

Mars 2015

# SNS ANALYS

nr26

## Strategier för att möta småkommunernas utmaningar

I dag har en av fyra kommuner färre än 10 000 invånare. Fallande befolkningstal i många av Sveriges småkommuner gör det svårare att uppfylla välfärdsåtaganden. I denna skrift ges en historisk bakgrund till dagens situation. Därefter inventeras och värderas de vanligaste förslagen på hur dessa utmaningar ska mötas: 1) sammanslagning av kommuner, 2) införande av asymmetriskt styrelseskick samt 3) satsningar på utökad mellankommunal samverkan. Författarna presenterar även en fjärde möjlig strategi: att uppmontra små och krympande kommuner att aktivt formulera en medveten anpassningspolitik.



### FÖRFATTARE

Gissur Erlingsson är docent i statsvetenskap och universitetslektor vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. E-post: gissur.erlingsson@liu.se.



Josefina Syssner är docent i kulturgeografi och föreståndare vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. E-post: josefina.syssner@liu.se.



Jörgen Odalen är fil.dr. i statskunskap och universitetslektor vid Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet. E-post: jorgen.odalen@liu.se.

**KOMMUNSAMMANSLAGNINGAR MEDFÖR DEMOKRATIPROBLEM.** Småkommunproblemet är ingen nyhet i den svenska politiska debatten. Historiskt har lösningen varit att slå samman kommuner. Denna lösning framhålls även allt oftare i dagens debatt. Sammanslagning av kommuner är dock ingen universallösning. Det är dessutom en lösning som för med sig demokratiproblem.

**ASYMMETRISKT STYRELSESKICK KAN LEDA TILL A- OCH B-LAG.** Även andra lösningar kan få oönskade sidoeffekter. Att införa asymmetriskt styrelseskick kan leda till att kommunerna delas in i ett A- och ett B-lag. Mellankommunala samverkanslösningar är bristfälligt utvärderade och har demokratinackdelar.

**AKTIV OCH MEDVETEN ANPASSNINGSPOLITIK MÖJLIG VÄG FRAMÅT.** Innan mer omfattande reformer sjösätts i syfte att lösa småkommunproblemet, bör man söka mer pragmatiskt orienterade lösningar, exempelvis genom att uppmontra små och krympande kommuner att utforma en aktiv och medveten anpassningspolitik.



**SNS ANALYS** En stor del av den forskning som bedrivs är vid sin publicering anpassad för vetenskapliga tidskrifter. Artiklarna är ofta teoretiska och inomvetenskapligt specialiserade. Det finns emellertid mycket forskning, framför allt empirisk och policyrelevant sådan, som är intressant för en bredare krets. Målet med SNS Analys är att göra denna forskning tillgänglig för beslutsfattare i politik, näringsliv och offentlig förvaltning och bidra till att forskningen når ut i medierna. Finansiellt bidrag har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse. Författarna svarar helt och hållet för analys, slutsatser och förslag.



*Fallande befolkningstal i mindre kommuner utgör en allt större utmaning. I dag har var fjärde kommun färre än 10 000 invånare.*

*Sverige bedöms ha den kraftigaste urbaniseringen av samtliga EU-länder.*

## Tilltagande urbanisering och krympande kommuner

De fallande befolkningstalen i landets mindre kommuner har kommit att bli en allt större utmaning. I dag har 78 av landets kommuner färre än 10 000 invånare. Det är var fjärde kommun (tabell 1). I 15 av dessa, cirka 5 procent av samtliga kommuner, bor färre än 5 000 personer.<sup>1</sup>

Siffrorna bör läsas i ett historiskt perspektiv och sättas in i ett bredare sammanhang. Sedan den senaste svenska kommunsammanslagningsreformen avslutades för drygt 40 år sedan, har invånarantalet sjunkit i nästan hälften (45,5 procent) av landets kommuner. Utvecklingen stämmer till eftertanke, inte minst i ljuset av att Sveriges befolkning ökat med mer än 1,6 miljoner invånare under samma tidsperiod.<sup>2</sup> Befolkningsminskningen är stadig i flera kommuner. Exempelvis minskade 19 kommuner sin befolkning varje år under perioden 1993–2012. I 138 av de 290 kommunerna har invånarantalet minskat under 13 av de senaste 20 åren.<sup>3</sup>

Tabell 1. Antal invånare i Sveriges kommuner år 2014. Källa: SCB (2014).

Antal invånare (i tusental)	Antal kommuner	Procent
– 4,9	15	5,17
5–9,9	63	21,72
10–14,9	59	20,34
15–19,9	32	11,03
20–29,9	40	13,79
30–39,9	19	6,55
40–59,9	25	8,62
60–99,9	22	7,59
100–	15	5,17
Total	290	100

1 SCB (2014). Det är också värt att uppmärksamma att 48 kommuner i dag har färre än 8 000 invånare, en siffra som ska sättas i ett historiskt perspektiv. När kommunblocksreformerna var avslutade 1974 var ursprungstanken att kommunerna skulle ha minst 8 000 invånare. Detta ansågs vara miniminivån för att de nya kommunerna skulle förmå vara ekonomiskt bärkraftiga, ha ett differentierat näringsliv samt kunna garantera tillgången till god kommunal service (jämför Nielsen 2003 och Axelsson och Bornefalk 2011).

2 Sveriges folkmängd var år 1974 8 176 691 och år 2014 9 743 087.

3 *Dagens Samhälle* (2013a).

Och under 2013 sjönk befolkningstalen i 84 av landets kommuner. Om det inte hade varit för invandringen till Sverige hade minskningen gällt för över 200 kommuner.<sup>4</sup>

Befolkningsminskningen beror delvis på att det föds färre än vad det dör i de mindre kommunerna. Utvecklingen beror också på att svenskar i stor utsträckning väljer att flytta från landsbygd till storstadsregioner. Faktum är att Sverige bedöms ha den kraftigaste urbaniseringen av samtliga EU-länder.<sup>5</sup> Inget tycks heller tala för att befolkningsminskningen i de mindre kommunerna är på väg att stanna av. Snarare är det tvärtom utifrån de prognoser Ansvarskommittén gjorde 2007:

Om dagens utveckling fortsätter kan man anta att antalet små kommuner kommer att öka. År 2020 finns då ytterligare 25 kommuner med färre än 10 000 invånare och år 2030 torde det totala antalet vara runt 115. Denna bild skapas genom en framskrivning på kommunnivå baserad på utvecklingen de senaste tio åren.<sup>6</sup>

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det särskilt problematiskt för de krympande kommunerna att flyttbenägenheten är ojämnt spridd över befolkningsgrupperna. Det vanligaste är nämligen att unga, välutbildade och kvinnor flyttar, det vill säga människor i barnalstrande och arbetsför ålder.

### Befolkningsminskningens utmaningar

Vad spelar då den här utveckling för roll? När man närmar sig frågan bör man ha kommunernas centrala roll i den svenska välfärdsstaten i bakhuvudet. Kommunerna bär ett avsevärt ansvar inom flera av välfärdsstatens kärnområden, i synnerhet:

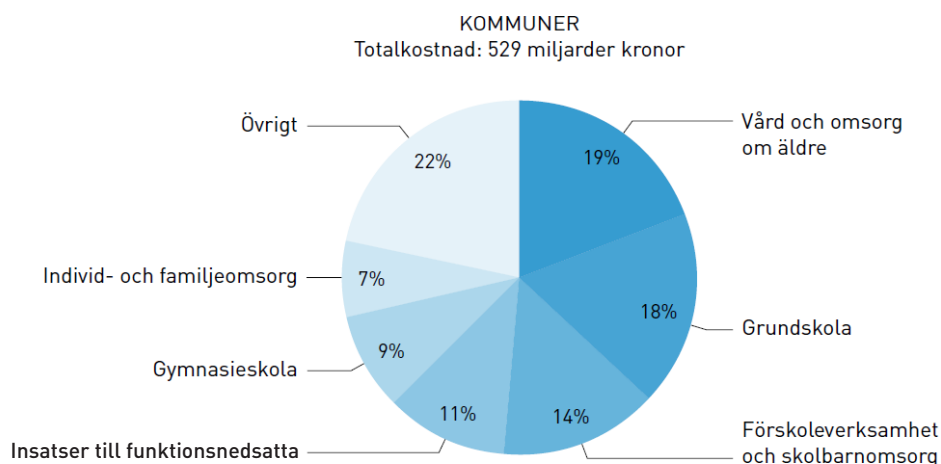
- grundskola, gymnasium och Komvux
- omsorg för äldre och funktionshindrade
- förskolor och barnsomsorg
- individ- och familjeomsorg.

Se figur 1 för en översikt av olika verksamheters andel av kommunernas kostnader. Till detta ska läggas att kommunerna över tid tagit över

4 Wassén och Bergström (2014).

5 Eurostat (2012).

6 SOU 2007:10, s. 264.



Figur 1. Kommunernas verksamhetsområden och kostnader, 2012. Källa: Jordahl och Öhrvall (2013).

ett antal uppgifter som tidigare hanterats av stat och landsting.<sup>7</sup> Dessutom är kommunerna myndighetsutövare på flera områden där det krävs specialistfunktioner och expertkompetens. Det handlar exempelvis om tjänster inom miljö- och hälsoskyddsområdet, klimat- och energirådgivning samt plan-, kart- och mätfunktioner.<sup>8</sup> Här har små kommuner ofta svårt att dels rekrytera specialister, dels fylla hela tjänster med kvalificerat innehåll. Med andra ord kan en specialist som är anställd i en mindre kommun sällan räkna med att uteslutande få ägna sig åt sitt specialistområde.

Befolkningsminskningen i småkommunerna påverkar den lokala skattekraften. Det kommunala inkomst- och kostnadsutjämningsystemet kompenserar kommunerna för en del av dessa effekter. Likväl riskerar en långvarig och snedvriden befolkningsminskning att få negativa återverkningar för kommunerna på en rad områden. Det gäller exempelvis svårigheter att rekrytera personal till allt mer komplexa och mångfasetterade uppdrag. Dessutom uppkommer frågan om huruvida kommunerna långsiktigt förmår att uppfylla sina välfärdsåtaganden i alla delar av kommunen.<sup>9</sup>

### Strategier för utebliven tillväxt

Åtskilliga försök med lokala och regionala tillväxtingsatsningar har gjorts för att vända trenden i de små kommunerna. Det är svårt att veta hur situationen skulle ha sett ut utan dessa insatser. Däremot är det tydligt att tillväxten alltjämt uteblir i många av dessa kommuner, åtminstone i strikt demografiskt hänseende. Vår avsikt är därför *inte* att diskutera strategier för tillväxt.<sup>10</sup>

Vi är medvetna om den debatt som förs om statens ansvar att omfördela värden från resursstarka områden till områden med strukturella nackdelar. Det kommunala utjämningsystemets utformning, såväl som den lilla och stora regionalpolitiken, är tveklöst viktiga för förhållandena i små kommuner utanför tillväxtregionerna.<sup>11</sup> I denna skrift diskuterar vi dock inte denna typ av statliga interventioner. Vi diskuterar inte heller möjliga reformer på den statliga regionalpolitikens område, och vi redogör inte heller för debatten om hur det kommunala utjämningsystemet skulle kunna förändras. Vi fokuserar i stället på möjliga strategier för att hantera *utebliven* tillväxt i små och krympande kommuner.

*Långvarig och snedvriden befolkningsminskning kan få negativa konsekvenser för kommunerna.*

7 Jämför SOU 2003:123.

8 SKL (2014).

9 Jämför SOU 2007:10.

10 För översikt över, och fördjupad diskussion om, den lokala tillväxtpolitikens utmaningar och begränsningar, se Erlingsson med flera 2011.

11 Den "lilla" regionalpolitiken kan beskrivas som stöd till näringslivet och andra lokala aktörer. Den "stora" regionalpolitiken kan i stället beskrivas som de politikområden som har konsekvenser för regional utveckling – till exempel arbetsmarknads-, kommunikations- och utbildningspolitiken.



Mot bakgrund av problembeskrivningen ovan, är vårt syfte att göra en inventering av de mest återkommande förslagen på hur ”småkommunproblemet” ska lösas.<sup>12</sup> Vi kommer också att försöka värdera för- och nackdelar med respektive lösning.

Skriften är disponerad som följer: först sätter vi frågan i ett historiskt sammanhang för att klargöra att småkommunproblemet knappast är en nyhet i svensk politisk debatt. Därefter redogör vi för och diskuterar de tre vanligast återkommande lösningarna på problemet:

1. kommunsammanslagningar
2. asymmetrisk uppgiftsfördelning
3. mellankommunal samverkan.

Avslutningsvis presenterar vi ett nyare och mindre använt perspektiv, nämligen att

4. uppmuntra småkommunerna till en aktiv och medveten anpassningspolitik.

*Småkommunproblemet har återkommit i flera skepnader genom svensk politisk historia.*

## Spelet om den svenska kommunstrukturen

Småkommunproblemet har återkommit i flera skepnader genom svensk politisk historia. Det var med 1862 års kommunalförordningar som vi fick ”moderna” kommuner, i bemärkelsen att de då helt skildes från kyrkans uppgifter. Den svenska kommunstrukturen kom då att bestå av cirka 2 500 kommuner. Den gamla uppdelningen i städer, köpingar och landskommuner behölls dock. Följden blev en mycket ojämn kommunstruktur där det fanns väsentliga skillnader i storlek och ekonomiska förutsättningar mellan alla de lokala enheter som gavs samlingsbeteckningen ”kommuner”.

### Kommunerna som välfärdsstatens förlängda arm

När uppbyggnaden av den svenska välfärdsstaten på allvar tog fart efter Socialdemokraternas valseger 1932, blev kommunerna viktiga byggstenar i välfärdsstatsprojektet. Kommunerna fick ansvar för finansiellt tunga uppgifter som de på egen hand egentligen inte alls hade råd med. Snart blev därför kommunerna, i synner-

het de mindre, beroende av statliga bidrag.

Under välfärdsstatens expansionsperiod ökade kommunernas beroende av staten till följd av strukturförändringar, framför allt omvandlingen av arbetslivet. Industrialiseringen bidrog till att allt fler människor flyttade in till städer och större orter. Det fick till följd att invånarantalet i flertalet kommuner på landsbygden sjönk ännu mer, med konsekvensen att skattebasen försvagades ytterligare. De minsta kommunerna drogs därmed in i en ond cirkel. Den minskade skattebasen innebar att beroendet av statsbidrag ökade ännu mer. Effekten blev att service- och välfärdsskillnaderna mellan kommunerna tilltog, framför allt mellan städer och landsbygd. Statsvetarna Lars Strömberg och Jörgen Westerståhl skriver att idéer om att slå samman kommuner nu började växa fram i syfte att undvika ett förstatligande av de mindre kommunerna.<sup>13</sup>

### 1952–1974: Omfattande sammanslagningsreformer

Mot denna bakgrund är det inte överraskande att nästan alla centrala politiska aktörer i Sverige i början av 1940-talet ansåg att 1862 års kommunindelning hade blivit föråldrad. Därför inrättades 1943 en kommunindelningskommitté med uppgift att se över behovet av reformer på kommunområdet. I grunden var man alltså på nationell nivå överens över partigränserna om att kommunsammanslagningar var nödvändiga. Åsiktsskillnaden handlade snarare om hur långtgående reformen skulle vara. Hur stora, och därmed hur många, skulle de nya kommunerna vara?

Resultatet av kommitténs arbete blev 1952 års storkommunreform där antalet kommuner minskades från cirka 2 500 till 1 037. Det huvudsakliga motivet till den omfattande reformen var att kommunerna skulle vara tillräckligt bärkraftiga för att effektivt förmå att verkställa kommande välfärdsreformer, inom vård, skola och omsorg.

Initiativet till reformerna kom uppifrån, från centralt håll. De berörda småkommunerna var inte entusiastiska. Här fanns ett motstånd

<sup>12</sup> Det finns ett par andra studier med liknande upplägg, se framför allt SOU 2007:11 (kapitel 5) och Mörck (2014).

<sup>13</sup> Strömberg och Westerståhl (1983).

*Initiativet till reformerna kom uppifrån, från centralt håll. De berörda småkommunerna var inte entusiastiska.*

mot sammanslagningarna. Nästan 40 procent av berörda kommuner var emot samgående. 245 av dem krävde att få fortsätta vara egen kommun, 553 yrkade på en annan kommunindelning.<sup>14</sup> Även om de centrala aktörerna i den dåtida svenska rikspolitiken ansåg att 1862 års kommunstruktur var förlegad, betydde det inte att alla var överens om att reformerna skulle bli så långtgående som de faktiskt kom att bli. Man delade problembilden, men var inte fullständigt överens om hur långt man skulle gå för att lösa problemet.<sup>15</sup>

1952 års storkommunreform kan tyckas vara långtgående. I princip över en natt upphörde 1 500 kommuner att existera. Men bara sju år senare upplevdes storkommunreformen vara otillräcklig och 1959 tillsattes en ny utredning för att se över kommunstrukturen. Slutsatserna presenterades 1961 och man slog där fast att större kommuner var nödvändiga. Under perioden 1962–1974 genomfördes följaktligen de så kallade kommunblocksreformerna. Idén var att skapa en kommunstruktur av ekonomiskt bärkraftiga kommuner som framför allt skulle förstå att leverera en enhetlig grundskola och en modern äldreomsorg.

Kritiker har poängterat att i de utredningar som föregick reformerna undvek man att analysera kommunaldemokratiska konsekvenser av sammanslagningarna.<sup>16</sup> Fokus riktades i stället mot kommunernas förmåga att utföra de viktiga uppgifter som staten ålade dem, alltså på stordriftsfördelar och administrativ effektivitet.

Till en början byggde den andra sammanslagningsreformen på en frivillighetsprincip, kommunerna skulle själva få bestämma om de ville ingå i en större kommun eller inte. Precis som i förra omgången var emellertid motståndet mot sammanslagningarna stort i ett antal kommuner. Därför beslutade den socialdemokratiska regeringen – i kraft av egen riksdagsmajoritet efter 1968 års val – att frångå frivillighetsprincipen och genomföra tvångssammanslagningar från och med 1969.

Beslutet innebar att ett stort antal kommuner skapades mot flera småkommuners vil-

ja. När reformerna avslutades 1974 utgjordes den svenska kommunstrukturen av endast 277 kommuner. På 22 år hade långt mer än 2 000 kommuner försvunnit som en konsekvens av vad som den internationella forskningen beskrivit som en av västvärldens mest omfattande politiska reformer.<sup>17</sup>

### Allt färre förtroendevalda

Sammanslagningarna fick återverkningar på det politiska livet. Exempelvis reducerades det totala antalet förtroendevalda i landet kraftigt, från ungefär 200 000 år 1951 till cirka 50 000 år 1974.

Minskningen av antalet förtroendevalda blir, relativt sett, ännu större om vi räknar ”politiker per capita” (det vill säga beaktar befolkningsökningen mellan 1952 och 1974 då invånarantalet i Sverige ökade med över en miljon personer). Politikertätheten sjönk sålunda avsevärt under en relativt begränsad tidsperiod. Trenden har för övrigt fortsatt även utan sammanslagningsreformer. I dag finns omkring 38 000 förtroendevalda i landet, se figur 2.

Sammanslagningarna innebar även att de geografiska avstånden till kommunal service och till de politiska organens möten blev allt längre för den genomsnittliga kommuninvånaren. De innebar vidare att den definitiva övergången till en representativ demokrati fullbordades och att den offentliga förvaltningen expanderade och professionaliserades ute i kommunerna.

### 1980- och 1990-tal: Kommundelningar och småskalighetsvurm

Eftersom ett stort motstånd hade funnits mot reformerna var det knappast oväntat att kommundelar snart började mobilisera inomkommunala protester mot de nya storkommunerna. Huvudsakligen handlade det om kritik mot bristande lyhördhet och avsaknad av demokrati som ansågs prägla den nya ordningen. Kritiken materialiserades i flera fall i organiserade kampanjer för kommundelning. I dessa fall fanns en aktiv strävan från en kommundel efter regelrätt utträde i syfte att skapa en helt ny, mindre kommun. Det är tillåtet enligt 1979 års kom-

*Mellan 1962 och 1974 försvann mer än 2 000 kommuner som en konsekvens av sammanslagningarna.*

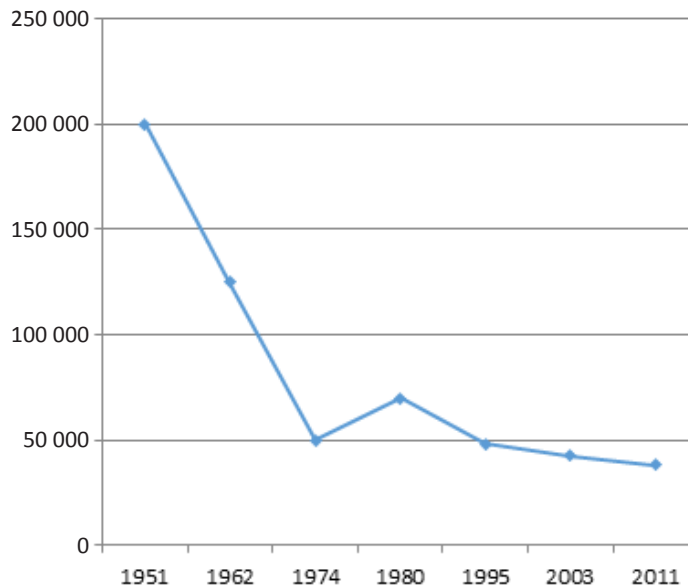
*Sammanslagningarna påverkade det politiska livet. Antalet förtroendevalda reducerades till en fjärdedel mellan 1951 och 1974.*

<sup>14</sup> Wångmar 2003, s. 166.

<sup>15</sup> Erlingsson, Wångmar och Ödalen (2011).

<sup>16</sup> Se exempelvis Gustafsson (2013).

<sup>17</sup> Se Kjellberg (1988).



Figur 2. Antal förtroendevalda i svenska kommuner 1951–2011. Källa: Siffrorna hämtade från Järnbert och Olofsson (2012).

munindelningsslag, SFS 1979:411.<sup>18</sup> Mellan 1974 och 1985 lyckades sju kommundelar med denna typ av utträdesprojekt, varför också sju nya kommuner såg dagens ljus under 1980-talet. 1985 var antalet svenska kommuner uppe i 284.

Trenden accelererade under 1990-talet då försök till kommundelningar blev förhållandevis vanliga. Åtminstone 25 kommundelar gick så långt som till en formell ansökan hos Kammarkollegiet, men fick avslag. Dessutom fanns det i uppemot 20 kommundelar opinion för delning, men där ledde kampanjerna aldrig till formella ansökningar. Det var också under 1990-talet som delningsivern nådde sin kulmen. Mellan 1977 och 1999 förekom 24 folkomröstningar om separation. Fyra folkomröstningar ägde rum på 1970-talet, fem på 1980-talet och hela femton på 1990-talet.<sup>19</sup>

18 Här är det värt att påminna om att samtliga borgerliga partier motsatte sig det socialdemokratiska beslutet om tvångssammanslagningar 1969. Invändningarna byggde i huvudsak på att medborgarnas delaktighet i lokalpolitiken skulle undergrävas med färre kommunpolitiker och med ökande avstånd mellan politiker och medborgare. Med tanke på detta var det inte överraskande att den borgerliga regering som tillträdde efter 1976 års val kom att ställa sig positiv till delningar av storkommuner. I regeringsförklaringen deklarerades att kommunindelingsreformen skulle utvärderas, och man sa sig vara positiv till att pröva framställningar om ändringar i kommunindelningen. Det är i ljuset av denna kontext de tidiga delningsförsöken ska förstås. Talande i sammanhanget är att då Socialdemokraterna 1982 återtog regeringsmakten sade man genast att delningar av kommuner skulle komma att prövas restriktivt. Se Erlingsson, Wängmar och Ödalen (2011).

19 Brink (2004).

Under 1990-talet har dock bara sex delningskampanjer varit framgångsrika. I dag har vi 290 kommuner i Sverige.

I ljuset av nuvarande debattklimat i kommunfrågan är det värt att påminna om att det bara är omkring tjugo år sedan som det fanns en uppfattning inom forskarsamhället om att de stora administrativa strukturreformernas tid på kommunområdet var över.<sup>20</sup> Om något, som exempelvis uttrycks av kommundelningsivern på 1990-talet, var trenden snarare den omvända.

För Sveriges del innebar detta exempelvis att den borgerliga regering som vann valet 1991 deklarerade att den skulle underlätta kommundelningar.<sup>21</sup> Småskalighetsvurmen i svensk debatt torde ha nått sin kulmen år 2000 då centerpartisten Åsa Torstensson stod i riksdagens talarstol och argumenterade för att Sverige borde ha en kommunstruktur med 100 nya kommuner<sup>22</sup>. Samma år argumenterade Demokratiutredningen i sitt slutbetänkande för önskvärdheten i just kommundelningar.<sup>23</sup> Emellertid tycks vindarna ha vänt snabbt i denna fråga.

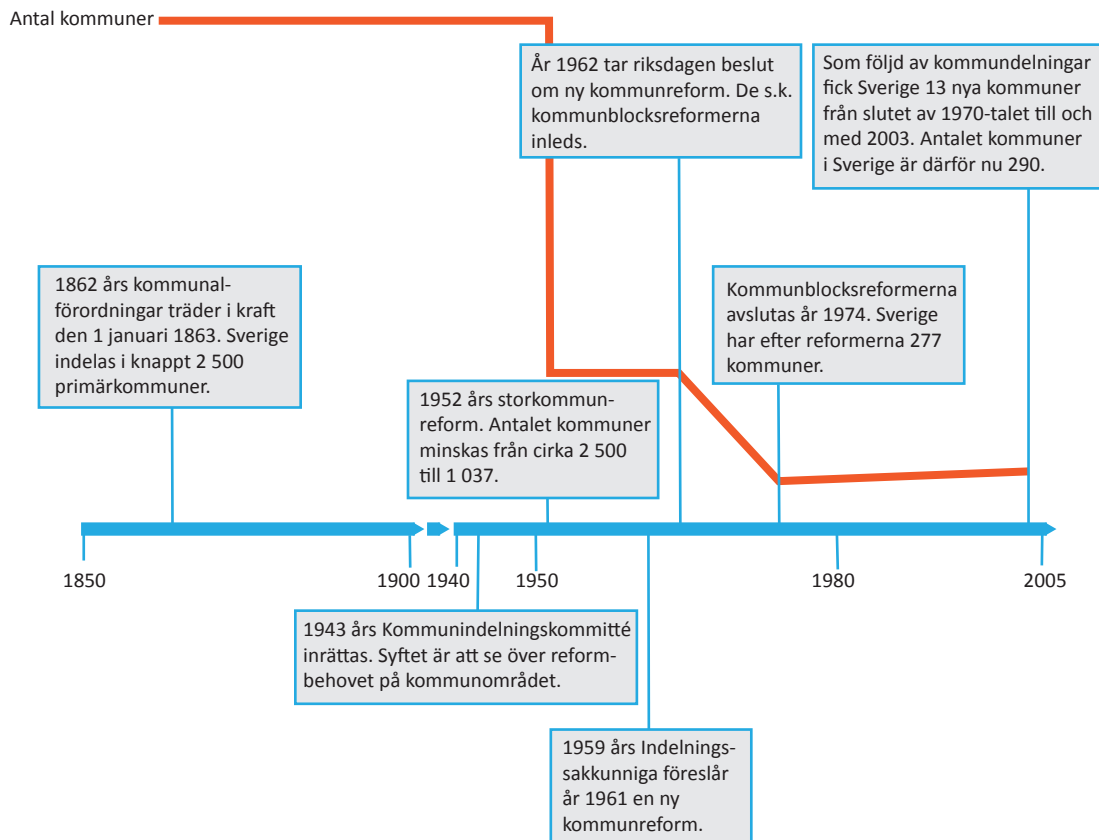
20 Jämför Marcou (1993).

21 Proposition 1992/93, s. 2f.

22 Riksdagens snabbprotokoll 2000/01:11, anf. 16.

23 SOU 2000:1, s. 158.

*För bara omkring tjugo år sedan fanns en uppfattning inom forskarsamhället om att de stora administrativa strukturreformernas tid på kommunområdet var över.*



Figur 3. De viktigaste förändringarna av den svenska kommunstrukturen.

## Lösning 1: Slå samman kommuner?

Då är vi framme vid dagens debatt och den samhällsutveckling som uppmärksammades inledningsvis: att många av landets små kommuner krymper, och med det följer problem av främst samhällsekonomisk och organisatorisk karaktär. Skattekraften minskar samtidigt som andelen äldre och vårdkrävande medborgare ökar. Kostnader per capita för skola, vård och omsorg skjuter i höjden.

Med en åldrande befolkning kommer stora pensionsavgångar i offentlig sektor, liksom därpå följande potentiella rekryteringsproblem inom vård- och omsorgssektorn. Utöver detta upplever många småkommuner svårigheter att rekrytera personal med specialistkompetens. Vidare är det ofta i kommunernas ytterområden som befolkningsunderlaget krymper allra mest. Det gör i flera fall att det blir svårt för kommu-

ner att tillhandahålla offentlig service utanför centralorten.<sup>24</sup>

Trots att nästan alla kommuner gör stora insatser för att främja lokal utveckling och tillväxt, är befolkningsminskningen ändå ett faktum i ett stort antal kommuner. Det har gjort att röster höjts, med tilltagande styrka under det gångna decenniet, om behovet av en ny strukturreform på kommunområdet.<sup>25</sup> Under 2003 sade dåvarande kommunminister Lars-Erik Lövdén att antalet svenska kommuner måste minskas. Någon vecka senare deklarerade Ansvarskommitténs ordförande Mats Svegfors att svenska kommuner var för små för att kunna möta framtidens utmaningar.

<sup>24</sup> För en översikt se Syssner (2014).

<sup>25</sup> Vi kommer här endast att behandla svenska förhållanden. Noteras bör emellertid att kommunreformer antingen har genomförts (Finland, Danmark, Island) eller kommit att diskuteras med tilltagande intensitet (Norge) i övriga Norden (jämför Gränsbrytning 2014). För en jämförande diskussion om kommunreformer i de nordiska länderna, se exempelvis Sandberg (2010) och (2013), samt Gränsbrytning (2014).

*Röster har höjts med tilltagande styrka om behovet av en ny strukturreform.*



Landets minsta kommuner anses vara för små för att klara av att leverera välfärd till medborgarna.

Ansvarskommittén resonerade senare i två underlagsrapporter kring behovet av en sammanslagningsreform.<sup>26</sup>

### Ny kommunreform på agendan?

Under hösten 2013 hamnade frågan tämligen högt upp på dagordningen återigen. Folkpartiets partisekreterare Nina Larsson lade till exempel en motion om att utreda förutsättningar för en ny kommunsammanslagningsreform med argumentet att:

minska kommunernas sårbarhet och stärka den långsiktiga uthålligheten. Därmed kan vi skapa bättre förutsättningar för en likvärdig kommunal service för enskilda människor oavsett vilken kommun man är bosatt i.<sup>27</sup>

Andra tunga aktörer skrev debattinlägg där man argumenterade för att en minskning av antalet kommuner är nödvändig, bland annat en kristdemokratisk riksdagsman,<sup>28</sup> fackförbundet Jusek<sup>29</sup> samt Stockholm stads finansborgarråd<sup>30</sup>. Vidare har den nuvarande socialdemokratiska civilministern Ardalan Shekarabi i en intervju sagt att han *inte* ”säger nej” till kommunsammanslagningar.

Det sammantagna budskapet är sålunda tydligt. Landets minsta kommuner beskrivs som, och uppfattas vara, för små för att handskas med framtidens utmaningar och för att klara av att leverera välfärd till medborgarna.

Enligt en enkät som *Dagens Samhälle* genomfört verkar majoriteten av landets ledande kommunpolitiker dela problembeskrivningen. Av kommunstyrelseordförandena anser 54 procent att Sverige behöver färre och större kommuner, och 63 procent tror att vi kommer att se sammanslagningar inom de närmaste tio åren.<sup>31</sup>

26 Hågroth (2005) samt Sundström och Tingvall (2006).

27 Motion 2013/14:K254.

28 Svanström (2013).

29 Larsen och Hedberg (2013).

30 Wanngård (2015).

31 Siffrorna bygger på en enkät som *Dagens Samhälle* (2013b) låtit genomföra. Samtliga kommunstyrelseordföranden i landet kontaktades med frågorna – 202 av 290 besvarade enkäten.

Tabell 2. ”Tror du att det blir sammanslagningar av kommuner de närmaste tio åren?”

Ja	63
Nej	26
Vet ej	10

Tabell 3. ”Anser du att det behövs färre och större kommuner?”

Ja	54
Nej	37
Vet ej	9

Källa: Dagens Samhälle.

Även om det på ytan kan verka rationellt att slå samman kommuner, åtminstone ur ett ekonomiskt-administrativt perspektiv, kanske inte problemet löses så enkelt med en linjal och ett par kreativa pennstreck. En kommunsammanslagning skulle nog kunna lösa *några* av problemen, i *en del* av kommunerna. Men en omfattande sammanslagningsreform skulle också kunna skapa helt nya, oavsedda och tämligen svåröverblickbara problem.

### Självständighet och identitet

Först och främst finns ett presumtivt praktiskt hinder mot en ny sammanslagningsreform. Allt annat lika ligger det nämligen inte alltid i ledande kommunpolitikerns omedelbara egenintresse att avskaffa kommunens självständighet, och därmed sin egen position. Dessutom kan en stark bykänsla finnas i mindre kommuner, och en ovilja från medborgarnas sida att ge upp sin självständighet och identitet som egen kommun.

Det finns tre moderna, konkreta exempel på medborgerligt motstånd av detta slag. Under 00-talet har det nämligen lagts skarpa förslag om att slå samman ett par svenska kommuner.

- År 2004 skulle Bräcke och Ragunda gå samman, men kommuninvånarna röstade bestämt nej till det förslaget.
- År 2009 ville de flesta politikerna i Borgholm och Mörbylånga slå samman kommunerna, men även i detta fall satte en folkomröstning stopp för planerna.
- Samma erfarenhet gjordes i Bengtsfors 2014 där medborgarna fick ta ställning till uppgåendet i den tänkta storkommunen ”Dalslandskommunen”.



Från historien vet vi också att det typiskt sett är i de allra minsta kommunerna, de som centralmakten ansett ha störst behov av samgående med en eller flera kommuner, som motståndet varit störst.<sup>32</sup>

Den stora frågan är om de statliga politiska beslutsfattarna har viljan att offra det politiska kapital som förmodligen är nödvändigt för att en sådan process skulle vara möjlig. Är man beredd att med tvångsinslag ställa sig över det lokala motstånd som sannolikt skulle mobiliseras på många håll?

### Kommunsammanslagning och demokrati

Det finns ytterligare ett demokratiskt dilemma förenat med en sammanslagingsreform. Att uppnå kostnadseffektivitet är visserligen ett viktigt värde. Men vad händer egentligen med kvaliteten på demokratin när vi går från mindre till större enheter? Ett par svenska studier från 00-talet har visat att demokratin i de flesta avseenden fungerat bättre i små kommuner än i stora.<sup>33 34</sup>

Till detta ska läggas att känslor av samhörighet – att medborgarna uppfattar att de ingår i *demos* (folket) – är en viktig förutsättning för demokrati och väl fungerande samhällen. Och det är inte självklart att med-

borgarna omedelbart känner tillhörighet till det nya *demos* som uppstår när två eller flera kommuner slås samman. Snarare kan det finnas en risk att man genom en sammanslagning bygger in nya, svårlösliga inomkommunala konflikter mellan tidigare självständiga kommuner med två eller flera tidigare centralorter.

### Olika typer av problem tarvar olika sorters lösningar?

Det finns också skäl att öppna upp för tanken att det inte bara finns *ett* småkommunproblem. Sannolikt kräver skilda förutsättningar och problembilder i exempelvis kommuner i Norrlands inland och småkommuner i storstadsregioner rätt så olika handlingsstrategier.<sup>35</sup> Därmed är det inte alls säkert att en övergripande kommunsammanslagningsreform är ett slags *one size fits all*-universallösning.

En del mindre utflyttningkommuner, i lite mer tätbefolkade områden, skulle sannolikt ha en del att vinna på samgående med en eller flera grannkommuner. Men det är mer tveksamt om sammanslagningar av kommuner i mer glesbefolkade regioner – exempelvis i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, där kommunerna täcker enorma geografiska ytor – verkligen skulle lösa de problem de individuella kommunerna dras med.

Med tanke på de långa avstånden och på var människorna faktiskt bor och hur infrastrukturen ser ut i dag är det ingalunda givet att stor-driftsfördelar och synergieffekter skulle kunna förlösas här. Med andra ord finns potentiella negativa sidoeffekter, som måste beaktas innan man på allvar överväger en ny och omfattande kommunreform.

## Lösning 2: Asymmetrisk uppgiftsfördelning?

En omfattande strukturreform är tveklöst en tämligen dramatisk lösning på småkommunproblemet. Vad finns det då för alternativa lösningar? Ett förslag som då och då letat sig upp, åtminstone till periferin av den politiska debatten, är att införa så kallad asymme-

*Det är tveksamt om sammanslagningar av kommuner i mer glesbefolkade regioner verkligen skulle lösa problemen som individuella kommuner dras med.*

*Med tanke på de långa avstånden och på var människorna faktiskt bor och hur infrastrukturen ser ut i dag är det ingalunda givet att stor-driftsfördelar och synergieffekter skulle kunna förlösas här.*

32 Se Erlingsson, Wångmar och Ödalen (2011).

33 Se till exempel Nielsen (2003), Dahlberg, Mörk och Ågren (2005), och Johansson (2007).

34 De data forskare brukar åberopa i syfte att argumentera för eller emot sammanslagningar bygger i typfallet på så kallade synkrona studier: man låser tiden och analyserar hur demokratin upplevs fungera i små respektive stora kommuner vid ett givet tillfälle. Men är detta ett rimligt förfarande för att resonera om demokratieffekterna av sammanslagningar? Frågan är sannolikt inte, åtminstone inte på kort till medellång sikt, densamma som den klassiska ”storlek och demokrati”-frågan. På kort till medellång sikt handlar nog frågan om sammanslagningarnas effekter på demokrati snarare om *processer*, alltså vad som händer med det politiska systemet när två, tre kommuner går från att finnas i egen regi, till att plötsligt styrs gemensamt under ett helt nytt, sammanslaget fullmäktige. Härvid analyserar Kjaer, Hjelmar och Leth Olsen (2010) intressanta danska data. De ställer denna fråga mot ett unikt datamaterial i kölvattnet av den danska strukturreformen. De har enkätdata från före 2003 respektive efter den stora strukturreformen 2009 och finner spännande saker. Jämfört med kommuner som *inte* slagits samman, finner forskarna att fritidspolitiker i de sammanslagna kommunerna upplever att de förlorat makt och inflytande, det vill säga att makten koncentreras i toppen av organisationen till hel- och deltidsarvoderade. Det är något med själva *processen* när en kommun uppgår i en större enhet som kan påverka demokratin negativt. Detta är en aspekt som på ett bättre sätt borde uppmärksammas i den dagsaktuella debatten.

35 Jämför resonemanget i Sundström och Tingvall (2006), s. 110.



trisk uppgiftsfördelning. Exempelvis utredde Statskontoret denna möjlighet i en rapport från 2005.<sup>36</sup>

Utgångspunkten för dagens system är att samtliga 290 kommuner lyder under samma lagstiftning och att de har samma uppgifter. De har samma krav på sig från statsmaktens sida att leverera samma välfärd. Premissen är alltså att alla kommuner är tillräckligt stora och har tillräckligt med resurser för att uppfylla sina välfärdsåtaganden. I de fall detta inte uppfylls, är tanken att vårt kommunala utjämningsystem kompenserar för de inkomst- och kostnadsskillnader som finns, så att det nuvarande systemet ändå är funktionsdugligt och hållbart.

Men det kommunala utjämningsystemet ses av vissa kommuner som otillräckligt. Risken är också stor att systemet kommer att utsättas för allt större påfrestningar om urbaniseringen fortsätter i samma takt. Redan i dag kan vi se hur kommuner som ser sig som nettobetalarare till systemet ställer krav på att de små kommunernas verksamhet effektiviseras eller att sammanslagningar genomförs.<sup>37</sup> Det är här tanken om ett asymmetriskt system som en alternativ lösning kommer in.

#### **Principen: olika uppgifter för olika kommuntyper**

Förutsatt att statsmakten vill undvika en omfattande kommunsammanslagningssreform är tanken med systemet att man ska acceptera att våra kommuner har olika förutsättningar att hantera de åtaganden som välfärdsstaten ålägger dem. Några kommuner är rika, några är fattiga. Några är glest befolkade, andra är tätbefolkade och ligger i storstadsområden. Detta implicerar, menar anhängarna av förslaget, att de uppgifter en kommun har bör anpassas bättre efter kommunens förutsättningar. Man ska förvisso kunna förvänta sig samma service oberoende av var man bor. Men servicen behöver inte komma från just kommunen. Den skulle kunna komma från olika typer av offentliga huvudmän.

<sup>36</sup> Statskontoret (2005); se också diskussionen i Nergelius (2007).

<sup>37</sup> Se till exempel debatten mellan Karin Wanngård, finansborgarråd i Stockholm, och Majed Safaee, kommunikationsstrateg i Sollefteå kommun, på SvD Opinion 1 respektive 3 februari 2015.

Statskontorets utredare sammanfattade sin syn på förslaget på följande sätt:

Asymmetrisk uppgiftsfördelning kan ses som en ganska naturlig organisationsprincip för att skapa en ändamålsenligt och flexibel ansvarsfördelning mellan stat, landsting och kommun i olika delar av landet. Uppgifterna måste kunna anpassas efter uppgiftsmottagarens förutsättningar att handha uppgiften. Vår bedömning är att asymmetrisk uppgiftsfördelning är en riktig princip för fördelning av offentliga uppgifter inom den offentliga förvaltningen.<sup>38</sup>

#### **Risken för "A- och B-lagskommuner"?**

Precis som med kommunsammanslagningarna är det knappast orimligt att anta att ett införande av en asymmetrisk uppgiftsfördelning också skulle möta motstånd, inte minst från kommuner som skulle bli fråntagna ansvar och uppgifter. Risken är att detta skulle uppfattas som att kommunerna delades in i A- och B-lag, varför liknande reaktioner som på förslag på kommunsammanslagningar kanske vore att vänta. Det skulle exempelvis kunna uppstå problem för de nya "B-lagskommunernas" att rekrytera politiker och kvalificerade tjänstemän. Även andra aktörer skulle kunna ha kritiska synpunkter på en reform av detta slag, bland annat för att en omorganisering av uppgifter mellan kommuner och nivåer skulle innebära intrång i principen om den kommunala självstyrelsen.

### **Lösning 3: Mer och smartare mellankommunal samverkan?**

Kommunsammanslagningar är nog den mest långtgående reformen för att komma till rätta med det vi här kallar småkommunproblemet. Också införande av asymmetrisk uppgiftsfördelning får sägas vara ett omfattande, och sannolikt kontroversiellt, ingrepp i kommunsektorn. Men det finns andra sätt för kommuner att möta de problem som uppstår när de krymper – eller helt enkelt bara är för små för att uppfylla sina välfärdsuppdrag.

Kommunal samverkan kan lösa åtminstone en del av de mindre kommunernas pro-

<sup>38</sup> Statskontoret (2005), s.8.

*Det är knappast orimligt att anta att ett införande av en asymmetrisk uppgiftsfördelning skulle möta motstånd, inte minst från kommuner som skulle bli fråntagna ansvar och uppgifter.*

blem. Samverkan innebär att kommuner frivilligt väljer att bedriva verksamhet tillsammans med andra kommuner. Väl utformad kan den innebära att skattepengarna används mer effektivt samt att medborgarna får bättre service. Därmed mildras småkommunproblemet. Joakim Nergelius, professor i konstitutionell rätt, går så långt som att hävda att långtgående samarbeten mellan kommuner i princip kan uppnå samma resultat som sammanslagningar av kommuner, med fördelen att vi skulle slippa ett par av de potentiella negativa konsekvenserna av en stor strukturreform.<sup>39</sup>

### Samverkan för ökad effektivitet

Många av de mindre kommunerna har goda skäl att samverka eftersom det till exempel kan innebära att ekonomiska och personella resurser används mer effektivt. Framför allt blir samverkan lockande när man helt saknar de ekonomiska resurser eller den personella kompetens som krävs för att bedriva en viss verksamhet på egen hand. Mindre kommuner har ibland svårt att rekrytera och finansiera den lagstadgade kompetens som krävs inom exempelvis miljö- och hälsoskyddsområdet. De faktiska behoven av en livsmedelsinspektör i en mindre kommun där det endast finns några få res-

tauranger och livsmedelsaffärer motsvarar, till exempel, sällan ens en halvtidstjänst. Det är dock svårt att rekrytera en välutbildad livsmedelsinspektör att arbeta ensam på deltid i en liten avlägsen kommun. Däremot kan man slå samman inspektionsarbetet i flera kommuner och därmed skapa en arbetsmiljö där det ges möjlighet till kunskapsutbyte mellan flera medarbetare med liknande kompetens. Då blir det inte bara lättare att rekrytera, behålla och utveckla nödvändig specialistkompetens – det blir också mer kostnadseffektivt.

Såväl kommunerna som statsmakten är positiva till och uppmuntrar samverkan. Statsmakten har också sedan 1980-talet gjort det allt enklare för kommuner att samarbeta. Från det att kommunallagen reformerades 1991 har det mycket riktigt blivit allt vanligare med olika former av samverkan. Det finns olika typer av kommunalt samarbete, från ganska hårt formaliserade arrangemang till mer informella och löst sammanhållna samarbeten, till exempel nätverk. Den vanligaste formen torde vara mellankommunala avtal. Vidare finns två sorters offentlighetsrättsliga former för samverkan: kommunalförbund och gemensam nämnd (se faktaruta).

*Kommunal samverkan kan lösa åtminstone en del av de mindre kommunernas problem.*

*Från det att kommunallagen reformerades 1991 har det blivit allt vanligare med olika former av samverkan.*

<sup>39</sup> Nergelius (2013).

## Kommunalförbund och gemensam nämnd

*Kommunalförbund* är en egen juridisk person och fristående i förhållande till sina medlemskommuner. Den har ett fullmäktige/direktion som väljs av medlemskommunernas fullmäktige.

*Gemensam nämnd* kan beskrivas som en något enklare form av samverkan då den inte utgör en egen juridisk person. Den ingår i stället i en av de samverkande kommunernas politiska organisation. Utöver detta finns tre sorters privaträttsliga former för samverkan: gemensamma företag, stiftelser och föreningar.\*

Det saknas, såvitt vi kan överblicka, en fullständig och uppdaterad kartläggning av allt samarbete som pågår i kommunsektorn. Den mest uppdaterade sammanställningen av utbredningen av förekomst av samverkan år 2014 fann att det fanns drygt 100 kommunalförbund, 114 gemensamma nämnder och runt 180 företag som ägs gemensamt av två eller flera kommuner.\*\*

\* Jämför SOU 2012:30.

\*\* Folkesson (2014); se också SKL (2009).



*Samverkan innebär att väljarnas möjlighet att utkräva ansvar försvåras.*

### Samverkan innebär nya utmaningar

Samverkan är dock inte en rakt igenom enkel lösning på alla problem. En tydlig utmaning är att kunna sätta rätt gränser för det man samverkar om, det vill säga att det blir tydligt för alla parter vad som förväntas ingå i samarbetet och vad som ska lämnas utanför. En effektiv kommunal samverkan förutsätter att ingående parter prioriterar samverkan lika mycket. Det kan bli svårare att realisera fördelarna med samverkan, om en kommun börjar prioritera sin egen verksamhet före den man samverkar om.

### Splittrad demokratisk ansvarsbild

Långtgående kommunal samverkan aktualiserar också ett svårslösligt demokratidilemma. När en kommun bedriver en verksamhet tillsammans med en eller flera andra kommuner avsäger man sig delar av den yttersta politiska makten över den berörda verksamheten. Skulle två kommuner som båda har ungefär 15 000 invånare samverka kring en verksamhet framstår det som rimligt att de också utser lika många ledamöter i exempelvis en gemensam nämnd. Men vad händer när kommunerna är olika stora och därmed bidrar olika mycket till den gemensamma verksamhetens ekonomi? Ska kommunerna då också ha olika stor politisk påverkan på verksamheten? Ska den större kommunen ha fler ledamöter än den mindre i den gemensamma nämnden?

Oavsett om kommunerna är olika stora eller inte, finns det ytterligare ett reellt demokratiskt problem med samverkan, vilket uppmärksammades av bland andra Ansvarskommittén.<sup>40</sup> *Demos* (folket) och *kratos* (styrning) skiljs åt när det handlar om verksamhet som bedrivs i mellankommunala samverkansorgan. Den yttersta makten flyttas från ett direkt folkvalt politisk organ (kommunfullmäktige) till en nämnd (eller kommunförbund) vars totala sammansättning ett enskilt kommunfullmäktige inte kan byta ut på egen hand. För en väljare i en given kommun blir ansvarsutkrävandet i exempelvis gemensamma nämnder eller kommunalförbund tämligen diffust och därmed också rätt så svårt. Besluten fattas så att

säga ”överkommunalt” av representanter för de kommuner som ingår i samarbetet. Vid missnöje kan väljaren bara rösta bort representanterna från den egna kommunen – och även det ansvarsutkrävandet kan vara uddlöst eftersom det alltså sker indirekt.

Det finns ytterligare kritiska aspekter när det kommer till frågan om mer och smartare samverkan som lösning på småkommunproblemen. Anders Folkesson, ekonom vid Sveriges Kommuner och Landsting, gör här två viktiga påpekanden.<sup>41</sup> För det första saknas i stor utsträckning utvärderingar och forskning om huruvida all den mellankommunala samverkan som pågår verkligen leder till förväntade stordriftsfördelar och effektivitetsvinster. För det andra måste vi nog börja ställa oss frågan hur mycket samverkan en kommun egentligen kan ägna sig åt och fortfarande förbli en egen ”kommun”, såsom vi historiskt sett känt den. Även om mycket tyder på att mellankommunal samverkan är viktig för de små och krympande kommunerna, behöver vi alltså utverka mer och bättre kunskapsunderlag om den, innan vi kan slå fast att den utgör lösningen på de små och krympande kommunernas problem.

## Ett fjärde alternativ: Aktiv, medveten och öppen anpassningspolitik

Vi kan konstatera att det finns flera sätt att strategiskt hantera utebliven tillväxt i små och krympande kommuner. De reformer och strategier vi beskrivit tycks dock kunna medföra bestämda typer av oönskade sidoeffekter.

Mot denna bakgrund menar vi att det finns all anledning att se närmare på ett fjärde alternativ, nämligen en aktiv, medveten och systematisk lokal anpassningspolitik.

I en undersökning som bygger på datainsamling i fem kommuner med minskande befolkningstal,<sup>42</sup> uppmärksammas att dessa vidtar en rad åtgärder för att anpassa organisation och verksamhet efter de förutsättningar som en minskande och åldrande befolkning

<sup>41</sup> Folkesson (2014).

<sup>42</sup> Syssner (2014).

<sup>40</sup> SOU 2007:10.

*Det saknas utvärderingar av huruvida samverkan leder till förväntade fördelar.*

skapar. Man samarbetar med varandra på olika sätt – kring servicefunktioner såsom fakturering, lönehantering, telefoni och bredband. Man delar också på viktiga expertfunktioner såsom jurist eller miljöinspektör. En lokal anpassningspolitik kan således innehålla inslag av kommunal samverkan, men kan också innefatta andra delstrategier, som inte består i samverkan.

Studien visar att man inte bara samverkar med grannkommuner, man har dessutom fattat en del svåra beslut som att lägga ner byskolor och att koncentrera äldreomsorg till större enheter. I vissa fall har även rivning av kommunägda byggnader och en minskad ambition för gatuunderhållet lyfts fram som nödvändiga åtgärder. Man väljer att upphöra med verksamhet som inte är lagstadgad – till exempel dagbarnvård, öppen förskola och viss kulturverksamhet. Man samverkar också med civilsamhället i en rad frågor – till exempel drift av idrottsanslagningar.

Sammantaget vill vi beskriva insatser av dessa slag som viktiga inslag i en så kallad lokal anpassningspolitik – det vill säga en politik som formulerar och preciserar de insatser som man ämnar göra för att anpassa sig till minskande befolkningstal och de nya ekonomiska förutsättningar som detta medför.

### **Kommunicera strategier med medborgarna**

Vi menar att den *lokala anpassningspolitiken* – åtminstone konceptuellt – bör skiljas från den *lokala tillväxtpolitiken*. Vidare pekar den ovan refererade studien på att de åtgärder som beskrivits i typfallet inte utgör led i ett *systematiskt* anpassningsarbete. Ett uttryck för detta är att de sällan beskrivs på ett sammanhållet sätt i de strategidokument som kommunen kommunicerar till medborgarna. I stället är åtgärderna situationsbundna och har något av en ad hoc-prägel över sig. De vidtas så att säga reaktivt, för att de uppfattas som nödvändiga, och för att de av olika skäl plötsligt blir möjliga att vidta.

Detta gäller även de mellankommunala samarbetena, som vi menar kan ses som en del av ett systematiskt anpassningsarbete. Även när det gäller samverkan kan vi skönja en brist på uttalade och långsiktiga strategier.

Samverkansmönster tycks växa fram organiskt, snarare än som ett resultat av en övergripande och principiell diskussion. Ur ett medborgarperspektiv är detta problematiskt. Precis som mer specifika vallöften fungerar politiska program som ”avsiktsförklaringar inför kommande mandatperioder och som grund för utvärdering av vad partierna har åstadkommit under gångna mandatperioder”.<sup>43</sup> När program och uttalade strategier för anpassningspolitiken inte finns, är det svårt för medborgarna att avgöra om de sympatiserar med de idéer som kandidater och representanter står för. Möjligheter till transparens och ansvarsutkrävande minskar om de insatser som görs inte beskrivs på ett systematiskt sätt. Givet detta torde en formulerad och tydligt redovisad anpassningspolitik bidra till att fördjupa den lokala demokratin i kommuner som krymper. Den skulle också kunna erbjuda ett sätt att minska problemen med otydliga förväntningar och ansvarsutkrävande som vi ovan identifierade hos samverkanslösningen. Vissa former av kommunal samverkan utgör, som redan påpekats, en delstrategi i den aktiva och medvetna anpassningspolitiken.

En första fördel med systematiska beskrivningar av den samlade lokala anpassningspolitiken, är att medborgare, forskare och andra bedömare, skulle ha lättare att se konfliktlinjer och intressekonflikter i den förda politiken. En andra fördel är att sådana kan fungera som viktiga, rent av nödvändiga, verktyg för lärande. Det kan finnas kommuner som skulle kunna bli förebilder i arbetet med att utveckla strategier för anpassning, bara de förmådde kommunicera sina strategier till omvärlden på ett sammanhållet sätt.

I stället för att bli sämst på tillväxt, kan dessa små och krympande kommuner bli goda exempel på hur man med ett gott ledarskap, en hög grad av transparens och med medborgarnas bästa för ögonen kan anpassa sin verksamhet till nya förutsättningar. Det kan bana väg för nya, innovativa sätt att organisera välfärden på. Det kan generera nya tankar på hur relationen mellan medborgare och det offentliga kan se ut.

*En formulerad och tydligt redovisad anpassningspolitik kan bidra till att fördjupa den lokala demokratin i kommuner som krymper.*

*I stället för att bli sämst på tillväxt, kan små och krympande kommuner bli förebilder när det gäller anpassning.*

<sup>43</sup> Oscarsson, Naurin och Håkansson (2008), s. 114.



## Slutord

Låt oss sammanfatta de för- och nackdelar vi har identifierat med de tre mest återkommande strategierna som föreslagits som lösningar på småkommunproblematiken: 1) sammanslagning av kommuner, 2) asymmetriskt styrelseskick, 3) kommunal samverkan, samt det fjärde förslaget – medveten anpassningspolitik.

### Kommunsammanslagningar

Vår bedömning är att strategin med kommunsammanslagningar har flera säkra nackdelar, men förhållandevis osäkra fördelar. Till fördelarna skulle höra att en kommunstruktur med större och färre kommuner genom synergieffekter och stordriftsfördelar leder till en högre grad av effektivitet. Det är dock tveksamt om dessa effektivitetsvinster skulle kunna realiseras i alla småkommuner. Särskilt när det gäller glesbygdskommuner är det svårt att se hur sammanslagningar skulle leda till effektivitetsvinster. Vidare har vi påpekat de demokratinackdelar som sammanslagningar kan leda till. I den mån sammanslagningar ska genomföras, torde frivillighet från berörda kommuner vara viktig.

### Asymmetriskt styrelseskick

På sina håll har införandet av asymmetriskt styrelseskick förts fram som en möjlig strategi. Om statsmakten vill undvika omfattande kommunsammanslagningssreformer, men samtidigt ta hänsyn till att kommuner har olika förutsättningar att hantera de välfärdsåtaganden som åläggs dem ter sig detta som en lockande strategi. Men hur får man de som berörs att gå med på att avstå beslutsmyndighet på en rad områden? Risken är överhängande att Sveriges kommuner – på formella grunder och sanktionerat av statsmakten – delas in i A- respektive B-lagskommuner. Det är svårt att överblicka vad en sådan reform kan få för betydelse för ”B-lagskommunernas” förmåga att, till exempel, rekrytera såväl politiker som kvalificerade tjänstemän.

### Kommunsamverkan

Samverkan mellan kommuner är utbredd, men effekterna förefaller bristfälligt utvärderade, varför det är svårt att veta om ”mer och smartare samverkan” verkligen förmår lösa de små och krympande kommunernas växande problem. Dessutom ser vi att det finns demokratinackdelar med denna strategi.

### Medveten anpassningspolitik

Som ett mer pragmatiskt orienterat svar på småkommunproblemet, som vi menar saknar de mest uppenbara baksidor de övriga tre förslagen tycks ha, har vi presenterat strategin aktiv och medveten anpassningspolitik. Men inte heller denna saknar avigsidor.

En utmaning är att avgöra om anpassningsåtgärder ska förhandlas fram i bred konsensus över partigränserna, eller om de ska mejslas fram i dialog med tydliga – partipolitiska – värdegrunder. En fördel med breda överenskommelser är att de har förutsättningar att vara långsiktigt hållbara, och sålunda inte känsliga för maktskiftet i samband med val. Samtidigt kan de innebära att det blir svårt för medborgarna att i allmänna val skilja mellan olika anpassningspolitiska alternativ.

Fördelen med tydliga, partipolitiskt färgade anpassningspolitiska agendor, skulle kunna vara att de visar att det finns olika sätt att politiskt hantera minskande resurser och de förändrade förutsättningar för resursfördelning som då uppstår. Nackdelen är att de kan ha svag förankring, och att majoritet och opposition kan ha svårt att stå fast vid förslag som kan uppfattas som obekväma i valtider. Det i sin tur leder till inkonsekvens och oförutsägbarhet i den lokala anpassningspolitiken.

En andra utmaning är förmågan till innovation och kreativitet. Anpassningspolitik bör inte vara synonymt med nedskärningspolitik. I stället bör man på kommunal nivå sträva efter att utveckla nya sätt att hantera välfärdsuppdraget, utan att kvaliteten på den service man erbjuder blir sämre. Det ställer krav på nytänkande samt på förmåga till lärande mellan kommuner med likartade förutsättningar.

En tredje utmaning är att undvika en situation där anpassningspolitiken motverkar de till-

*Anpassningspolitik bör inte vara synonymt med nedskärningspolitik.*

växtpolitiska insatser som görs i kommunen. Anpassnings- och tillväxtpolitik bör utvecklas i dialog med varandra. Ett tydligt exempel rör lokalisering av kommunal service där ett anpassningspolitiskt beslut att koncentrera skolor och äldreomsorg till kommunens centralort kan stå i direkt motsättning till en lokal tillväxtpolitik, som syftar till att stimulera företagande och utveckling i alla delar av kommunen.

## Källor

- Axelsson, Sten och Andreas Bornefalk (2011), *Genuint sårbara kommuner: företaget, arbetsmarknaden och beroendet av enskilda större företag*. Stockholm: Tillväxtverket och Svenskt Näringsliv.
- Brink, Anna (2004). ”The break-up of municipalities: Voting behavior in local referenda”, *Economics of Governance*, 5(2) 119-135.
- Dagens Samhälle* (2013a), ”Sveriges mest hotade kommuner”, nr 29, s. 2–3.
- Dagens Samhälle* (2013b), ”Vi blir starkare ihop”, nr 21, s. 2–3.
- Dahlberg, Matz, Eva Mörk och Hanna Ågren (2005), ”Har kommunens storlek någon betydelse för den lokala demokratin?”, *Ekonomisk Debatt*, vol. 33, nr 5, s. 33–47.
- Erlingsson, Gissur Ó., Jerker Moodysson och Richard Öhrvall (2011). *Lokal och regional tillväxtpolitik: Vad kan och bör offentliga aktörer göra*. Östersund: Tillväxtanalys.
- Erlingsson, Gissur Ó., Erik Wångmar och Jörgen Ödalen (2011), ”Kommunsammanslagningarna 1952–74: hur blev de politiskt möjliga?”, *Offentlig förvaltning*, vol. 14, nr 3–4, s. 3–36.
- Eurostat (2012), ”Around 40% of the EU27 population live in urban regions”  
Nås på: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5150318/1-30032012-BP-EN.PDF>.
- Folkesson, Anders (2014), *Är samverkan en gyllene medelväg? Tankar kring kommunernas framtid*. Stockholm: Arena för tillväxt.
- Gränsbrytning* (2014), ”Kommunsammanslagning ny nordisk trend”, nr 3. Nås på: <http://gransbrytning.se/kommunsammanslagning-ny-nordisk-trend/>
- Gustafsson, Agne (2013). *Kommunal självstyrelse*. Lund: Studentlitteratur.
- Häggroth, Sören (2005), *Staten och kommunerna*. Stockholm: Fritzes.
- Johansson, Folke (2007), ”Demokratin i små och stora kommuner: ett medborgarperspektiv”, i Folke Johansson, Bengt Johansson, David Karlsson och Ylva Noren Bretzer (red.) *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Jordahl, Henrik och Richard Öhrvall (2013), ”Nationella reformer och lokala initiativ”, i Henrik Jordahl (red.) *Välfärdstjänster i privat regi: Framväxt och drivkrafter*. Stockholm: SNS Förlag.
- Järnbert, Mikaela och Jonas Olofsson (2012), *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2011*. Stockholm: SCB.
- Kjaer, Ulrik, Ulf Hjelm och Asmus Leth Olsen (2010), ”Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform”, *Local Government Studies*, vol. 36, nr 4, s. 569–585.
- Kjellberg, Francesco (1988), ”Local Government and the Welfare State: Reorganisation of Scandinavia”, i Bruno Dente och Francesco Kjellberg (red.) *The Dynamics of Institutional Change*. London: Sage.
- Larsen, Sofia och Magnus Hedberg (2013), ”Välfärden kräver större kommuner”, *Dagens Samhälle*, 1 juli 2013. Nås på: <http://www.dagenssamhalle.se/debatt/vaelfaerden-kraever-faerre-broch-stoerrekommuner-5808>.
- Marcou, Gérard (1993), ”New Tendencies of Local Government Development in Europe”, i Bennett, Robert J. (red.) *Local Government in the New Europe*. London: Belhaven Press.



- Motion 2013/14:K254,  
”Kommunsammanslagning” (Nina Larsson, Folkpartiet).
- Mörck, Johan (2014), *Kommunala utmaningar: kapacitetsproblem och lösningsförslag*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Nergelius, Joakim (2007), ”Asymmetri mellan kommuner och regioner: måste alla följa samma regler?”, i Nils Karlsson och Joakim Nergelius (red.) *Federalism på svenska*. Stockholm: Ratio.
- Nergelius, Joakim (2013), *Samarbete vs. storkommuner: vad kan småkommuner vinna på vidgat samarbete?* Stockholm: Reforminstitutet.
- Nielsen, Peder (2003), *Kommunindelning och demokrati: om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Oscarsson, Henrik, Elin Naurin och Nicklas Håkansson (2008), ”Att hålla ord: partiernas löftesgivande och löftesuppfyllande”, *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 2008:1.
- Proposition 1992/93, bilaga 14.  
Civilministeriet. Statsråd Inger Davidsson.
- Riksdagens snabbprotokoll 2000/01:11.  
Fredagen den 13 oktober, 2000. Anf. 16, Åsa Torstensson (C).
- Safae, Majed (2015), ”Wanngård driver en tes som inte stämmer”, SvD Opinion 3 februari 2015. Nås på: [http://mobil.svd.se/opinion/wanngard-driver-en-tes-som-inte-stammer\\_svd-4305915](http://mobil.svd.se/opinion/wanngard-driver-en-tes-som-inte-stammer_svd-4305915).
- Sandberg, Siv (2010), ”Lika som bär? Kommunerna i Norden”, *Finlands kommuntidning*, nr. 6 (Nordenbilaga). Nås på: [http://www.kommunerna.net/sv/databanker/norden/Documents/Nordenbilaga\\_svenska.pdf](http://www.kommunerna.net/sv/databanker/norden/Documents/Nordenbilaga_svenska.pdf).
- Sandberg, Siv (2013), ”Tio iakttagelser om kommunreformer i Danmark och kommunreformer i Danmark och Finland. En finländsk kommentar till Carsten Henrichsens artikel om kommunalreformer”, *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 1/2013. Nås på: [https://www.djoef-forlag.dk/sites/nat/files/2013/2013\\_1/NAT\\_1\\_2013\\_6.pdf](https://www.djoef-forlag.dk/sites/nat/files/2013/2013_1/NAT_1_2013_6.pdf).
- SCB (2014), *Befolkningsstatistik. Folkmängd i riket, län och kommuner 30 juni 2014*. Nås på: <http://www.scb.se/BE0101/>.
- SFS 1979:411. *Lag om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SKL (2009). *Kommunala samverkansformer : avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2014), *Vägar till samarbete. Mellankommunal samverkan inom miljö- och byggområdet*. Stockholm. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati: Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2003:123. *Utvecklingskraft för ökad välfärd*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft: Ansvarskommitténs slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:11. *Staten och kommunerna: uppgifter, struktur och relation*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:30. *Vital kommunal demokrati: betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt*. Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret (2005), *Asymmetrisk uppgiftsfördelning: en principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden*. Stockholm: Statskontoret.
- Strömberg, Lars och Jörgen Westerståhl (1983), *De nya kommunerna: en sammanfattning av kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber.
- Sundström, Björn och Lennart Tingvall (2006), *Färre kommuner?* Stockholm: Fritzes.
- Svanström, Stefan (2013), ”Staten måste ta initiativ till en ny kommunreform”, *Dagens Samhälle*, 27 december 2013. Nås på: <http://www.dagenssamhalle.se/debatt/staten-maste-ta-initiativ-till-en-kommunreform-7218>.



- 
- Syssner, Josefina (2014). *Politik för kommuner som krymper*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet
- Wanngård, Karin (2015), "Sverige har alltför många kommuner", SvD Opinion 1 februari 2015. Nås på: [http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/sverige-har-alltfor-manga-kommuner\\_4289763.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/sverige-har-alltfor-manga-kommuner_4289763.svd).
- Wassén Stina och Andreas Bergström (2014), *Utan invandring avfolkas Sverige*. Stockholm: Fores.
- Wångmar, Erik (2003), *Från sockenkommun till storkommun: en analys av storkommunreformens genomförande 1939–1952 i en nationell och lokal kontext*. Växjö: Växjö University Press.