

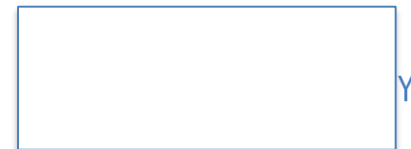
# Hur möter vi det svenska glesbygds- och småkommunproblemet?

*En kritisk inventering av verktygslådan*

**Gissur Ó Erlingsson**

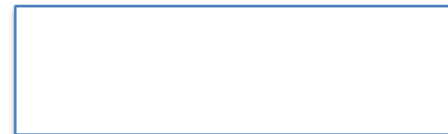
Centrum för kommunstrategiska studier

Linköpings universitet



Försöker ge fågelperspektiv på debatten om vilka lösningar som är lämpliga; generellt hållet

Varning: kanske något mer gnällig, än konstruktiv



# Bakgrund

Sedan **1974**: 1,6 miljoner fler invånare i riket

- Men: Nästan hälften av kommunerna färre invånare idag än då
  - **1978**: 58 kommuner färre än 10 000 invånare
  - **2017**: 75 kommuner färre än 10 000 invånare
- Sett till vad vissa experter/stakeholders ansett vara "rimlig" kommunstorlek; nuvarande kommunstruktur **suboptimal**
  - 48 kommuner under 8 000 (jfr. SOU 1961:9)
  - 78 kommuner under 10 000 (LU 2015:101)
  - 200 färre än 30 000 (jfr. Kommuninvest)
- Ett av få länder i Europa med **FLER** kommuner idag än på 70-talet!



## Ingen direkt ljusning på horisonten: urbaniseringen fortsätter oförtrutet

**Tabell 6.2** Befolkningsförändring 1974–2018  
samt framskriven befolkningsförändring 2040

Antal invånare

	1974	2018	2040	Förändring 1974–2040	%
Landsbygds- kommuner (MA)	110 261	79 741	59 380	–50 881	–46
Landsbygds- kommuner (A)	661 225	585 728	560 380	–100 845	–15
Landsbygds- kommuner (NS)	882 254	1 014 671	1 089 486	207 232	23
Täta kommuner (A)	702 302	696 176	710 642	8 340	1
Täta kommuner (NS)	3 504 295	4 441 650	4 976 427	1 472 132	42
Storstadskommuner	2 316 354	3 412 189	4 199 337	1 882 983	81
Riket	8 178 665	10 230 185	11 597 693	3 419 028	42

*Källa:* SCB:s statistikdatabas, SCB:s befolkningsframskrivning april 2018. Egen bearbetning.

SOU 2020:8

# Med befolkningsminskning följer en rad komplikationer

- **Ekonomiska problem?**
  - Svårt m branschbredd, sämre köpkraft, mindre valfrihet, svårt klara välfärdsuppdrag med bibehållen kvalitet -> ond spiral, svårt behålla invånare...
- **Svårt upprätthålla service i hela kommunen?**
  - Skolnedläggningar? Enheter för äldreomsorg lägger ned? Uteblivna satsningar på "lokal landsbygdspolitik", t.ex. infrastruktur, lekplatser, mm -> svårt behålla invånare...
- **Svårt rekrytera/behålla kompetens?**
- **Civilsamhället förändras?**
  - konsekvenser för föreningsliv, därmed socialt kapital; svårt ha liv i partiföreningar, svårt med politisk rekrytering



# Som på beställning: Krav på ny sammanläggningsreform

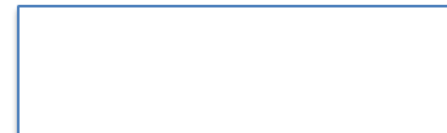
- Lövdén (2003), Svegfors (2003), Nyman (2010), Långtidsutredningen (2015)
- FP:s motion (2012), Moderat motion, KD-riksdagsman i Dagens Samhälle, Jusek väckt opinion i frågan, Stockholms finansborgarråd i SvD (2015)
- Kommuninvest (2016) [kommuner under 30 000 inte långsiktigt bärkraftiga]
- ”Reformer har ju gjorts i många europeiska länder”
- Och nu: SOU 2020:8: får sägas gå rätt mycket ”all in” på sammanläggningar...



# Sammanläggningsreform (forts)

## (liten påminnelse):

- Marcou (1993): "de stora strukturreformernas tid är över!"
- Men vindarna vänder snabbt: för bara 15-20 år sedan – snarast omvänd trend
  - Vurm för återgång till småskalighet, "små naturliga gemenskaper", uppmuntran till kommundelningar; ca 50-60 kommundelningsförsök och 13 kommundelningar 1980–2002
  - Inger Davidsson (1991), Åsa Torstensson (2000), Demokratiutredningen (2000), Kerstin Lundgren (2006)



# Sammanläggningsreform (forts)

## Potentiella fördelar?

- Stordriftsfördelar/resurseffektivitet
  - Ökad likvärdighet
  - Kompetensfördelar
  - Stärkt rättssäkerhet
  - Ökad professionalism
  - Minskad sårbarhet, mer robusta
  - Bättre investeringsekonomi
  - Bättre inomkommunal valfrihet

*”Tjänade ju oss väl post-1974”*





# Sammanläggningsreform (forts)

## Värt att ha i bakhuvudet...

- ...jämförelsen med tidigare reformer haltar – läget HELT annorlunda 1952-74

## Potentiella nackdelar/hinder?

- **Demokratin** påverkas (nog) negativt; (jfr Folke Johansson, Peder Nielsen, Matz Dahlberg m.fl.; även danskarna Kjaer m.fl.; Dreyer-Lassen m.fl; Tavares översikt, McDonnells metaöversikt ).
- Ingen **”one size fits all”-lösning** – inte **ett** småkommunproblem (Jämtland? Norrbotten? Västerbotten?); fungerar (nog) bättre i vissa regioner än andra – t.ex. Skåne! (Sundström/Tingvall)
- Kostsam sideeffekt: kommuner **lånar och slösar** inför sammanläggningar (Tyrefors; Jordahl & Liang; Askim mfl)!
- **Trösklar för genomförande?**
  - Folkligt impopulärt (folkomröstningar 2004, 2009, 2014, 2019); ingen direkt rusning efter sammanläggningar post 1974...



- ”Man kan stå ut med att demokratin tar stryk, om systemet levererar!”
- Verkar dock långt ifrån alltid leda till önskade effektivitetsvinster
  - Se ”most likely”-fall för lyckade utfall som Danmark, Nederländerna

“[T]here is no compelling reason to expect them to yield net gains. [...] Given significant transition costs, the finding raises question about the rationale behind a global movement that has already restructured local government on almost all continents” (Blom Hansen med flera 2018)

“Amalgamations have consistently not produced the increase in the system capacity of local government that policymakers anticipate and that scale economies should not be taken for granted” (Schaap & Karsten 2015)

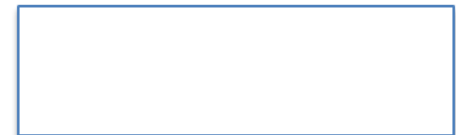
“If anything, this survey of the literature recommends caution regarding the expectations of amalgamation reforms and not the unbridled optimism we often see in consultancy and governmental reports” (Tavares 2018)

“[The] economic gains usually promised by the proponents of the amalgamation **reforms are very far from being obvious, and most likely they are over-estimated** ... [I]t is clear that those conclusions have not been so far disseminated and absorbed by policy makers, who still pursue their policies on the basis of very simplistic assumptions, **which find little evidence in empirical data** (Gendzwill med flera 2018)

# Asymmetriskt styrelseskick?

- **Vad det är + potentiella fördelar**
  - Ansvar i relation till storlek och förmåga; skräddarsydda ansvarsförhållanden beroende på nuvarande kapacitet
  - T.ex. att grannkommun, region, eller stat i vissa områden tar över ansvar för skola, mm, för vissa kommuner.

**”Uppgifterna måste kunna anpassas efter uppgiftsmottagarens förutsättningar att handha uppgiften” (Statskontoret 2005)**



# Asymmetriskt styrelseskick? (forts)

- **Potentiella nackdelar?**

- Medger: aldrig sett något riktigt bra skarpt förslag på hur detta skulle se ut i praktiken; mer ett abstrakt förslag
- Oavsedd sidoeffekt: "A- och B-lag" bland kommunerna? Hur sälja in det?
- Svårigheter genomföra? Frivillighetsprincip, eller top-down?
- Ingrepp i kommunal självstyrelse att rycka befogenheter/ansvar ur vissa kommuners hägn?
- Märkliga demokratieffekter – hur ska medborgare i s.k. "b-lagskommuner" utkräva ansvar när området som ryckts ur kommunens händer inte fungerar något vidare (t.ex. skola)



# Utvecklad mellankommunal samverkan?

- **(Potentiella) fördelar**

- Stordriftsfördelar; kompetensför

- ”Rationalisering & effektivisering”;*

- ”Kvalitet i servicen”, ”Utökning av erbjudandet”,*

- ”Innovation/förnyelse”, ”Bättre förutsättningar för rekrytering och kompetensförsörjning” (Mattisson & Knutsson)*

*Finns internationell forskning, t.ex. Nederländerna, Italien, som pekar på att det leder till besparingar och bättre kvalitet och minskar behovet av sammanläggningar*

- **Stark anhängare:** Nergelius (2013) *Samarbete vs. Storkommuner. vad kan småkommuner vinna på vidgat samarbete* (Reforminstitutet)

31 LEDIGA JOBB: Kultur- och fritidsdirektör Jönköpings kommun

Demokrati

## Smart samverkan bättre än slarvig sammanslagning

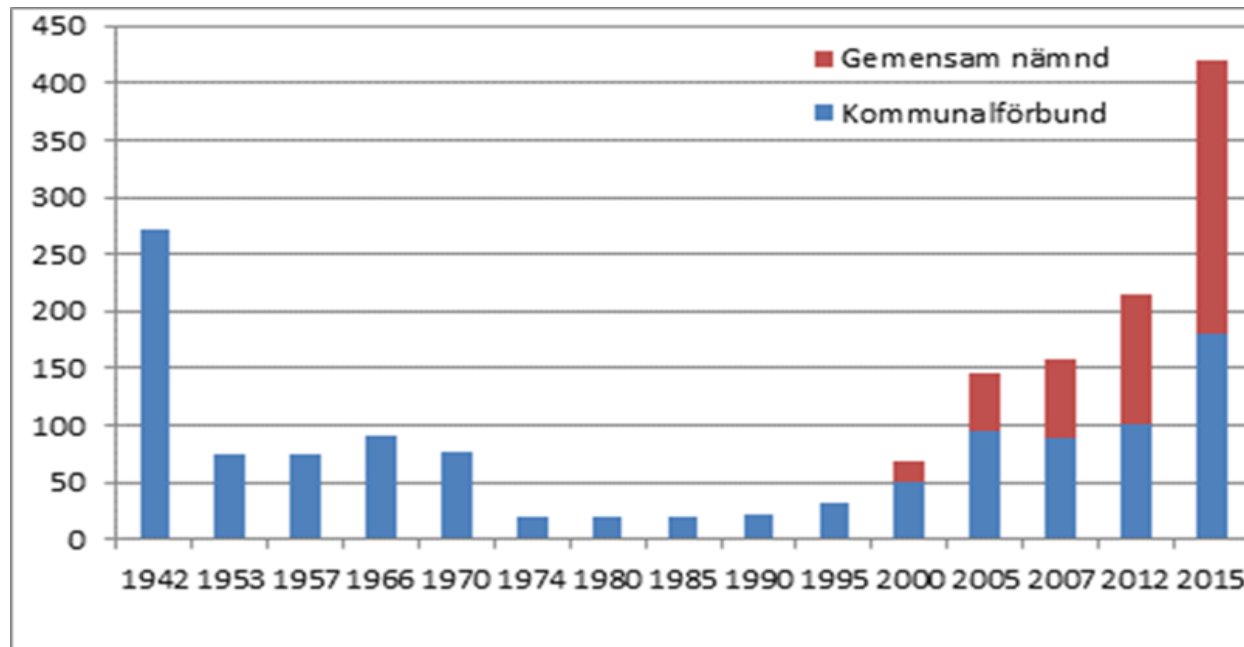
Ett långtgående samarbete mellan kommuner åstadkommer nästan samma resultat som en sammanslagning. Både glesbygdskommuner med strukturproblem och andra har mycket att vinna på ett modernare beslutsfattande.



## Utvecklad interkommunal samverkan? (forts.)

- **Frågetecken/möjliga baksidor**

- Som Folkesson visat: Samverkas redan en hel del: gemensam nämnd, kommunalförbund, samägda aktiebolag... **plus massor av "lös samverkan"** (avtal, utbyten) – hur mkt mer kan man göra?



- **Vad vet vi egentligen om effekterna?**

Få utvärderingar - saknas därför kunskap om alla fördelar man säger ska följa av samverkan realiserats, t.ex. effektivitetsvinster

**Märk dock:** "Det är inte enkelt att samverka och långt ifrån alla försök verkställs ... [ä]nnu färre resulterar i fungerande samverkan"; "lite samverkan avser kärnverksamheterna, del av kommunens kostnads massa" (Mattisson & Knutsson)

Med det sagt: flera empiriska studier, t.ex. Nederländerna och Italien, uppmärksammar positiva utfall!



# Utvecklad interkommunal samverkan? (forts.)

## Vad med insyn, ansvarsutkrävande och demokrati?

(diskuteras bl.a. i SOU 2007:10)

- **Indirekt ansvarsutkrävande**, och på bara en liten del av det gemensamma beslutsfattandet
- Förstår medborgare & journalister: Nya organ och arenor, utanför kommunen (sskt när gemensamma nämnder är lokaliserade i annan kommun)
- Förstår medborgare / journalister: Var bereds besluten? När kan besluten påverkas?
- Kommunicera avvägningar?: vad som är bäst för en enskild kommun, kanske inte är det bästa för alla i samarbetet?
- **Styrbarhet?** (Ur Mattisson & Knutsson): KsOs och KC vittnar om organisationer som blir "för" professionaliserade, och svårstyrda ("en stat i staten").

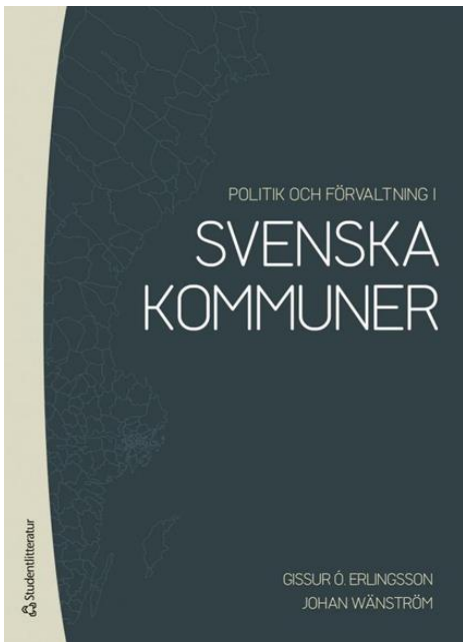




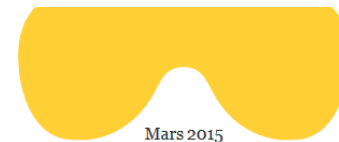
# Slutpoäng – mina fem cent

- Vi måste söka efter långsiktigt hållbara lösningar på kommunsektorns utmaningar – problemen **finns, de är stora, kommer nog att öka -> men vad göra och hur?!?**
- **Går kanske att plocka russin ur kakan, kombinera instrumenten, i något slags "attraktivitetstrappa":**

<b>Statliga ingrepp</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nytt omfördelningssystem? Mer utlokalisering av statliga myndigheter? Mer renodlad glesbygdspolitik? Förstärkt statlig närvaro? (SOU 2017:1)</li> <li>- Förstatliga vissa verksamheter, t.ex. skolan (SOU 2014:5); förstatliga tillståndsgivning, inspektion, tillsyn (SOU 2007:10)?</li> <li>- Intressanta idéer om avskrivna studielån om man tar kommunala jobb i glesbygd/krympande kommuner; slopade arbetsgivaravgifter i vissa kommuntyper</li> </ul>
<b>Samverkanslösningar?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Är ett instrument stat &amp; kommun tror mycket på, och man har nyligen gjort det enklare via generell rätt till avtalssamverkan + extern delegation (SOU 2017:77)</li> <li>- Attraktivt ur självstyrelseperspektiv (kommuner i förarsätet, med vilka samarbetar vi om vad)</li> <li>- Effekter på insyn, ansvarsutkrävande och demokrati svåröverskådliga; potentiella styrbarhetsproblem...</li> <li>- Plus: hur långt kommer vi egentligen med det? Vi vet inte mkt om stordriftsfördelar materialiseras? Kan man verkligen samverka om precis allt, t.ex tunga välfärdsområden?</li> </ul>
<b>Kommunsammanläggningar?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrument som kräver eftertanke, precision, strategi: lär kunna leda till godsaker i områden/regioner där förutsättningar är bäst; näppeligen överallt (paradoxalt nog - mer troligt i tätbefolkade områden än i krympande glesbygd...)</li> <li>- Vad kan erfarenheter från andra länder lära oss -&gt; oavsedda, negativa sidoeffekter</li> <li>- Ur självstyrelseperspektiv: viktigt ha frivillighet som bärande princip – kommunutredningens förslag är ganska extremt i mitt tycke</li> <li>- En viktig åtgärd för att stimulera strategiska samgåenden – undanröj nuvarande hinder!</li> </ul>
<b>Asymmetri?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- På ritbordet, pigg och fiffig innovation, men svårt överblicka hur genomförbart det är och hur det ska se ut i praktiken, samt få acceptans bland berörda kommuner?</li> <li>- Vad är det som ska överföras – och till vad (grannkommun, region, stat?)</li> </ul>



[www.liu.se/cks](http://www.liu.se/cks)



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 analyseras och värderas de vanligaste förslagen på hur dessa utmaningar ska mötas: 1) sammanslagning av kommuner, 2) införande av asymmetrisk styrelsekick samt 3) satsningar på utökad mellankommunal samverkan. Författarna presenterar även en fjärde möjlig strategi: att uppmontra små och krypande kommuner att åter formulera en medveten anpassningspolitik.

**KOMMUNSAMMANSLAGNINGAR MEDFÖR DEMOKRATIPROBLEM.** Småkommunproblemet är inget nytt 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.

**ASYMMETRISK STYRELSEKICK KAN LEDA TILL A- OCH B-LAG.** Även andra lösningar kan få oönskade sideeffekter. Att införa asymmetrisk styrelsekick kan leda till att kommunerna delas in i ett A- och ett B-lag. Mellankommunala samverkanslösningar är bristfälligt utvärderade och har demokratiska delar.

**AKTIV OCH MEDVETEN ANPASSNINGSPOLITIK MÅ JÄLIG VÅG FRAMÅT.** Inom mer omfattande reformer görs det i syfte att lösa småkommunproblemet, bör man söka mer pragmatiskt orienterade lösningar, exempelvis genom att uppmontra små och krypande kommuner att utforma en aktiv och medveten anpassningspolitik.



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



Josefine Sjöström är docent i kulturgeografi och finansieringsvetenskap vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. E-post: josefine.sjostrom@liu.se.



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

**SNS ANALYS** En stor del av den forskning som bedrivs är vid sin publicering anpassad för vetenskapliga tidsskrifter. Artiklarna är ofta teoretiska och innehåller specialiserad kunskap. Det finns emellertid mycket forskning, framför allt empirisk och policyrelevant sådan, som är intressant för en bredare krets. Liket med SNS Analyt är att göra denna forskning tillgänglig för beslutsfattare i politik, närings- och offentlig förvaltning och bidra till att forskningen når ut i media. Forskningsbidrag har erhållits från Jan Wallander och Tamara Holm. Författarna ansvarar för innehållet för analys, slutsatser och förslag.

Foto: Anders Johansson/Projekt 180/180