utrymme för mer av kommunal verksamhet, eftersom man såg den expansion som redan då fanns när det gällde skola, vård och omsorg och som sedan dess har intensifierats.

Under min tid kan man säga att mål- och resultatstyrning kom i fokus, och det gällde då att se till att man var klar över vad man ville och att man frigjorde de medel som fanns för att förverkliga detta.

När det gäller den kommunala verksamheten var det lite mer komplicerat. Man hade ingen direkt styrning. Staten kunde inte direkt se till att effektiviseringsarbetet kom till stånd. Frågan var hur man skulle påverka utvecklingen.

Man kan säga att det i huvudsak skedde genom att vi kommunaliserade verksamheter eller gav kommunerna större rörelsefrihet i det syftet att man då skulle ha större möjligheter att effektivisera den kommunala förvaltningen och vara mindre beroende av detaljreglering från staten. Det var det förhärskande inslaget i detta.

När vi så småningom ändrade kommunallagen 1991 kom den att innehålla en del sådana inslag. Redan att lätta upp nämndorganisationen och styra den mindre i kommunallagen var lite kontroversiellt. Sedan försvann den centrala regleringen av nämndorganisationen helt och hållet. Det var ett sådant inslag. Ett annat var att göra den kommunala ekonomin mera genomlyst och mera i överensstämmelse med modernt sätt att se på budgetregleringen med en driftbudget och en kapitalbudget eller balansräkning och resultaträkning, som i princip också i kommunerna blev de nya begreppen. Allt detta var saker som ingick i de allmänna strävandena att se till att kommunerna fick större rörelseutrymme inom de ramar som var uppmätta för dem, eftersom vi såg det tryck som fanns när det gällde kommunernas ekonomi.

Jag var en varm tillskyndare av konkurrensutsättning i kommunerna både när det gäller intraprenader och entreprenader och av att effektiviteten skulle öka. Konkurrensutsättning av verksamheten i kommuner tyckte jag var viktig för att man skulle kunna få ett bättre test på hur man bedrev verksamheten. Det var i vissa hänseenden kontroversiellt – naturligtvis också i regeringen.

Man kan säga att vi framför allt vidgade kommunernas möjligheter att själva höja effekten i verksamheten. Statsbidragen förenklades och gjordes mera generella. Det var kommunernas önskan, men det var också statens önskan, för att man skulle få ut mera effekt ute i kommunerna. Detaljbestäm-

meler försvann och den kommunala verksamheten ökade, men den effektiviserades också, som vi uppfattade det.

Nu är jag lite grann före de stora reformerna som innebar att man förde samman huvuddelen av statsbidragen till generella bidrag och avvecklade detaljregleringen. Det kom ett omfattande beslut 1992 och ett omfattande beslut 1995. Man kan säga att vi hade samma strävan under hela den tid som jag påverkade detta, även om de stora stegen kom lite senare.

En del verksamheter bytte huvudman direkt, dvs. kommunaliserades. Det största området var naturligtvis lärarverksamheten – lärarlönerna – inom skolan. Det var skolans fullständiga kommunalisering, skulle man kunna säga, som var ett inslag i detta. Jag hade kanske velat behålla mer av statlig kontroll eller uppföljning av verksamheten.

Om jag ska göra en bedömning av denna utvecklingsprocess – det var en lång period – kan jag säga att jag tycker att den i allt väsentligt var positiv och gynnsam. Den kommunala verksamheten behövde bli effektivare och resursnålare. Staten behövde minska sina åtaganden och bereda utrymme för den kommunala verksamheten. Om det skulle ske på ett effektivt sätt måste det innebära att den kommunala självstyrelsen – egenförvaltningen av verksamheterna – blev större.

Jag som är uppfödd både i finansutskott och finansdepartement kan säga att det samtidigt var en bärande princip att hålla ihop detta och att det fanns en kongruens mellan finansiering och ansvar och förvaltning. Om man ville att kommunerna skulle ansvara för en viss verksamhet – utföra den – var det viktigt att kommunerna också fick rörelsefrihet inom de ramarna och att man inte i detalj sedan föreskrev hur de skulle utföra verksamheten genom olika statsbidragsbestämmelser, som vi kan säga var den gamla formen. På detta sätt försökte vi hålla ihop kostnadsansvar och verksamhetsansvar. Det är en bärande princip, såsom jag har lärt mig det.

Lösningen blev på många områden att kommuner och landsting blev huvudmän för verksamheten. Det fanns parallellt en överföring av uppgifter från landsting till primärkommuner som också delvis hade samma syfte, dvs. att renodla verksamheten. Om man ser till ett ännu lite vidare perspektiv ser man att det är rätt mycket som på det sättet har kommunaliserats. Innebörden – att förenkla statsbidrag och ta bort statsbidragsbestämmelser – var det allra mest betydande.

Jag uppfattade inte att denna inriktning egentligen ifrågasattes. Möjligen kan jag säga att det på sjukvårdsområdet var en ständig diskussion, där jag som civilminister och minister på Finansdepartementet uppfattade den frustration som fanns på Socialdepartementet och på andra ställen, där man på något sätt hade hela ansvaret men att styrningsmöjligheterna gentemot landstingen var väldigt begränsade. Vi hade Stat-kommun-beredningen, där vi hade uppe dessa diskussioner. Det slöts avtal. Påverkan skedde via fortplantning inom partiapparat, osv., men det som vi kan kalla frustration fanns hela tiden, framför allt på sjukvårdsområdet. Vi kunde ana att det till en del fanns också på det sociala området över huvud taget, även om det inte var lika starkt.

Detta att vara utan makt och inflytande och samtidigt på något sätt bära ansvaret i medier och inför den allmänna opinionen för hela verksamheten innebär en reell motsättning som inte är så alldeles lättlost.

Kommunaliseringen av skolan eller lärarlönerna var också kontroversiell. Jag hade nog, som jag sade, velat behålla lite mer av den uppföljning av verksamheten som tidigare fanns på länskolnämnderna.

Det som skedde – denna utvecklingsprocess – rör frågan om risken för olika behandling av människor och hur pass långt man kan decentralisera, men vi upplevde inte den problematiken eller motsättningen som särskilt stark då. När jag funderade inför detta tillfälle ställde jag mig frågan: Varför inte? Jag tror att det ena skälet till detta var att det skedde stegvis och att de olika stegen alltid var kopplade till någon typ av överenskommelse eller konsensus mellan kommunala företrädare och regeringsföreträdare eller staten. Man skulle utföra verksamheten enligt tidigare gällande principer och se till den enskildes rätt, och vi hade statliga myndigheter i form av socialstyrelse, skolöverstyrelse osv. som skulle garantera medborgarnas rätt i det systemet.

Det andra skälet till att jag inte upplevde det som någon stor motsättning var nog att man inte upplevde risken för olika behandling så stor, beroende på att man uppfattade att det i allt väsentligt fanns en konsensus om detta, i riksdagen och i kommunerna de kommunala företrädarna emellan, oberoende av parti. Det är väl där som bilden är förändrad nu, som jag upplever det, när det gäller skolan och kommunens ansvar inom bostadspolitiken. Det fanns som sagt var en samsyn som gjorde att man inte särskilt mycket reflekterade över detta, även om vi naturligtvis hade diskussioner på regeringsplanet om t.ex. sjukvården.

I dag kan jag konstatera att de ideologiska skillnaderna mellan partierna har starkare återverkningar på det kommunala fältet än vad jag upplevde på 80-talet och in på 90-talet – främst förstås i Stockholm. Det gäller sjukvård, bostadspolitik och kanske också skolor. Då uppkommer en fråga som jag uppfattar är central för detta seminarium: Hur långt sträcker sig den kommunala självstyrelsen? Riksdagen har sitt ansvar. Man har en grundlag som ska garantera rättigheterna för människorna. Hur stora skillnader kan riksdag och regering då acceptera i fråga om människors rätt till en bra skola, bra vård och bra omsorg, framför allt när det gäller kvaliteten på dessa kommunala tjänster? Hur stora skillnader i skatteuttag kan man acceptera mellan kommunerna, om man nu ska följa någon sorts kommunal självstyrelseprincip eller delegeringsprincip?

Alla dessa frågor har ställts betydligt mer på sin spets under senare år än vad jag upplevde var fallet under de år jag talade om, då det gällde att se till att man fick en ökad effektivisering och rationalisering. Då var kommunerna ett instrument som man var angelägen att använda både från självstyrelsesynpunkt och av effektivitetsskäl. Det skulle skötas i kommunerna som var närmast verksamheten.

Om man nu sitter här och reflekterar kan man säga: Okej, man kan uppleva det som att man har släppt ifrån sig väldigt mycket av den tidigare styrning som fanns, via lagstiftning, via statsbidrag och via särskild reglering av verksamheter, och att man nu tycker att det har gått för långt. Då inträffar naturligtvis det – det har redan påpekats att det finns vissa sådana tendenser – att man börjar ta tillbaka den här delegationen. Socialtjänsten har ju varit någon sorts bölja fram och tillbaka där man vill ha lika utformning. Samtidigt ska det här då utföras ute i kommunerna, och så lagstiftar man och skärper detalj-

regleringen igen. Det finns flera områden där detta sker. Det är väl så som den kommunala självstyrelsen fungerar, som jag upplever det. Om de som ska ta det centrala eller sammanhållna ansvaret upplever att det blir för stora skillnader finns det en tendens eller risk för att man tar tillbaka en del av det som man har fört ned på det kommunala planet, det som man har delegerat ned och gjort till självförvaltning i kommunerna.

Det är vad jag kan säga när jag ser det här i perspektiv. Det är mina reflexioner kring frågan om det som vi genomförde var rätt eller inte. Jag tycker alltså att det var rätt, men det finns naturligtvis en gräns för hur pass långt det här kan gå om man ser att verksamheten i praktiken blir väldigt olika.

Jag kanske skulle säga några ord om min landshövdingetid. Jag var alltså landshövding i Älvsborgs län under perioden 91–97. Jag upplevde relationen till de 18, så småningom 19, kommunerna i Älvsborgs län som förhållandevis oproblematiske. Det handlade om allt från den största kommunen Borås till ganska små kommuner som Färgelanda uppe i Dalsland. De stora kommunerna skötte sig mera själva än de små. Dessa behövde inte samma stöd. Det är kanske naturligt att man har goda kontakter med de kommunala företrädarna. Men det som var viktigare gällde väl de områden där vi satte i gång ganska stora gemensamma projekt. Jag tänker på sysselsättningsinsatser och näringslivsfrågor. Jag tänker på miljöområdet, där vi i Agenda 2000-andan arbetade fram en länsplan som sedan bröts ned på det kommunala planet, och också på infrastrukturen. Vi hittade samarbetsformer som fungerade väldigt väl. Det var ju både statliga intressen och statliga pengar inblandade. Det var en statlig lagstiftning. Samtidigt skulle det här förstås ha återverkningar nere i kommunerna på miljöområdet och när det gällde t.ex. vägar och järnvägar.

På ett par områden kunde man väl säga att det fanns en reell motsättning. Det är klart att det hände att de kommunala företrädarna blev rädda för vad det skulle få för effekt när länsstyrelsen ingrep med förelägganden på miljöområdet. Skulle företaget läggas ned, som man hotade med? Det handlade om sådana saker när de tyckte att föreläggandena var för skarpa.

I något fall var motsättningen lite mera påtaglig. När vi byggde upp kommunala arbetsmarknadsnämnder med kommunal majoritet inträffade det i mitt län att nämnden gav fullkomligt sjutton i de regelverk som fanns och beslöt ändå. Det är klart att jag som ordförande i länsarbetsnämnden då ingrep. Så småningom hamnade detta på Arbetsmarknadsstyrelsen, men jag upplevde att det var en felaktighet i systemet att man skulle tillämpa ett statligt regelverk – dessutom ganska detaljerat – samtidigt som man hade en kommunal majoritet. Därmed hade man på något sätt intrycket av att man hade frihet att göra som man i huvudsak ändå önskade.

Under den här tiden växte diskussionen om regionparlament fram. Som kommunminister var jag väldigt negativ till tankarna på s.k. länsdemokrati. Jag tyckte att man med det i huvudsak uttryckte att man ville ha en förvaltning och en verksamhet i länen som var direktvald och att det skulle vara regionparlament eller länsparlament, och detta skulle vara mer demokratiskt än den statliga förvaltningen, som hade byggts upp redan på 1600-talet, med en del förändringar. Vi hade ju också fått en förtroendevald länsstyrelse under tiden som någon sorts kompromiss på vägen. Jag tyckte att det här var att blanda ihop roller. Länsstyrelsen var statens organ på länsplanet. Där behöv-

des en sådan samordningsfunktion, och då var det att blanda ihop rollerna när man sedan underifrån sade: Det här borde vi ta hand om därför att det är mera demokratiskt eller vi skulle kunna hantera det här på ett bättre sätt. Däremot var jag som kommunminister naturligtvis öppen för att vi hade problem kring storstäderna, både Göteborg och Malmö, när det gällde den kommunala indelningen. Det orsakade ett par utredningsuppdrag kring hur man skulle lösa det här, och det var inte alldeles lättöst.

Nåja, för att göra en kort historia av det här för min del, kan jag väl säga att vi ju har fått regionparlament i Västra Götaland och Skåne samtidigt som länen slogs ihop där. Jag var i varje fall positiv till att slå ihop Göteborgs, Bohus och Älvsborgs län. Det kallas ju för försöksverksamhet, men alla som har varit inne i en sådan här process inser att en sådan process inte är reversibel. Den har gått i gång och lever sitt eget liv. Så man kan ju förutsätta att det blir en fortsatt försöksverksamhet, som den här PARK-kommittén nu också föreslår. Det är inte mer att säga om det. Jag är inte alltför imponerad av den utvärdering som har skett i PARK-kommittén. Jag tycker fortfarande att det är lite rörigt när PARK-kommittén, som jag förstår det, föreslår att både länsstyrelser och självförvaltningsorgan ska kunna ha väldigt olika form. Även om man har respekt för att det här kan skapa dynamiska processer är det inte detsamma som att man behöver ha väldigt olika former för hur det här ska samspela med staten.

Som ni förstår har jag en kritisk inställning till det här. Jag skulle vilja beskriva det som att staten har böjt sig för de starka, regionala och lokala intressen som har funnits, ganska nära kopplade till en känsla av att Stockholm och riksdagen osv. bestämmer lite för mycket, och man vill vara en motvikt till detta. Det är väl respektabelt, men lika klart är det att när man har satt i gång den här processen är det inte så lätt att hitta former för hur det här ska sluta. Mina kritiska synpunkter grundar sig framför allt på att jag inte tycker att stat och riksdag egentligen har gjort klart för sig hur det här ska se ut sedan. Ska det vara en permanent försöksverksamhet, eller ska man ha någon form av samspel, mellan regionparlament eller regional förvaltning och staten som ser ut på ett visst sätt så småningom? Det är lätt att se att Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna kan leva sina egna liv. I förlängningen kan man väl se att staten till ganska stor del kan ta sin hand från dessa regioner. De klarar sig själva med sin självstyrelse och med sin kommunala beskattning. Men intresset är mindre när det gäller att göra likadant i andra delar av landet, framför allt i Norrlandslänen, eftersom man där har mycket sämre förutsättningar för att skapa ekonomi för en sådan mycket mer långtgående självförvaltning.

Då slutar jag där. Jag lånade fem minuter av Ulf.

Ordföranden: Så praktiskt med deltagare som löser sina egna inbördes tidsrelationer. Tack snälla Bengt K Å Johansson! Varsågod Ulf Adelson!

Ulf Adelson: Jag ska då försöka hålla mig något lite kortare, så att vi får tid till en diskussion.

Den trend som jag har sett de senaste decennierna är att den kommunala självstyrelsen egentligen har ökat. Under senare tid är det tre saker som vi talar om. Det är skolan, regionaliseringen och den berömda påsen. Staten kan ju styra när det gäller påsen, med riktade bidrag eller, om man inte gör det,

med regler. Det som man lite grann glömde när påsen kom var reglerna. Typ-exempel var ju att Bengt Westerberg fann att det här med barnomsorgen inte sköttes som man tänkt sig. Man blev tvungen att införa regler, när kommunerna kände sig fria att göra lite som de ville. Man kan ju säga att maxtaxan är en fortlöpare. Man tyckte kanske att man släppte lite för mycket från staten.

Finns det då någon strategi i de här frågorna? Ja, det kan man väl säga. Som jag, som gammal kommunalfux, ser det har kommunerna en mycket klar strategi. De vill ha mer och mer. De är precis som barn. De testar gränserna, klagar och vill ha mer och mer. Staten är i det här rollspelet föräldern. Det är det naturliga, därför att all makt kommer från folket och därmed ursprungligen från riksdagen. Staten är den som ska släppa ifrån sig, ge mera eller mindre frihet, och staten är, precis som föräldrar, inte alltid särdeles konsekvent. Vad man vill släppa och inte vill släppa varierar från tid till annan. Det varierar från person till annan, från parti till annan. Någon strategi finns inte. Man ger och man tar, politiskt eller praktiskt.

Sedan ska vi veta att det kommunala självstyret i Sverige är ett mantra, ungefär som att vi inte ska ha något ministerstyre. Det är ett annat mantra. Någon analys av värdet i det här bryr vi oss inte om. Det är ett faktum, och det diskuterar man inte. Det är inte kutym att göra det.

Som gammalt kommunalråd kan jag inte säga att jag kände mig låst eller inte hade frihet. Jag tyckte att jag hade mycket stor frihet. Möjligen inbillade jag mig bara; jag satt i en gyllene bur som staten hade placerat mig i. Men jag tyckte att jag kunde flyga runt i den här buren, måhända ungefär som fåglarna på Skansen.

Det är sällan kommunalråden lämnar sina uppdrag annat än efter hot, men enskilda ledamöter gör det därför att inflytandet för deras del kanske inte är så stort. Men nog tycker jag att man som kommunalråd har ett stort inflytande. Man höll sig till det befintliga regelverket. Fick man 75 % statsbidrag var det självklart styrande för en investering, men man avgjorde det ändå och uppfattade inte att man var låst. Och på många områden var friheten mycket stor.

Full accept har man för att riksdag och regering styr nationen. Det accepteras. Vad som stör en kommunalman mer är statliga verk. Jag blev ibland ytterst störd av assessorerna på länsstyrelsen, som talade om för mig vad jag skulle göra när jag var finansborgarråd i Stockholm. Jag tyckte inte att de fanns ute på gator och på torgmöten och försvarade sig i valrörelser. Däremot lånade de Axel Oxenstiernas makt i för hög utsträckning. Då saknade jag ministerstyret, att man kunde ringa till en minister och säga: Ta dem i örat! Men man kunde i varje fall ringa landshövdingen, och det brukade fungera.

Om man alltså säger att staten har rätt att ge och ta, och det tycker jag är självklart, är frågan bara hur. Ett kommunalt uppdrag innebär att man är vald med ett visst givet mandat. Man har gått till val på det och sina kommunala politiska program. Det har vi alla gjort. Då vill man ha respekt för detta under den valperiod som gäller, om det inte handlar om något av nationellt intresse, för då måste det naturligtvis alltid stå staten fritt att gripa in. Frågan är bara vad som är av nationellt intresse och om det är betydande. Ni kan själva värdera, var och en. Att sälja allmännyttan överallt i hela landet i varenda kommun kan väl sägas vara en mycket nationell fråga. Om man säljer i bara vissa

kommuner och bara delvis är det då ett nationellt intresse? Är ögonsjukvården på S:t Erik av ett nationellt intresse, i relation till om man säljer ut all sjukvård i landet? Är tredje spåret på Riddarholmen ett nationellt intresse, eller handlar det om kommunalt självstyre? Hur är det med skatteutjämning? Ja, det kan man diskutera. Skattestopp är definitivt ett nationellt intresse. Men allt det här handlar om en avvägning. Jag är övertygad om att mina damer och herrar i konstitutionsutskottet har olika uppfattningar i nästan samtliga dessa frågor, beroende på edra politiska ingångsvärden.

Låt oss vända på det! Jag såg i motionsfloden att Vänstern hade en motion om att man skulle låta kommunerna införa miljöstyrande vägavgifter. Låt oss säga att riksdagen under denna mandatperiod beslutar härom och att detta införs i Göteborg nästa mandatperiod. En ny riksdagsmajoritet ser att det här inte står i överensstämmelse med den nationella trafikplanen och förbjuder detta. Vad blir då reaktionen? Jag föreställer mig att den blir helt olika beroende på vilket parti man företräder. Men är det fråga om ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen eller inte? Det överlåter jag åt juristerna att avgöra.

Min slutsats är att det här är föga principiellt. Det är politiskt. Det är vad man vill, även om det naturligtvis finns ett yttre regelverk som man inte kan gå förbi, men det är väldigt vida ramar.

Det finns dock vissa frågor, om man nu ska vara lite mera praktisk, som gäller plan- och bygglagen. När det gäller planförelägganden har man från statlig sida varit extremt försiktig. Om det är sakligt eller politiskt motiverat vet jag inte. Man brukar normalt från regeringen säga – och jag har väl haft samma uppfattning – att man i prejudicerande syfte inte vill lyfta av kommunerna det regionala och även nationella ansvar som de ändå har i sådana frågor. I Järfälla kunde vi inte bygga dubbelspår på många år därför att staten respekterade den kommunala självstyrelsen. Och miljardinvesteringar i järnvägen blev inte fullt utnyttjade på grund av detta. Egentligen kan man fråga sig om det inte är den gamla regeln att man decentraliserar det obehagliga som ligger bakom statens ovilja.

Men låt oss ta några andra praktiska exempel. Kommunalrådet ute i Värmdö Margareta Nachmanson, sade, när vi diskuterade Rödkobbsleden in till Stockholm, att detta inte är ett kommunalt mandat. Vi är inte valda på ett mandat att ta ställning i sådana frågor; det är en nationell fråga, sade hon. Men staten fattade ändå inte något beslut då. När det gäller Botkyrka har man stor respekt för den kommunala självstyrelsen och vill inte ha något flygfält på Tullinge. Kommer staten att ha lika stor respekt för Sigtuna kommun om man behöver en fjärde bana för det nationella flyget? Hur är det med det tredje spåret? Stockholms stad tog motvilligt, men på begäran av regeringen, fram en detaljplan för ett tredje spår. Samma detaljplan underkändes av den regering som ville att Stockholms stad skulle ta fram den. Är det respekt för den kommunala självstyrelsen? Är det egentligen inte bara fråga om politiskt tryck, om vi ska vara ärliga.

Vad jag försöker säga är att det finns undantag. Men det finns absolut ingen principiell regel; det sker *ad hoc*, och det kommer det nog förmodligen också att göra. Lagrådet skriver, har jag läst, att man beklagar att det efter 25 år inte finns någon uppenbar linje. Och det här är nog, mina damer och herrar, föräldra- och barnsituationen. Kommunerna vill ha mer. Staten sitter där och

är naturligtvis osäker, och det varierar från tid till annan. Om jag skulle dra en slutsats vore det att om man ska ändra, bör man göra det efter ett val och med öppna visir. Vill man göra det under en mandatperiod bör det vara av ett nationellt intresse, och kanske skulle man också i så fall kunna tänka sig en kvalificerad majoritet i riksdagen. Förslag ska gärna också ha generell giltighet och inte bara vara riktade mot vissa kommuner.

När det gäller landshövdingetiden vill jag kort säga att jag håller med om att relationen till kommunerna egentligen är problemfri. Det är klart att det förekommer gnissel, och det förekommer att tjänstemän på länsstyrelsen tar ställning utifrån ett enbart fackmässigt perspektiv, men det går i allmänhet att korrigera. Genom täta kontakter med kommunerna kan man höra om det är något som är störande och besvärande och om det går att rätta till. Dessutom får staten som tillsynsmyndighet vara väldigt noggrann med att inte gå ut i medierna och tala om att man har funnit fel innan man diskuterat med kommunerna. Framför allt gäller det att se om man inte under hand kan rätta till det som möjligen är fel.

När det gäller regionförsöken ska jag fatta mig extremt kort för att hålla tiden. Jag kommer ihåg från partiledartiden att man, när det gick dåligt i en Sifundersökning, alltid sade: Det här stämmer inte alls med stämningen i partiet. Det är god stämning nu. Eller också sade man: Vi har inte fått ut vår politik. Det var de två standardsvaren. Egentligen hade jag någon gång lust att svara precis tvärtom: Ja, det här stämmer för det är gräsligt dålig stämning i partiet nu, och det verkar som vi har nått ut med vår politik. Men riktigt så enkelt är ju inte livet. Om jag då tillåter mig att svara något i kyrkan kan jag ju säga att man, om man läser motionerna, ser att det är de mindre partierna som är mest angelägna om att decentralisera, införa direktvalda regionalfullmäktigen, regionfullmäktigen, stadsdelsfullmäktigen osv. Möjligen därför att man inte nått så långt i riksdagsvalen. Möjligen tror man att om man bara får ned det här på det lokala planet, så når man ut med sin politik på ett bättre sätt. Det är den slutsats som jag drar.

En annan fråga som jag bara kort vill kommentera gäller legitimiteten. Det anses ju ha en högre legitimitet om ett beslut fattas av en kommunal tjänsteman än av en statlig tjänsteman. Som gammalt borgarråd resonerar man så därför att man då har ett större inflytande än över statliga tjänstemän. Därför är det så. Det kan också bero på att vi har för lite ministerstyre. Det vill jag möjligen säga, när vi ändå svär i kyrkan. Men faktum är att vi kan vända på det och fråga den enskilda människan om hon egentligen är uppmärksam på skillnaden när ett ärende handläggs av en kommunal tjänsteman eller av en statlig tjänsteman. Jag är inte alldeles säker på det. Det leder mig också till slutsatsen att det inte är en folklig efterfrågan eller ett folkligt tryck som har lett fram till de här regionförsöken – där håller jag i allt väsentligt med Bengt K Å Johansson. Väljarna är alltså rätt oklara över vem som har ansvar för sjukvården i landet. Jag vill säga att staten i allmänhet är den som får ansvaret eller kritiseras när sjukvården inte fungerar, inte landstingen. Jag har ett intryck av att det ofta egentligen är landstingspolitiker som har velat ha mer inflytande och mer makt. Det är inget fel i det. Det är deras roll. Det är deras uppgift. Huruvida sedan staten vill ge dem det eller inte är en sak att avgöra. Jag delar kanske Bengt K Å Johanssons uppfattning att man nog ska vara

försiktig, eftersom det är svårt att göra det hela reversibelt. Den statliga principen har här varit som alltid. Det är en föräldraroll. Ni vet hur det är. Man ger och man tar. Man vet inte riktigt, och man håller inte alltid sams, och ungarna tar för sig.

Sverige är ett litet land. Jag tänker inte avslutningsvis försöka säga vad staten bör sköta och inte sköta. Jag vill bara säga att jag tycker att det finns vissa frågor som rimligtvis i skärningspunkten är statliga. Arbetsmarknadspolitik är i väldigt hög grad ett statligt ansvar. Det gäller också näringspolitik och transportpolitik. Det är tre frågor som jag tycker är viktiga och som man nog, ärligt talat, också som kommunalman tycker är statliga och ett statligt ansvar. Nu menar jag inte varenda vägstump eller så, men stora sådana här investeringar är och förblir och måste vara statliga. De måste drivas av staten. Tack så mycket!

Ordföranden: Tack ska du ha för detta! Det blev ungefär som vi hade hoppats, nämligen att ni var lika och olika, så i denna mening uppfyllde ni våra högt ställda förväntningar. Frågan är uppfylld, dock Gunnars. Varsågod!

Gunnar Wetterberg: Tack så hemskt mycket! Jag ska först tacka för att jag fick komma hit. Jag har varit på väg hit i hela mitt liv. Det här var det första svåra ordet som jag snavade över när min far tjänstgjorde i kansliet. Jag klarade aldrig av att säga mer än ”konstisottet” eftersom jag då var tre år gammal. Men nu kan jag hela namnet på utskottet.

Om jag då skulle kommentera vad de två här före mig har sagt börjar jag bakifrån och tar det här med historien och regionförsöken. Det är ungefär som Ulf och Bengt har varit inne på. Regionernas organisering har under mycket lång tid varit en fråga för staten. Det har inte folket brytt sig något nämnvärt om, och det har inte folket fått bry sig något nämnvärt om. Vi hade något slags regionala maktstrukturer på 1300- och 1400-talen. De gjorde Gustav Vasa sitt bästa för att fördärva. Det slutade väl med västgötaherrarnas uppror någon gång på 1500-talet, och så avrättade man de sista som hade någon regionalt vuxen makt att tala om i det här landet. Sedan dess har det varit staten som har styrt och ställt.

Ulf talar om Oxenstierna. Möjligen kan man då tala om en av Ulfs företrädare, nämligen kanslerns bror Gabriel. När man lade grunden till det som sedan blev landshövdingeämbetet – jag tror att det var 1624 – var Gabriel ståthållare i Stockholm. Han samlade den tidens landshövdingar omkring sig i ett upprop till kungen där de bad honom att inte införa denna mellannivå, som man då tänkte sig, därför att de med sitt ringa förstånd inte ansåg sig kapabla att klara av de uppgifter som lades på dem.

Ulf Adelson: Var det landshövdingarna?

Gunnar Wetterberg: Ja, det var landshövdingarna. Men självförtroendet växer ju med åren.

Ulf Adelson: Ja, det är ju tur.

Gunnar Wetterberg: När det sedan gäller självstyrelsen skulle jag bara vilja säga att den historieskrivning som Nils Fredrik Aurelius refererade till, som de här statsvetarna har gjort, är väldigt omdiskuterad, för att uttrycka det lindrigt. Bland historikerna finns Eva Österberg i Lund och Peter Aronsson i Växjö som nog egentligen ger uttryck för en ganska annorlunda uppfattning.

Jag tror också att den är mer nyanserad och att det är en mer klar uppfattning. Problemet som statsvetarna har råkat ut för är att de har gått på det skrivna ordet, och det har alltid varit överheten som har hållit i pennan, och överheten har alltid haft ett intresse av att ge sken av att ha mer kontroll över skeendena än vad överheten möjligen har.

Staten har försökt organisera den lokala nivån, men staten har också gång på gång råkat ut för att den lokala nivån är mycket kapabel att organisera sig själv. Därför finns det ett samspel mellan självstyrelsen och den statliga styrningen som löper långt tillbaka. Den första gången som man formellt uttryckt fick lokal självstyrelse var i kyrkoordningen 1571 när socknarna fick ansvaret för fattigvården efter reformationen. Tidigare var det kyrkans uppgift. Redan 1624 hade man en återställardebatt i riksdagen därför att regeringen ville ta ifrån socknarna fattigvården, och de argument och de intressen som uppträdde i 1624 års debatt om vad som hette konstitutionen mot tiggare och tidstjuvar är samma stat- och kommundebatt som sedan har pågått i 375 år. Jag tror att man kan ha det perspektivet.

När det sedan gäller dagens situation skulle jag vilja säga någonting om de ekonomiska aspekterna därför att de också är ganska viktiga i det hela. Jag skulle vilja säga att vi har en lite paradoxal situation därför att kommunerna är så mycket större i Sverige och i Finland och i någon mån också i Norge och i Danmark än vad de är i nästan alla europeiska länder. Just den här storleken är en del av bekymret därför att kommunerna och deras utgifter svarar för en sådan stor del av de offentliga ekonomiska utgifterna att det, när man hamnar i besvärliga ekonomiska lägen, är väldigt svårt att inte ta med kommunerna och landstingen och deras utgifter i den makroekonomiska politiken. Det är alltså en illusion att tro att man t.ex. genom att dra ned på statsbidragen och öka skattefinansieringen skulle stärka självstyrelsen särskilt mycket. Det är nämligen inte svårare att skära i en skattebas än vad det är att skära i ett statsbidrag. Det kan vi som har varit på Finansdepartementet intyga. Det måste antagligen vara så. Det vore orimligt att utfärda något slags fribrev för kommunernas ekonomi, oavsett vilket ekonomiskt läge man hamnar i.

Problemet är ju att upprätthålla den här balansen mellan att ge ramar och att tillvarata nationella intressen och att gå djupt in i beslutsprocessen i detaljutformningen. Den beskrivning som Bengt K Å Johansson gjorde delar jag i mångt och mycket. Beslutet om de generella statsbidragen, som trädde i kraft 1993, innebar ett stort steg framåt för den kommunala självstyrelsen, och det är ändå trots allt fortfarande med de här generella statsbidragen vi lever.

Sedan upptäckte rikspolitiken att den kanske hade avhänt sig mer än vad den egentligen ville. Åtskilliga fackdepartement hade pillat med statsbidragsförordningarna som en viktig och meningsfull uppgift i sin tillvaro, och plötsligt var man avhänd den funktionen. En hel del som har hänt sedan dess på skolmåltidernas, bibliotekens och andra nationella intressens område är lätt att tolka som en abstinensreaktion från statsmakterna.

Om man skulle göra någon reflexion skulle jag vilja ta upp det tema som både Ulf och Bengt har varit inne på, nämligen den nationella tillsynens roll. Sedan vi fick de moderna kommunallagarna 1862 har man ju egentligen sagt att kommunerna ska få göra mycket som de finner för gott, men staten ska ha en tillsyn som fungerar. Jag skulle vilja säga att en del av det som i dag utmå-

las som problem i de senaste tio årens utveckling är att staten inte har skött sin tillsynsuppgift ordentligt. Staten har inte ägnat tillräcklig eftertanke åt frågan om hur man ska ha en tillsyn som svarar mot den resultat- och målstyrning som Bengt talar om.

Jag håller helt med om att skolans område är ett exempel. Den tillsyn som Skolverket försökte utöva under ett antal år var i mycket hög grad processinriktad och handlade om sådant som ifall man hade rätt benämning på rektorn när man kallade honom för platschef och inte rektor. Jag skulle som medborgare tycka att det egentligen hade varit intressantare om Skolverket redan från början hade tagit sig an det som nu verkar vara på väg, nämligen att följa upp vad som händer med elevernas kunskaper i förhållande till de förutsättningar som olika skolor i landet har. Att det inte har skett tidigare utan initieras först nu är faktiskt statens tillkortakommande och inte kommunernas. På samma sätt tror jag att det är väldigt bra att Socialstyrelsen har börjat föra en diskussion om hur man ska kunna göra mer vetenskapliga utvärderingar av det som omsorgen och vården åstadkommer och att man försöker göra det bekant för medborgarna.

Ett problem är också hur man påverkar medborgarnas förväntningar. Jag kunde när jag jobbade på Kommunförbundet uppleva frustration. Man räknade ganska noga på kommunernas resurser och på vad man kunde vänta sig av utgiftsutveckling och var skapligt överens på miljarden när med kollegerna i Finansdepartementet om hur det såg ut. Men sedan gick olika fackministrar eller oppositionspolitiker i fackutskotten ut och talade om de miljarder som regnade över kommunerna. Och varför var de då inte snällare mot de gamla, och varför såg de inte till att lärarna fick en bättre löneutveckling? Och man visste att varje sak denna minister sade egentligen innebar att man räknade upp utgifterna med ett antal miljarder. Men det gjordes aldrig, eftersom klokare delar av regeringen visste att det inte fanns utrymme för det. Problemet som uppstår är att denna koll på siffrorna har inte varje TV-tittare. Dessa uttalanden från riksnivån skapade förväntningar bland medborgarna som de kommunalt ansvariga inom sina ekonomiska ramar inte hade förutsättningar att leva upp till och inte borde leva upp till därför att staten i sin visdom hade infört balanskrav på de kommunala budgetarna. Här tror jag att det finns en diskussion att föra. Vad väcker man för förväntningar i förhållande till vad det finns resurser att uppfylla?

Jag hörde till dem som var fascinerade av frågan om grundlagsskyddet av den kommunala självstyrelsen när jag började på Kommunförbundet. Jag försökte lära mig av Curt Riberdahl och andra, och så småningom inser man att det är mycket svårt att skriva fast detta i lagtexter. Det är mycket så, som Ulf säger, att det här är något som har hanterats *ad hoc in casu*, och kommunernas storlek i den offentliga ekonomin gör att det är svårt att skriva fast i grundlagstext vad det är som bör gälla. Jag tror att det fortfarande måste bygga på de konsensusöverenskommelser som Bengt talade om. Jag kan möjligen ibland göra reflexionen att vi kanske avhände oss ett av de bästa sätten att reglera förhållandet mellan den centrala nivån och den lokala när första kammaren avskaffades. I första kammaren fanns det ett mycket enkelt och formlöst sätt för de lokala intressena och riksintressena att mötas utan några lagregleringar. Det är också påfallande att konflikten mellan kommu-

nera och staten har blivit mer akut sedan man separerade de olika nivåerna på det vis man gjorde när första kammaren avskaffades. Det var en riktigt reaktionär synpunkt att avsluta med.

Ordföranden: Tack, Gunnar Wetterberg. Du började på 1500-talet, så varför inte återknyta till någonting gammalmodigt på slutet. Tack för dessa inlägg. Jag hade från början tänkt att låta Bengt och Ulf kommentera Gunnar, men jag tror att vi avstår från det för tids vinnande. Vi har ungefär 25 minuter på oss till frågor, synpunkter och inlägg. Vi kan väl göra så att om det uppstår någonting som är alldeles akut så vinkar någon av er, och så släpper jag in er. Annars tror jag att vi följer huvudlinjen från första varvet, nämligen att vi lägger på synpunkterna från utskottet och sedan lämnar vi ordet till er på slutet.

Nils Fredrik Aurelius: Jag skulle vilja säga något om PARK-utredningen. Jag tror att det värdefulla i den är de analyser och det material som finns där, inte så mycket slutsatserna. Det finns inte så många, de går inte att dra på en så här kort s.k. försöksperiod.

I PARK-utredningen presenterade jag en liten skrift av Peter Ehn som heter *I skärningspunkten*, om en förändrad landshövdingensroll. Frågan blir då: Hur kommer länsstyrelserna och landshövdingarna att se ut i framtiden, om det blir som det nu är i försökslänen eller ytterligare mer av samma slag? Försöken går ju i stort sett ut på att vissa statliga uppgifter, utvecklingsuppgifter och pengar har förts från länsstyrelserna till självstyrelseorgan. Peter Ehn menar att därmed går luften lite ur landshövdingarna och länsstyrelserna, om de inte har utvecklingsansvaret. I framtiden skulle vi då, menar han, inte få sådana färgstarka och roliga landshövdingar, stora personligheter som vi har i dag, utan landshövdingensrollen skulle mer bli den av en vanlig tråkig generaldirektörs. Kan det vara riktigt?

Helena Bargholtz: Det finns ju t.o.m. de som ifrågasätter om vi över huvud taget ska ha några landshövdingar, om de behövs. Sedan finns det andra som menar att vi skulle behöva många fler, med tanke på att vi så att säga kanske behöver möjlighet att förflytta folk. Grönköpings veckoblad hänvisar jag till.

Min fråga gällde egentligen det som diskuterades i förra passet och som ni inte alls har berört. Det gäller medborgarnas möjligheter att hävda sig mot olika kommunala nivåer. Jag tänker t.ex. på frågan om judikaliseringen av politiken och möjligheten att gå till domstol, om hur ni ser på det som man börjat tala om som rättskommun.

Åsa Torstensson: Jag skulle allmänt i de olika strukturdiskussionerna – om det är statens förlängda arm som landshövding, statsråd eller kommunalråd – försöka få in medborgarperspektivet. När vi pratar om kommunal självstyrelse har det en relation till folkets möjligheter att vara med och styra. Det är därför det finns i regeringsformens första kapitel. Det är liksom grundläggande att det finns en demokratisk aspekt, alltså en tydlig relation till att det kommunala självstyret har ett uppdrag, är ett redskap för att bygga upp folkstyret. Jag har uppfattat det som om många, framför allt Bengt K Å Johansson och Ulf Adelsohn, resonerade utifrån någon form av leverantörskap, alltså serviceleverantör. Det skulle vara den yttersta uppgiften. Därmed fastnar vi i en relation stat-kommun där medborgaren står som tredje part helt vid sidan

om och inte ges möjlighet att vara delaktig i och styra vad 289 olika kommuner vill utveckla. Jag skulle vilja ha reflexioner på det. Ni har erfarenhet, båda två, av medborgarperspektivet. Jag skulle vilja ha en reflexion från ert håll om det.

Så en fråga till Gunnar Wetterberg. Jag får också ansluta mig till den konservativa delen. Jag tycker att vi skulle återinföra tvåkammarriksdagen. När vi pratar om det kommunala självstyret skulle jag vilja få en reflexion från ditt håll om var medborgarperspektivet då finns, just utifrån att det faktiskt finns i regeringsformens första paragraf och första kapitel.

Ordföranden: Nu har jag Pär Axel Sahlberg, Per-Samuel Nisser, Per Lager och Mats Einarsson på listan. Och det är väl ungefär, om jag kikar på klockan, vad vi kommer att hinna. Men vi försöker med ett mellanvarv, annars blir det så stereotypt. Vi släpper in Bengt, Ulf och Gunnar i den ordning ni själva väljer. Varsågod.

Bengt K Å Johansson: Landshövdingens roll blir naturligtvis tunnare och kanske också gråare om man bara kommer att vara en kontrollfunktion, utan någon dynamisk roll. Så det är klart att där finns den aspekten också. Vi har som landshövdingar tyckt att det var viktigt och spännande, och man hade idéer, och det är inte lika fascinerande om hela utvecklingsprocessen läggs utanför länsstyrelsen. Vi har lite grann av den typen i t.ex. Norge. Man kan säga att fylkesmannen har ett mer begränsat uppdrag, liksom även i Danmark. Då blir det mer av en juridisk kontrolluppgift och kanske lite annan rekrytering, om vi går direkt på din fråga. Det skulle jag kunna tänka mig.

När det gäller det som Åsa Torstensson tar upp är nog skillnaden oss emellan att man som landshövding upplever sig som ett uttryck för medborgarinflytande, visserligen via att man är utsedd av regeringen, att förvalta vissa saker. Men det står inte i motsättning till att man har direkta val, och på det sättet försöker man att fullfölja en politik som ligger i medborgarnas intresse och som har kommit till uttryck genom riksdagsbeslut. Men när det gäller den kommunala självstyrelsen försökte jag lägga ned så mycket som möjligt av det som är direkt kopplat till den enskilde på kommunerna, respektive på sjukvården, sjukvårdsförvaltningen. Det är det som medborgarna möter. Där kan man inte säga att det finns några hinder via länsförvaltningen, så jag ser inte motsättningen därvidlag. Den kommunala självstyrelsen är långtgående, och den möter medborgaren just på det kommunala planet. Jag har aldrig upplevt det på annat sätt.

Ulf Adelson: Det som inträffade för min del när jag blev landshövding var att jag fort blev opolitisk eller avpolitiserad. När man sade något som politiker – det vet ni ju – var det omedelbart någon från något annat parti som sade tvärtom eller i alla fall ifrågasatte ens goda vilja och höga moral. Men som landshövding inträffar något väldigt intressant. Plötsligt uppfattas man – och det kanske är ett historiskt perspektiv i detta – som någon som faktiskt företräder medborgarna och medborgarnas bästa och som vill väl. De kanske inte håller med om vad man säger, men tycker att det här är nog en person som vill vårt län och vår utveckling väl. Det är en helt annan situation. När medierna ringde under partipolitisk tid ringde de fyra på morgonen och sade: Jag vill ha en kommentar. Möjligen var man inte så pigg på det. Nu säger de: Jag är ledsen om jag ringer hem och stör, men jag hoppas att det inte gör någon-

ting om jag ställer en fråga. Det är en oerhörd skillnad. Var och en kan analysera skälet till detta. Det är en inte oväsentlig roll som landshövding. Man får brev och uppvaktning från alla tänkbara håll och människor, ungefär som man när man förr i världen vände sig till kungs. Man vänder sig till landshövdingen och säger: Jag vet inte vart jag ska vända mig, kan jag få hjälp? Jag har oändligt med sådana saker.

Sedan är rollen olika. I Stockholms län har regionalpolitiken varit delegerad till landstinget sedan 1970, utan att det har varit något problem. De anslag jag har för olika typer av utveckling av alla de slag, som i Norrbotten kanske är 150–175 miljoner, är i Stockholms län 6 miljoner. För Stockholms läns landsting, med en budgetomsättning på, skulle jag tippa, ungefär 25 miljarder är dessa 6 miljoner inte något dramatiskt intressant belopp. Det är annat man är ute efter. Det är att få överta beslutanderätt för stora statliga belopp. Det vore absolut fel att låta ansvaret för transportpolitiken övertas regionalt. Det måste vara ett statligt ansvar att hålla ihop nationen ur transportsynpunkt, för att ta ett exempel.

Men det är en annan sak man inte ska glömma. Det jag har lärt mig under de här åren är att den offentliga sektorn i Sverige egentligen har mycket stora resurser. Men vi samordnar dem inte. Den främsta rollen en landshövding har är att samordna resurserna i olika typer av operationer och annat. Då får vi ut väldigt mycket mer för vad den offentliga sektorn har.

De statliga myndigheterna vill i allmänhet ha stuprör. Det vill man från departement hela vägen ned. Man vill ha självbestämmande och egen regional organisation. Landshövdingarna strävar efter det man kallar stupränna, dvs. att man i stället har en något så när stark statlig närvaro i länet, ofta med landshövdingen som den samordnande. Där finns en skärningspunkt. Jag tror faktiskt att en länsstyrelse ska ha mycket mer av en myndighetsroll. Men man ska se till – jag ska strax avgå och Bengt K Å Johansson har gått, så här kan vi bli trodda – att man har en statlig regional närvaro. Man ska se till att det är en myndighet i högre utsträckning, för jag tycker att planering är en kommunal fråga. Det är deras prerogativ. Men man ska låta statliga funktioner, arbetsmarknadsfrågor, polisfrågor och annat, ha en styrning mer regionalt av statens förlängda arm, länsstyrelserna.

Sedan ska jag bara kommentera en sak till. Tiden medger inte mer, tyvärr. När jag sysslade med bostadssituationen i Stockholm, vilka var de främsta hindren för att man skulle bygga? Jag kom fram till att ett av dessa hinder var rätten att överklaga. Det är ju medborgarperspektivet i egentlig bemärkelse. Vem som helst som anser sig vara berättigad kan överklaga en detaljplan. Det kostar inte en krona. Man skickar in det, det går till länsstyrelsen och sedan till Regeringskansliet. Det handläggs av förfärligt många och kommuniceras, och det kostar oerhört mycket. Det kostar inte den enskilde ett öre. Det är ett medborgarperspektiv. Jag tycker att det är riktigt att man kan få gå till en instans, men kanske inte till fler utan att sätta ned en peng.

När det gäller bygglov kan man gå till ännu fler instanser. Då kan man inte bara gå till länsstyrelsen, utan vidare till länsrätten och kammarrätten. Man kan begära prövningstillstånd. Får man inte det överklagar man beslutet att inte få prövningstillstånd men det kostar inte ett öre. Ur den aspekten finns verkligen rätten att gå till förvaltningsdomstolar in absurdum, skulle jag vilja

säga, i Sverige. Det gagnar icke nationella, kommunala, regionala eller andra medborgarintressen. Jag vet att det är ett smalt perspektiv, men det är något som tyvärr kommer bort.

Ordföranden: Tack för detta. Vi sparar Gunnars fråga till sista varvet. Jag ser nu att vi har elva minuter på oss. Vi har fyra frågor, och sedan tänkte jag få ett avslutande varv hos er. Det lägger viss makt på frågeställare och svarare att hushålla broderligt och systerligt med tiden.

Per-Samuel Nisser: Ulf Adelson sade i det första inlägget att Sverige är litet. Men samtidigt kan man säga att Sverige är stort. Det är väldigt olika förutsättningar i olika delar av landet. Stockholm har väl 600 000–700 000 invånare, och antalet ökar. I det län jag kommer från finns det en kommun som heter Munkfors. Den har 4 200 invånare, och antalet minskar. Det är väldigt olika förutsättningar men ändå samma uppgifter.

I detta perspektiv skulle jag vilja att ni kommenterade en ökad central styrning, och hot och möjligheter kring det, eller ett ökat kommunalt ansvar, och hot och möjligheter.

Per Lager: Det var väl Gunnar Wetterberg som sade att när det gäller regionerna är det enbart en fråga för staten och inte för folket. Många av oss som tror på direktvalda regionfullmäktige tror att detta är en fördjupning eller en breddning av demokratin. Däremot ser jag att det ofta är på det viset att medborgarna inte är i fas med den utveckling som sker. Det såg vi bl.a. i Västra Götaland, där det plötsligt skapades länsgränser som inte hade efterfrågats av folket. Det visade sig vara en väldigt lustig slutkläm på Skaraborgsdelen. Därför håller jag med Bengt K Å Johansson om hur det skulle ha kunnat se ut: bättre.

Är det så att det har skapats en ny regional nivå, där man helt enkelt har gått förbi folket av rent administrativa eller andra skäl, som man finner lämpliga och effektiva just nu? Och hur det ska gå i framtiden om inte folket är med på noterna?

Mats Einarsson: Jag misstänker att min fråga inte låter sig bli besvarad på den tid som återstår, men jag ställer den ändå. I de papper vi har fått citeras lite förarbeten till regeringsformen. I ett par centrala meningar står det: I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt sett gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällsliga mål.

Fråga ett: Har denna konsensus nu försvunnit?

Fråga två: Var det Bengt K Å Johansson och den regering han satt i som hjälpte till att bryta upp denna konsensus genom sin decentralisering och effektivisering?

Ordföranden: Tack för detta. Då tror jag att vi går i motsatt riktning i slutet och ger ordet till Gunnar Wetterberg först, eftersom han fick avstå i förra varvet.

Gunnar Wetterberg: När det gäller Åsas och Helenas synpunkter om medborgarperspektivet är det ju det centrala. Det som åtminstone Eva Österberg och Peter Aronsson driver som tes, och som jag tror att det ligger mycket i, är att inflytandet över saker som ligger nära är det som gör att medborgarna tar

ansvar för något som är större än det enskilda hushållet och den enskilda familjen. Och hur betydelsefullt det är, är svårt att avgöra. Men jämför partiväsendet i Sverige med partiväsendet i de flesta andra västeuropeiska länder. Vi har ett partiväsende, som trots alla bekymmer vi kan ha – medelålder och sådant på föreningsmöten – är mycket mer vidareförgrenat och når mycket längre ut mot vanliga medborgare än vad det gör i de flesta andra länder i Europa. Jag tror att förklaringen mycket är att två tredjedelar av den offentliga produktionen ligger i händerna på kommuner och landsting. Det lönar sig att ringa upp sin kommunalpolitiker och skälla ut honom eller henne. Det vet folk, och därför håller de någorlunda rätt på vad som händer. Vi brukar också, för Sveriges del, få högre siffror än många andra länder när det gäller vad man vet om politiska frågor, om man känner någon politiker i sin närhet och sådant.

Jag försökte, Per Lager, säga någonting om hur det har varit med de regionala nivåerna. Sedan kan man inte utesluta att någonting som centralstaten har skapat vinner en annan förankring än vad det ursprungligen hade. Det är ingen tvekan om att landshövdingarna kom till därför att skatteindrivningen i landet fungerade för dåligt. Men det är kanske inte det som folk förknippar Ulf med, som han själv berättade. Saker och ting kan, när de väl finns på plats, komma att fylla en annan funktion än vad de ursprungligen var tänkta att göra.

Sedan till Mats Einarssons fråga. Jag tror egentligen att konsensusen finns kvar. Man diskuterar på marginalen hur man hanterar det ena eller det andra. Vad jag som ekonom var tagen av när jag hamnade på Kommunförbundet och fick lära mig lite om den kommunala världen är att självstyret är ekonomiskt mycket rationellt. Man brukar säga att ett problem med svensk ekonomi är att vi har en så stor offentlig sektor. Det är lite grann utifrån föreställningen att då kan konsekvenserna av ett enda beslut bli alldeles galna när de upprepas från Ystad till Haparanda. Men tack vare självstyrelsen har man i den offentliga sektorn fört in en av marknadens mera sympatiska mekanismer, nämligen att man prövar sig fram. Gör man något galet i Haninge har det en nytta för resten av landet, eftersom man då inte behöver göra om Hanninges dumheter. Och gör man något klokt någon annanstans i landet sprider det sig genom alla de konferenser som Kommunförbundet arrangerar. Självstyrelsen hjälper den offentliga sektorn att smidigare anpassa sig efter förändrade förhållanden än vad som hade varit fallet om staten hade varit tvungen att tänka ut allt som skulle göras i varje läge.

Sedan skulle jag också vilja kommentera något som Kenneth Kvist frågade om tidigare, när det gäller tjänstemännens ställning. Faktum är att tjänstemännen i staten av hävd har en mycket starkare ställning än vad de kommunala tjänstemännen har. I kommunerna finns det en tradition av att politiken går mycket djupare in i besluten än vad politikerna på statlig nivå gör. Att vi upplever det som att de kommunala tjänstemännens makt är större beror ju bara på att de är så kolossalt många fler än de statliga tjänstemännen.

Men om man ser det historiskt är det så att i staten kommer förvaltningen före politiken. Den finns redan på plats när politiken börjar komma in på 1800-talet. I kommunerna är det precis tvärtom. Där är det lekmän som dominerar ända från första början. Tjänstemännen har fortfarande egentligen ingen

riktigt ordentligt lagreglerad roll, utan de är bihang till politikerna och en nödtvungen eftergift till att lekmännen inte hinner klara av allting själva. Det kan väl i och för sig diskuteras om inte kommunernas sätt att fungera skulle må bra av en tydligare rågång på den punkten.

Ulf Adelson: Jag kan hålla med i mångt och mycket. Det här har också lite att göra med det jag sade om ministerstyre. Det är ett annat mantra som vi kort har nämnt. Jag tror att det är oenigheten som syns, om jag skulle kommentera Mats Einarssons fråga. I huvudsak är det konsensus. Man är överens om väldigt mycket. Men det är inte det som förs fram i debatten.

När det sedan gäller kommunerna är de väldigt olika stora. Men samtidigt såg jag i den regionalpolitiska utredningen att vi i Sverige har ungefär 100 arbetsmarknadsregioner. Det är väl möjligtvis egentligen det som skulle vara mera naturliga kommungränser om man skulle se till en något så när rationell verksamhet. En arbetsmarknadsregion är något som är sammanhållet på betydligt mer rationella grunder än en kommungräns, som ju kan ha en helt annan bakgrund.

Om jag skulle önska något för framtiden skulle det kanske vara att man funderade i de termerna.

Jag vill till Per Lager bara säga att det inte finns något som stör mig mer än när man säger att man är valtrött. Det är ovärdigt. Människor runt om i världen riskerar livet för att få fria val, och här talar vi om valtrötthet. Men det spelar ingen roll vad vi säger. Jag tror ändå inte att man i Sverige orkar med direktval till stadsdelsnämnder, till kommunfullmäktige, till landsting, till regionfullmäktige, till riksdagen och till EU-parlamentet. Det blir för mycket.

Kanske är människor inte valtrötta, men de har mycket att göra. Tiden är kort för oss alla, och det händer mycket. Jag vidhåller min övertygelse efter många års verksamhet att landet är för litet för att ha dessa sex nivåer. Det fungerar kanske för USA men vi är inte USA.

Bengt K Å Johansson: Helt kort med anledning av det som Per-Samuel Nisser tog upp.

Vi har respekt för att små kommuner vill behålla sin självständighet. Vi tycker också att de största kommunerna är för stora. Jag har varit en varm anhängare av kommunaldelsnämnder för att komma närmare medborgarna. Men jag tror att vi här också har en förklaring till att vi har ett mjukt regelsystem. Vi vill inte organisera för mycket, eftersom det är en väldigt stor skillnad mellan den stora och den lilla kommunen. Detta skapar ganska olikartade situationer, som kan både nyttjas och missbrukas. Man har byggt på en konsensus att kommuner betar sig likadant, men det är en väldig skillnad mellan hur man nyttjar regelsystemet i en stor och i en liten kommun.

Mats Einarsson! Vi litade på och lutade oss ganska mycket mot att det fanns en konsensus, men det är inte alls självklart. Den ingår som en del i böljandet mellan statlig makt och kommunalt inflytande och kommunal självstyrelse. Denna konsensus är inte given en gång för alla. Om den inte finns eller om den urholkas – jag upplevde att den fanns så länge jag var med – blir nog relationen lite annorlunda, mera formaliserad och reglerad. Jag tror att det är ofrånkomligt, eftersom vi har en dubbel ordning, där rikspolitiker upplever att de har hela ansvaret men ändå vill låta det sila ned till det kommunala planet, direkt till medborgarna.

Vad gäller den fråga som Kenneth Kvist och Per Lager var inne på vill jag säga följande. Jag tror att ett problem när man bygger upp kommunala självstyrelseorganisationer är att det i den statliga förvaltningen finns en väldigt stark tjänstemannatradition. I självstyrelseorganen möter man en jättelik sjukvårdsförvaltning och en rad andra stora förvaltningar som man ska hantera, och man går in med en primärkommunal form för hur besluten ska fattas. Jag tror att en del av problemen ligger där när man bygger upp en stor regional självförvaltningsorganisation. Det tar säkert tid innan detta har satt sig. Man måste ha respekt för att tjänstemännen i en stor förvaltningsorganisation måste få tid på sig att arbeta fram förslagen till en mera slutlig position.

Ordföranden: Tack så hjärtligt, ni tre och de tre som är kvar från den första panelen, för en mycket spännande och spänstig förmiddag! I den mån vi hade förväntningar på att alla problem skulle vara lösta i dag klockan 12 får vi möjligen konstatera att detta mål inte är uppfyllt. Däremot har den här förmiddagen inneburit en problematisering som jag tycker har varit mycket uppfriskande. Ni sex och Krister Ståhlberg ska ha ett stort tack, för det är ni som har äran för att diskussionen har nått en sådan höjd.

1993/94:URD1	FÖRSVARsutskottet Uppföljning av vapenstölder och vapenförvaring i försvaret
1993/94:URD2	KULTURUTSKOTTET Bevakning vid centralmuseerna. En kartläggning
1993/94:URD3	FÖRSVARsutskottet Kommunal beredskap – läge och problem
1993/94:URD4	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Varför ökar antalet förtidspensionärer? – regelförändringar, yrkesförändringar och arbetslöshet 1980–1993
1993/94:URD5	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Samhällsinformation – regeringens och riksdagens roller
1993/94:URD6	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Samhällsinformation i riksdagen
1994/95:URD1	RIKSDAGENS UTSKOTT, utvärderingsgruppen: Utskottens roll och inflytande vid några utländska parlament – Förekommer uppföljning och utvärdering?
1994/95:URD2	LAGUTSKOTTET Kunskapen om konsumentköplagen hos konsumenter och detaljister
1995/96:URD1	UTBILDNINGSUTSKOTTET Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?
1995/96:URD2	KONSTITUTIONSUTSKOTTETS seminarium den 7 mars 1996 KU:s granskning – juridik och/eller politik?
1995/96:URD3	UTBILDNINGSUTSKOTTET Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism i skolan Studenternas rörlighet mellan högskolorna efter 1993 års reform

1996/97:URD1	NÄRINGSUTSKOTTET Energiomställningsprogrammen
1996/97:URD2	UTBILDNINGSPUTSKOTTET Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning – en uppföljning
1996/97:URD3	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Arbetslivsinriktad rehabilitering – En jämförande studie av anställdas och arbetslösas arbetslivsinriktade rehabilitering
1996/97:URD4	UTBILDNINGSPUTSKOTTET Grundläggande högskoleutbildning Former för politik och planering
1996/97:URD5	UTBILDNINGSPUTSKOTTET Hur går det för forskningen? Samarbetet mellan vissa forskningsstiftelser och statliga forsk- ningsstiftelser och statliga forskningsfinansierande organ
1997/98:URD1	SOCIALUTSKOTTET Assistansersättningen Hur fungerar assistansersättningen för personer med stora funk- tionshinder?
1997/98:URD2	NÄRINGSUTSKOTTET Statens stöd till forskning och utveckling av informationsteknik inom det näringspolitiska området – uppföljning av satsningar 1993–1996
1997/98:URD3	UTBILDNINGSPUTSKOTTET Planering av högskoleutbildning – vad är önskvärt och vad är möjligt?
1997/98:URD4	NÄRINGSUTSKOTTET Statens finansiering av teknisk FoU
1997/98:URD5	NÄRINGSUTSKOTTET Datoriseringen vid Patent- och registreringsverket

1998/99:URD1	BOSTADSUTSKOTTET Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling – Uppföljning av den hittillsvarande fördelningen av ramanslaget E1 under statsbudgetens utgiftsområde 18
1998/99:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Pedagogisk utbildning för högskolans lärare Undervisningen om alkohol, narkotika och tobak (ANT) i skolan
1998/99:URD3	UTRIKESUTSKOTTET Sveriges uppföljning av två FN-konferenser under 1990-talet – FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED, i Rio de Janeiro, 1992 – FN:s kvinnokonferens i Peking, 1995
1998/99:URD4	UTRIKESUTSKOTTET En uppföljning och utvärdering av FN:s världskonferenser under 1990-talet – Regering, riksdag, myndigheter och frivilligorganisationer på nya internationella arenor – vem har makten över svensk utrikespolitik i FN-frågor?
1998/99:URD5	UTRIKESUTSKOTTET Internationell konflikthantering Quo vadit Europa? – freden, säkerheten och demokratin inför 2000-talet Paneldiskussion med Natos generalsekreterare Javier Solana Mänskliga rättigheter i interna konflikter och det civila samhällets roll
1998/99:URD6	SOCIALUTSKOTTET Läkemedel i framtiden
1999/2000:URD1	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Konstitutionsutskottets seminarium den 23 Mars 2000 Skall makten delas?
2000/01:URD1	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om mångfald och konkurrens inom den den 23 maj 2000
2000/01:URD2	FINANSUTSKOTTET Statens styrning och resultatuppföljning av Finansinspektionens verksamhet <i>Konsultrapport</i>

SVERIGES 
RIKSDAG 

Beställningar:
Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm
Tel 08-786 58 10
Fax 08-786 61 76
