

Urbanisering

UTMANINGAR FÖR KOMMUNER MED
VÄXANDE OCH MINSKANDE BEFOLKNING



Urbanisering

UTMANINGAR FÖR KOMMUNER MED
VÄXANDE OCH MINSKANDE BEFOLKNING



Upplysningar om innehållet:
Lennart Hansson, lennart.hansson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2015
ISBN/Bestnr: 978-91-7585-308-6
Text: Jan Amcoff, Siv Sandberg, Anders Lindström, Josefina Syssner,
Albin Olausson, Ola Mattisson, Hans Knutsson och BoPer Larsson
Foto: Leif Johansson
Produktion: Åkesson & Curry
Tryck: LTAB, 2015

Förord

Kommun- och landstingssektorn står inför en rad utmaningar som påverkar deras långsiktiga förmåga att finansiera och fullgöra sitt uppdrag. En viktig faktor är att urbaniseringen och den demografiska utvecklingen inneburit att hälften av landets kommuner under den senaste tioårsperioden haft en befolkningsminskning - en minskning som förväntas fortgå, samtidigt som andelen äldre ökar. En särskild utmaning är personal- och kompetensförsörjningen. Utvecklingen pressar många kommuner – både de som tappar befolkning och de som växer – men utmaningarna gestaltar sig olika. Urbaniseringen riskerar att förstärka de skillnader i levnadsvillkor och ekonomiska förutsättningar som finns mellan olika delar av landet.

Människors vardagsgeografi är under förändring och allt fler korsar kommun- och länsgränser för att ta sig till arbete eller utbildning. Det innebär att man även efterfrågar samhällsservice oberoende av administrativa gränser. Samtidigt får den fria rörligheten inom EU allt mer genomslag på nationell nivå. Att medborgare kan söka sjukvård inom EU och var som helst i Sverige oavsett var man bor är en realitet.

Utvecklingen har lett till ökad samverkan mellan kommuner, landsting och regioner. Samverkan är en viktig lösning för att främst kommuner ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Samtidigt är det inte en helt enkel form. Flera skall samsas om resurser och beslutsprocesserna blir ibland komplicerade. Det förs också diskussioner om asymmetrisk ansvarsfördelning där kommunernas uppgifter kan differentieras. Andra handlingsvägar som nämns är innovationer eller användande av ny teknik för att leverera välfärdstjänster i glest bebyggda områden, att öppna upp för regelförenklingar och nya institutionella lösningar.

Det krävs sammantaget en fördjupad diskussion om hur de utmaningar som följer av förändrad demografi, ökade skillnader mellan och inom kommuner, landsting och regioner samt växande vardagsgeografi ska mötas och där strukturförändringar måste vägas mot andra lösningar. Förhoppningen är att denna antologi skall kunna ge ett kunskapsunderlag för den fortsatta diskussionen.

Stockholm i november 2015

Håkan Sörman
VD, Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 6 Kapitel 1 En lokal samhällsorganisation i förändring
- 8 Kapitel 2 Befolkningens geografiska omfördelning i Sverige i början av 2000-talet
- 29 Kapitel 3 Starka, robusta och bärkraftiga kommuner
- 52 Kapitel 4 Växande kommuners utmaningar
- 66 Kapitel 5 Att vara en krympande kommun
- 93 Kapitel 6 Samverkan för en fungerande lokal samhällsstruktur
- 108 Kapitel 7 Lokal demokrati, kommunstorlek och befolkningsutveckling
- 121 Kapitel 8 Utmaningar i växande och minskande kommuner - några avslutande reflektioner
- 128 Kapitel 9 Några röster om urbaniseringens effekter på kommunerna

En lokal samhällsorganisation i förändring

Samhället och kommunerna ser givetvis mycket annorlunda ut idag jämfört med för 150 år sedan när de första kommunallagarna infördes. Utvecklingen brukar delas in i tre perioder (Nilsson & Forsell 2013).

Under den första perioden, 1860 till ca 1920, bodde en majoritet av landets fyra miljoner invånare på landsbygden och flertalet var sysselsatta i jordbrukssektorn. Det fanns tre olika kommuntyper: städer, köpingar och landskommuner. Landskommunens viktigaste utmaning var att ta hand om sina fattiga, medan städernas främsta utmaning var att bygga fysisk infrastruktur. Rösträtten var begränsad efter en graderad skala.

Den andra perioden påbörjas från 1920-talet, då industrisamhället var etablerat och uppbyggnaden av välfärdssamhället påbörjades. Det kommunala uppdraget förändrades, exempelvis fick landskommunerna ansvar för även infrastruktur. Tätorterna växte som en konsekvens av den fortgående industrialiseringen och urbaniseringen, vilket medförde en omfördelning av befolkningen från land till stad. Kommunerna fick en nyckelroll i välfärdssamhällets uppbyggnad och alla kommuner skulle ha samma uppdrag. För att klara de nya krav som ställdes på den lokala servicen krävdes robustare kommuner. Under de kommande årtiondena följde också två stora kommunala indelningsreformer. På 1950-talet lanserades storkommunreformen och på 1970-talet Kom-

munblocksreformen. På några årtionden omvandlades den lokala samhällsorganisationen och 3 000 kommuner blev till 278.

En tredje period kan skönjas efter 1970-talets sammanslagningsreform. Industrisamhället tappade kraft och företagstjänster och kreativa näringar framträdde som de mest dynamiska näringarna. De stora kommunreformerna hade inneburit en stark reduktion av antalet förtroendevalda. I debatten har det effektivitetsperspektiv som låg bakom reformerna ställts mot demokrati och lokal identitet. Flera reformer som syftat till att stärka demokratin har lanserats, med kommunreformen 1980 i spetsen. Under 1980- och 1990-talet har också kommunindelningar diskuterats i ett antal kommuner. Relativt få har emellertid realiserats. Samtidigt försökte man effektivisera och minska kostnaderna för den kommunala förvaltningen genom idéer hämtade från det privata näringslivet. Istället för ytterligare sammanslagningar uppmuntrades kommunerna till samarbeten. En omfattande decentralisering har genomförts, exempelvis genom kommunaliseringen av skolan och Ädel-reformen samt mer flexibel lagstiftning för nämndorganisationen. Parallellt har urbaniseringen fortsatt och nästan hälften av landets kommuner har minskat sitt befolkningsantal sedan Kommunblocksreformen.

Under de senaste åren har debatten om den lokala samhällsorganisationen åter tagit en ny riktning och ännu en gång är det effektivitetsaspekten som står i centrum. Agendan sattes till stor del av Ansvarskommittén som bl.a. ansåg att den nuvarande kommunindelningen på lång sikt behöver förändras genom ett minskat antal kommuner (SOU 2007:10). Även regeringen har börjat ägna allt större intresse åt frågan. I regeringsförklaringen antyds att frågan skall finnas på regeringens agenda under mandatperioden. Detta har allt mer konkretiserats och ansvarig minister har vid flera tillfällen lyft frågan. För närvarande har ministern också regionala träffar med kommunföreträdare och frågorna som regeringen vill diskutera är raka och skarpa. För att nämna några: Är kommunerna tillräckligt stora för att på sikt klara utmaningarna? Borde kommungränserna i större utsträckning vara anpassade efter medborgarnas behov av service? Skulle det vara möjligt att ha en ordning där mindre kommuner har färre uppgifter?

Vilka är utmaningarna?

Frågan som allt fler ställer är om det är dags för en ny kommunreform och forskarna ägnar sig åt att analysera olika alternativa lösningar. Kommunreform eller inte, de uppgifts- och befolkningsförändringar som skett sedan 1970-talet har på ett påtagligt sätt ändrat kommunernas förutsättningar och också gjort att skillnader i förutsättningar blivit allt större mellan kommuner. Utvecklingen har skapat utmaningar som vi inte kan blunda för. Samtidigt kan det vara klokt att stoppa upp och se närmare på vilka problem som egentligen finns att lösa, innan vi rusar iväg och föreslår lösningar

Det vi intresserar oss för i denna antologi är de befolkningsförändringar som skett efter 1974 och vilka utmaningar dessa ger. Ambitionen är inte att söka lösningar eller att väga för- och nackdelar med alternativa strategier. Ambitionen är istället att försöka lyfta fram de utmaningar som vi ute i våra kommuner idag möter i vardagen.

För att ge en fond åt diskussionen om utmaningar av befolkningsförändringar har vi låtit Jan Amcoff, Uppsala universitet, ge lite fakta om de befolkningsförändringar som skett och vad som driver dem. Vidare ger Siv Sandberg, Åbo akademin, en nordisk utblick. Vad har våra nordiska grannar gjort och vilka erfarenheter har de?

Kärnan i antologin utgörs av två intervjustudier där vi låtit några forskare möta representanter från kommuner för att diskutera hur man ute i enskilda kommuner upplever de förändringar som skett. Huvud-

frågan är vilka utmaningar man upplever i kommuner som haft en stark befolkningsförändring. Studien av upplevda utmaningar i krympande kommuner har genomförts av Josefina Syssner och Albin Olausson, båda verksamma vid Centrum för kommunstrategiska studier i Linköping. Studien av upplevda utmaningar i växande kommuner har genomförts av Anders Lidström, statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet.

Den tredje empiriska studien fokuserar på samverkan. I krympande såväl som i växande kommuner är samverkan med angränsande kommuner ett centralt inslag i försöket att hantera de utmaningar man möter. Men hur fungerar samverkan, löser den de utmaningar man har och fungerar den för all verksamhet? Samverkan för en fungerande lokal samhällsorganisation har genomförts av Ola Mattisson och Hans Knutsson, båda verksamma vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet.

Avslutningsvis har BoPer Larsson, under många år ansvarig för demokratifrågor vid SKL, sett närmare på vilka utmaningar som befolkningsförändringen gett när det gäller demokrati.

Befolkningens geografiska omfördelning i Sverige i början av 2000-talet

Text: Jan Amcoff, Uppsala universitet

Sveriges geografiska befolkningsomfördelning kännetecknas av urbanisering under decennierna kring sekelskiftet 2000. Det gäller på såväl länsnivå som på LA- och kommunnivå. Av högre upplösta data framgår att befolkningen inte bara tenderar att sammanflyttas till vissa delar av landet, utan också till den största tätorten inom varje region. Den svenska urbaniseringens tempo liknar andra jämförbara länders. Den uppenbara följderna av urbaniseringen innebär att kommunernas befolkningsstorlekar förändras, men nog så viktigt är att också deras befolkningsammansättningar påverkas. Därvidlag uppstår effekter på både förutsättningarna för den kommunala verksamheten som behoven av den.

De kommuner som växer gör det i flertalet fall huvudsakligen som en följd av positiva flyttnetton, men den vanligaste huvudförklaringen till minskande befolkning står att finna i födelseunderskott. Födelseunderskotten hänför sig dock främst till en ålderstigen befolkning och därmed till tidigare decenniers flyttmönster. För att förstå vad som driver den geografiska befolkningsomfördelningen finns därför trots allt starkare skäl att intressera sig för flyttstudier än för demografi.

En hel del forskning med varierande fokus finns publicerad. Faktiska flyttmönster sammanfaller i

hög grad med geografiska variationer i arbetsmarknadsläget även om studier av flyttarnas självuttryckta bevekelsegrunder varierar en del. Att sociala faktorer såsom släkt och vänner spelar roll synes otvetydigt. Sedan anförs en rad faktorer utan större geografiska variationer (t.ex. tillgång till god omsorg eller vacker natur). Däremot förefaller inte evenemangsutbud eller kommunalskatt vara av betydelse. Utöver undersökningar av flyttmotiv(eringar) finns exempelvis studier av hur flyttandet ter sig inom särskilda grupper, som tar utgångspunkt i vissa typer av miljöer, som undersöker påverkansmöjligheter och hur flyttbesluten går till.

Sedan år 2000 har en handfull regionala befolkningsframskrivningar för hela allt delar av landet presenterats. De ger alla en tämligen samstämmig bild av en fortgående befolkningskoncentration. Det är värt att ta notam samtidigt som det finns skäl att vara medveten om att befolkningsframskrivningar är dåliga på att fånga upp förändringar. I den litteratur och de data som ligger till grund för detta arbete finns emellertid inte några tydliga tecken på förestående förändringar av de faktorer som tillsammans driver fram den befolkningsomfördelning som brukar kallas urbanisering.

Inledning

En kommuns huvudsakliga avnämare är dess befolkning. Genom sina skattebetalningar svarar befolkningen dessutom för huvuddelen av kommunens inkomster och i allmänna val utser befolkningen kommunens styrande politiker. De nära banden mellan en kommun och dess invånare går också igen i begreppets ursprungliga betydelse, som åsyftar just en gemenskap.

En kommuns befolkning ser emellertid olika ut. År 2014 varierar t.ex. de svenska kommunernas befolkningsstorlek mellan 2 500 och 900 000 invånare. Således varierar kommunernas förutsättningar att fullgöra sina åtaganden. Mot den bakgrunden kan man tolka den omfattande mellankommunala samverkan som har vuxit fram sedan 1990-talets mitt (se t.ex. Gossas 2006). De variationer som finns rörande befolkningarnas sammansättningar är måhända än viktigare för kommunernas möjligheter att verka. Det beror på att befolkningsammansättningen påverkar såväl dess skattebas och arbetskraftspool, som behoven av kommunal service. Med en oproportionerligt stor del av befolkningen i arbetsföra åldrar blir skattebasen god samtidigt som behoven av välfärdstjänster är måttliga. En befolkning med oproportionerligt många barn eller gamla ger motsatt förutsättning. Samtidigt tenderar förstas befolkningstillväxt och befolkningsammansättning i praktiken att hänga samman eftersom de faktorer som driver befolkningstillväxt - inflyttning och/eller barnafödande - är förknippade med yngre åldrar.

Föreliggande arbete syftar till att ge ett underlag för att bedöma hur den geografiska befolkningsomfördelningen i Sverige kan väntas utvecklas under kommande decennier. Därför ska vi klarlägga befolkningsammansättningen nu – ett och ett halvt decennium in på 2000-talet – och belysa på vilket sätt den gångna befolkningsomfördelningen har bidragit till detta läge. Därefter följer en översikt av aktuell forskning om flyttning inom Sverige. Till sist redogörs för innebörden i några regionala befolkningsframskrivningar.

Befolkningens demografiska sammansättning

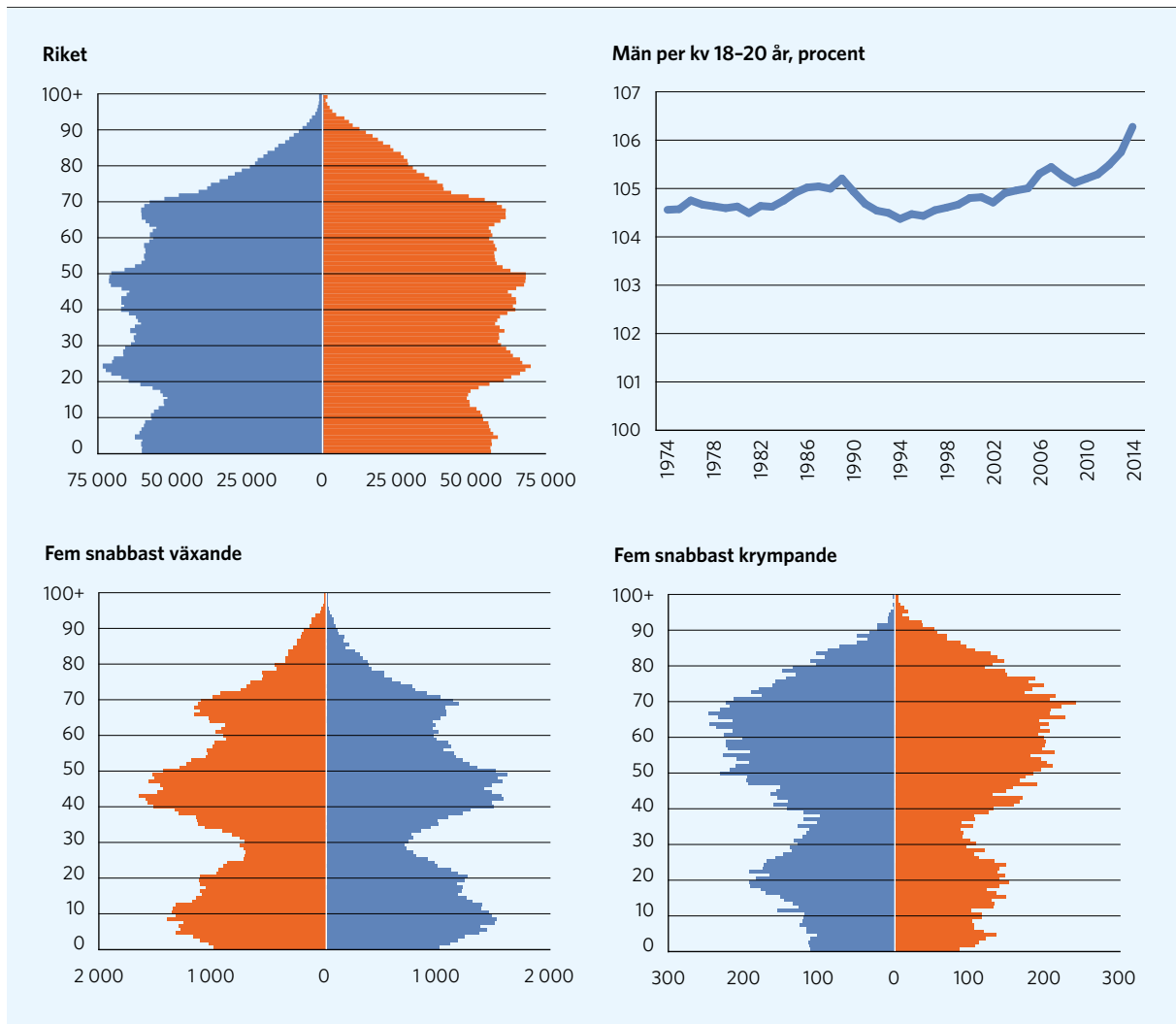
Figur 1 illustrerar befolkningens sammansättning i hela Sverige samt i de fem kommuner som haft snabbast befolkningsökning respektive -minskning, sedan år 1974. De åldrar som genererar ett nettoproduktionsöverskott (d v s producerar större värden än de konsumerar) har markerats i skarpare färg. Befolk-

ningspyramider avseende SKLs kommungrupper återfinns i appendix.

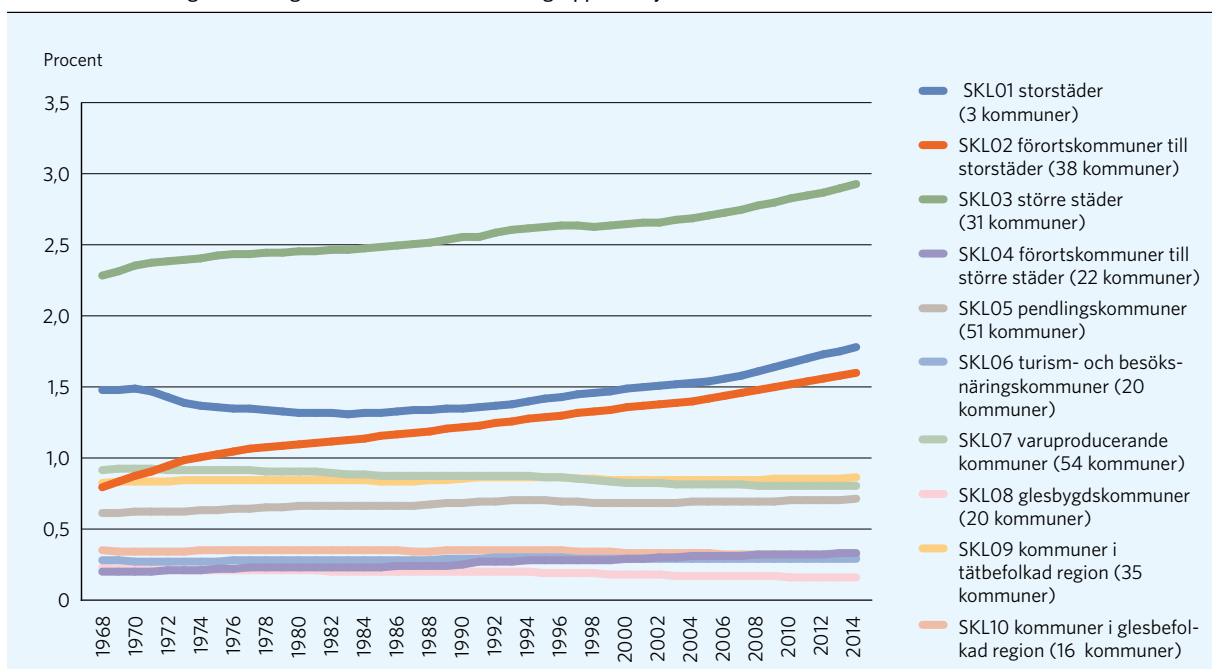
Av befolkningspyramiden för riket framgår 1900-talets stora kohorter tydligt; 40-talister strax ovan ålderspensionsstreck, 60-talistgenerationen som nu är kring 50 år gammal och den stora generation som föddes i början av 1990-talet som, nu år 2015, är mellan 20 och 30 år. Ibland har det talats om en babyboom under de senast gångna åren, men som vi kan se är den generation som idag fyller Sveriges förskolor åtminstone avsevärt mindre än tidigare babyboomer. Man kan också notera ett accentuerat mansöverskott i åldrarna kring 20 år. Den ökande könsbalansen bland unga vuxna illustreras av grafen längst upp till höger i Figur 1. I grund och botten reflekteras ett naturligt överskott av pojkar bland nyfödda, men de senaste åren har det späts på av att invandringen i övre tonårsåldrarna haft en mansövervikt. Samtliga SKLs kommungrupper (även storstäderna) har år 2014 ett mansöverskott bland unga vuxna (18–20 år). Det är mest accentuerat i varuproducerande- och glesbygdskommuner där det går 115 män per 100 kvinnor.

Också befolkningsammansättningen avviker i de kommuner vars befolkningsutveckling skiljer sig från rikets. De snabbast växande kommunerna är som regel förortskommuner kring någon av landets tre storstäder. Å döma av figuren inhyser de många barnfamiljer och en hel del 40-talister, men få unga vuxna och få äldre. Typiskt för de kommuner som har snabb befolkningsminskning är att pyramiden är ålderstung, att barnfamiljerna saknas och att mansöverskottet är markerat.

FIGUR 1. Befolkningsammansättning i riket och i de snabbast växande/krympande (1974-2014) kommunerna, år 2014 samt könsbalans i riket 1974-2014

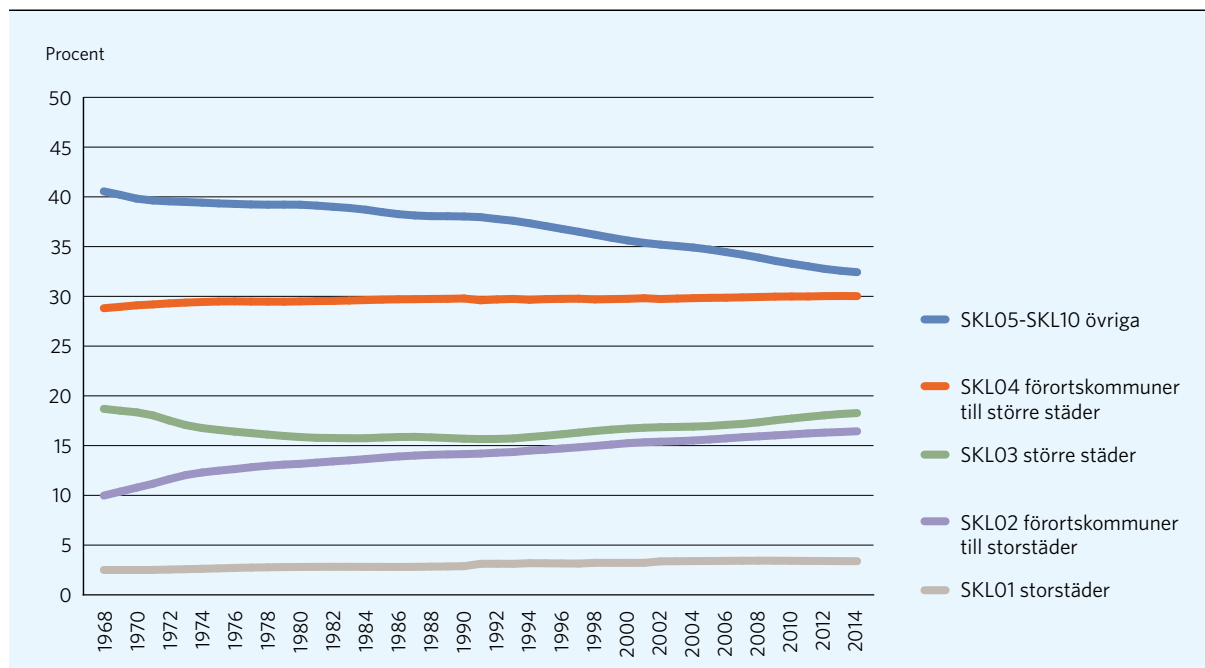


FIGUR 2. Befolkningsutveckling 1968-2014 i SKLs kommungrupper (miljoner invånare)



Källa: Statistiska centralbyrån

FIGUR 3. Befolkningsutveckling 1968–2014 i några av SKLs kommungrupper (andel av rikets invånare)



Källa: Statistiska centralbyrån

Geografisk befolkningsomfördelning

Visserligen antyder befolkningspyramiderna hur den geografiska omfördelningen av befolkningen har sett ut, men Figur 2 illustrerar utvecklingen explicit. Som framgår har befolkningen ökat i storstadskommuner, större städer och deras förortskommuner. I övriga kommuntyper har folkmängdens förändring varit mer obetydliga. I tre kommuntyper, SKL07, SKL08 och SKL10, har befolkningen minskat.

Av Figur 3, som illustrerar den relativa befolkningsomfördelningen mellan kommungrupperna, framgår att framför allt storstädernas förortskommuner har flyttat fram sina positioner. Större städer och deras förortskommuner uppvisar också en positiv utveckling medan storstadskommunerna hade en svag utveckling under periodens första hälft och därför, sett över hela perioden, inte hårbärgerar större andelar idag än i slutet av 1960-talet. De stora förlorarna finns emellertid utanför storstädernas och de större städernas omedelbara influensområden, i övriga kommuntyper, som här har slagits samman till en grupp. Deras andel av rikets befolkning faller under perioden 1968–2014 med nästan tio procentenheter, från drygt 40 procent till en bit över 30 procent.

Självfallet kan man också analysera utvecklingen kommun för kommun. Figur 4 illustrerar befolkningsförändringen i Sveriges kommuner sedan år 1974, när den senaste stora kommunindelingsreformen fullbordades. Rikets befolkningstillväxt (+19,2 procent) illustreras av den röda streckade linjen.

Som framgår av Figur 4 har kommunerna haft en olikartad befolkningsutveckling under de 40 senaste gångna åren. Merparten av kommunerna uppvisar trots allt en befolkningstillväxt, men 196 stycken har en svagare utveckling än genomsnittet i riket och extremerna framstår verkligen som varandras motsatser. Medan befolkningen i en handfull av storstädernas förortskommuner har fördubblats, har invånarantalen så när halverats i Åsele och Hällefors.

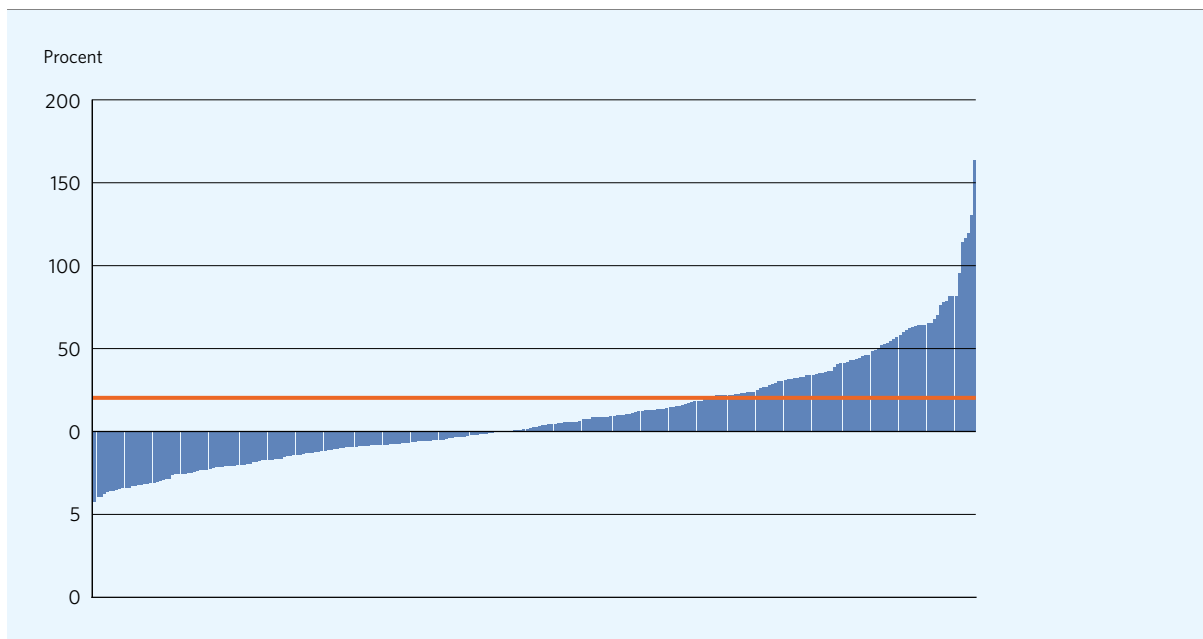
Sammantagna antyder Figur 2–4 att Sveriges befolkning har urbaniserats. Hooverindex¹ är ett enhetligt mått på en befolknings grad av geografisk koncentration. Om varje geografisk enhet, t.ex. kommun, har en befolkning som står i proportion till dess andel av den totala ytan, t.ex. ett lands yta, antar detta index värdet 0. Om befolkningen tränger ihop sig i en enda enhet (kommun) närmar sig Hooverindex värdet 1. Indexets absoluta värden beror i stor utsträckning på hur de geografiska delenheter (t.ex. kommuner eller län) som analyseras är avgränsade och är därför inte särskilt betydelsefullt. Det intressanta är snarare hur värdena förändras över tid. Figur 5 illustrerar Hooverindex förändring sedan 1968 på tre olika geografiska upplösningsnivåer. Som framgår har Hooverindex ökat

Not. 1. Hooverindex beräknas som

$$H = 50 \sum_{i=1}^n |s_i - a_i|$$

där s_i betecknar geografisk delenhets andel av totalbefolkningen och a_i dess andel av den totala arealen.

FIGUR 4. Befolkningstillväxt 1974–2014 i riket (röd streckad linje) samt fördelat på kommuner



Källa: Statistiska centralbyrån

oavsett om man mäter på kommun-, LA- eller länsnivå. Ökningen är snabbast under periodens andra hälft.

De senaste åren har påståendet att Sverige skulle ha Europas snabbaste urbaniseringstakt, tre gånger snabbare än EU-snittet, cirkulerat i svenska medier. Å döma av en sökning på internet kan påståendet spåras tillbaka till den 8 april 2012 då det uppmärksammades i ett flertal tidningar. Tidningsartiklarna förefaller ha byggt på den pressrelease där EUs statistikbyrå, Eurostat, lanserade en ny indelning av EU i urbant och ruralt (Eurostat 2012). Indelningen presenteras närmare i Eurostat (2013) som bl.a. redogör för en komplicerad process att (utifrån till synes godtyckliga kriterier som utgår från befolkningstäthet) kategorisera NUTS3-regionerna efter urbaniseringsgrad. För Sveriges del leder den fram till konstaterandet att endast Stockholms län kvalificerar som ”urbant”.

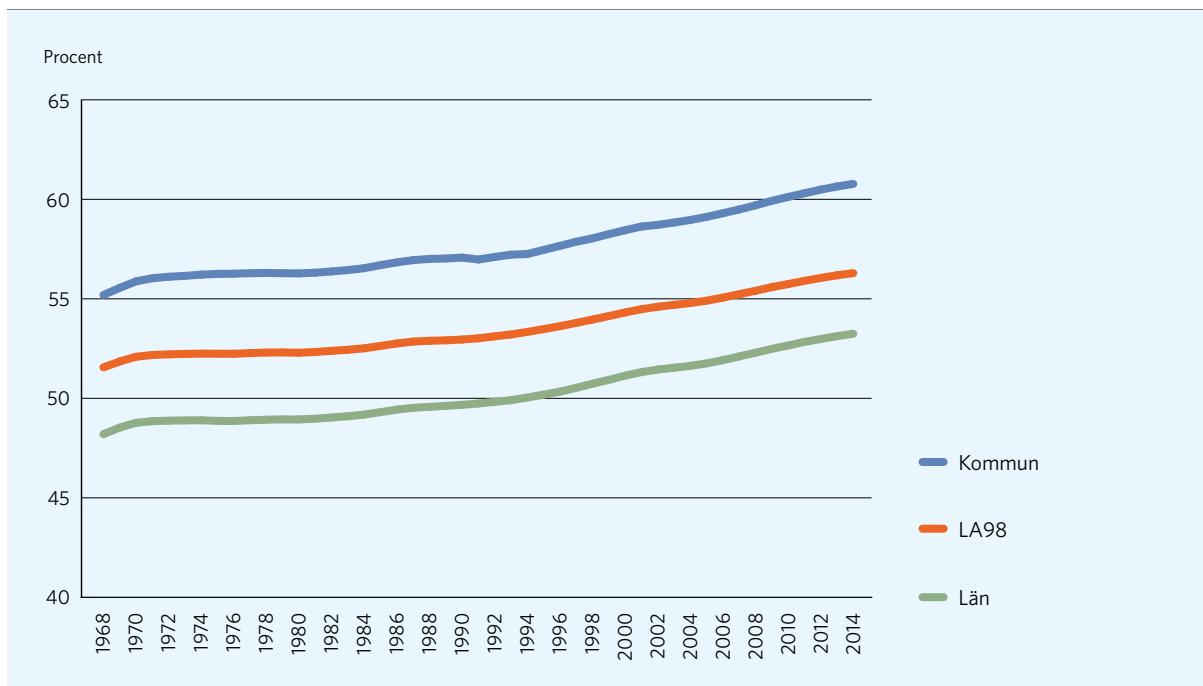
Hårda fakta bakom tidningsscoopen om att Sveriges urbaniseringstakt är tre gånger snabbare än EUs genomsnitt, visar sig så vara att befolkningstillväxten i Stockholms län år 2010 var tre gånger snabbare än *genomsnittet för de 316 ”urbana” NUTS3-regioner som identifieras i Europa*. Förutom att en klassificering som inte beskriver åtminstone Göteborg och Malmö som urbant borde väcka frågetecken, är detta ett – artigt uttryckt – okonventionellt mått på urbaniseringstakt. Med samma klassificering och mätmetod skulle man också kunna konstatera att Sveriges icke-urbana befolkning växte fem gånger snabbare än EU-snittet.

Urbaniseringstakt kan visserligen mätas på olika sätt, men ett någorlunda vederhäftigt resultat för-

utsätter gott omdöme och viss förtrogethet med ämnesområdet. Låt oss återvända till Eurostats data på NUTS3-nivå som finns tillgängliga avseende 2000-talet för flertalet EU-länder. Sätter man då befolkningstillväxten i respektive lands ”urbana” (enligt Eurostat 2013) NUTS3-regioner i relation till de nationella (för Sveriges del innebär det alltså att jämföra Stockholms län med hela riket) förefaller Sveriges urbaniseringstakt vara något *långsammare* än genomsnittet i EU och Sverige hamnar på plats 14. Alternativt kan dessa data användas till att beräkna Hooverindex. Eftersom det är jämförbarheten som intresserar oss och eftersom de faktiska indexvärdena varierar mellan länderna har år 2000-tilldelats rollen som basår. Resultaten framgår av Figur 5. Åter framstår den svenska urbaniseringstakten som genomsnittlig där den ligger strax under de nordiska grannländerna, men en liten bit över Italien (mätt som Hooverindex på NUTS3-nivå). Extremerna, som har namngivits i diagrammet, ligger alla i Östeuropa. Ingen av dessa två operationaliseringar är förstås den enda möjliga, men de antyder icke desto mindre att den svenska urbaniseringstakten ingalunda är särskilt extrem jämfört med andra europeiska länder.

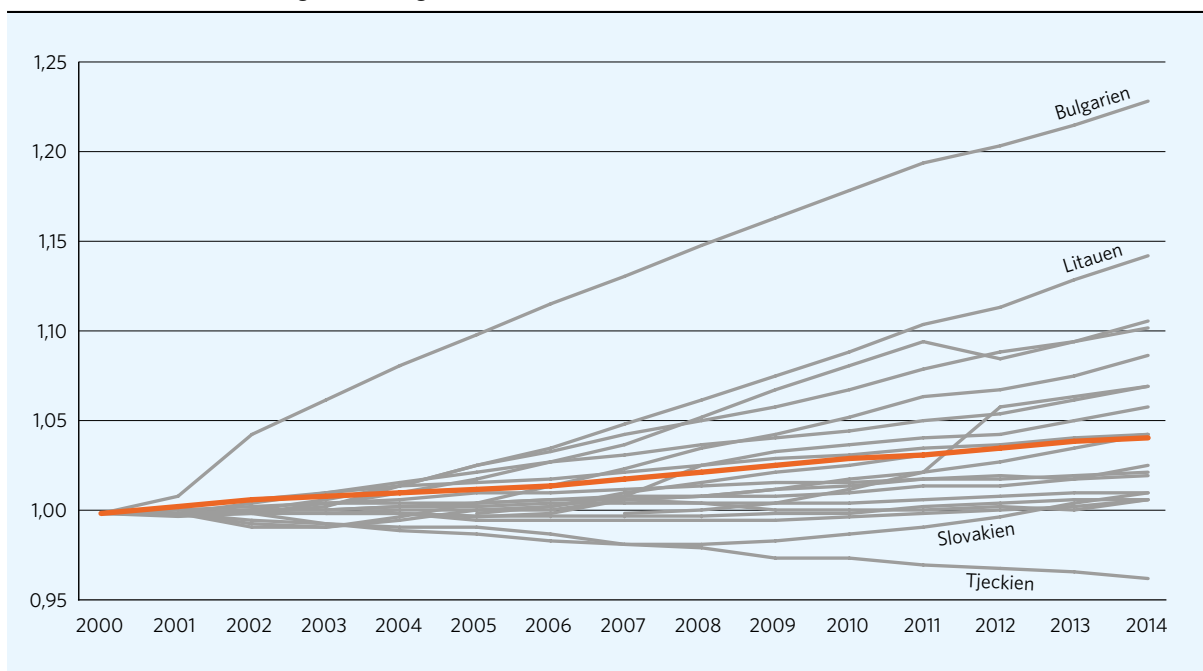
Håkansson (2000) har visat att det finns många exempel på att en befolkning kan spridas ut på en geografisk nivå samtidigt som den koncentreras på en annan. Därför finns det skäl att komplettera den regionala upplösningsnivå som hittills har uppmärksamats, med ett mer lokalt perspektiv. Figur 7, som visar hur andelen av respektive läns befolkning som

FIGUR 5. Hooverindex 1968-2014 på tre olika upplösningssnivåer



Källa: Bearbetade data från Statistiska centralbyrån

FIGUR 6. Hooverindex förändring på NUTS3-nivå under 2000-talet i Sverige (orange linje) och några europeiska länder (grå linjer). Länder med extrema utvecklingar har namngivits

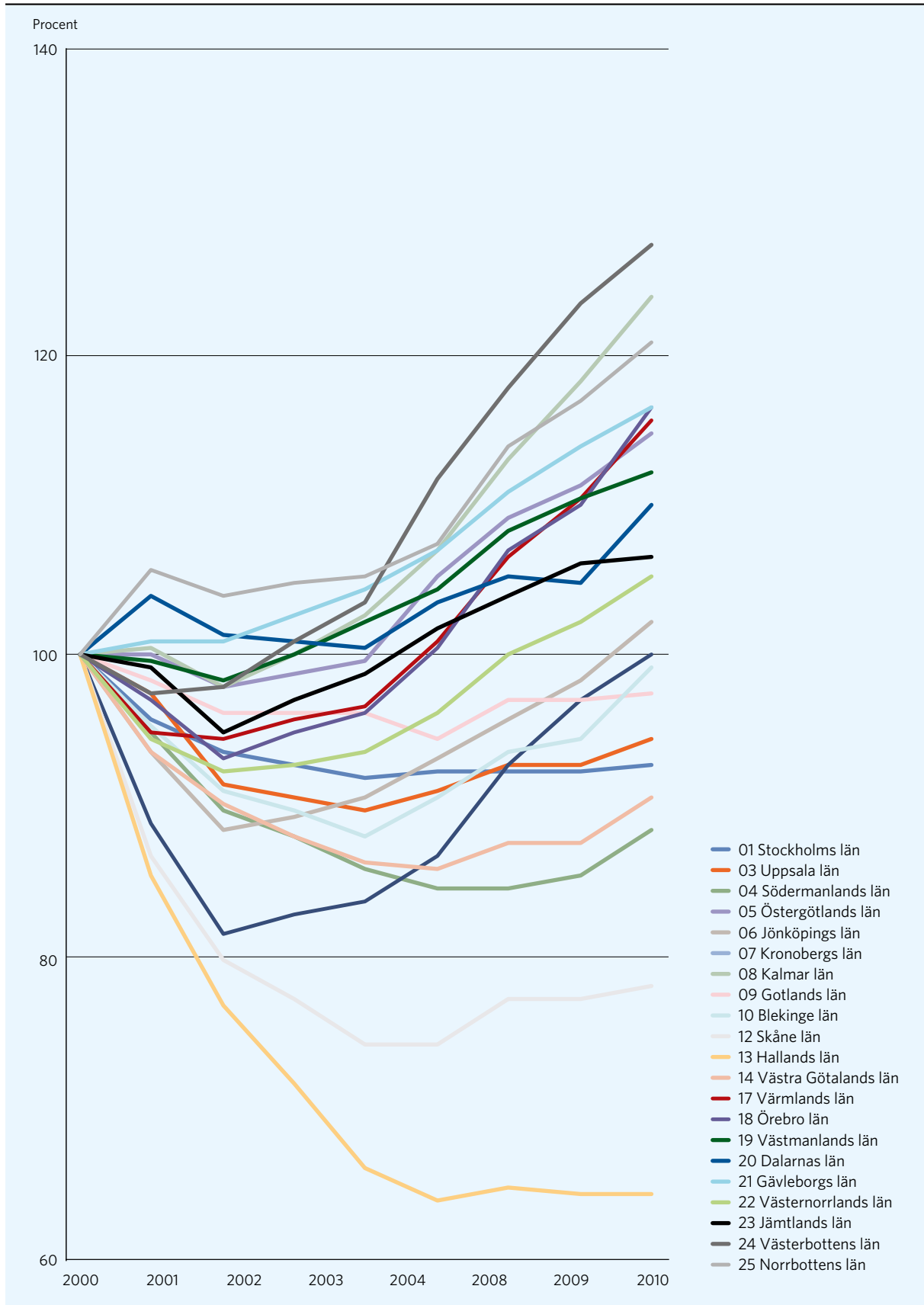


Källa: Bearbetade data från Eurostat

bor i den största tätorten har förändrats över tid, får tjäna detta syfte. (Innan andelarna har beräknats har de delningar och sammanslagningar av tätorter som förekommit beaktats. För läsbarhetens skull redovisas utvecklingen som index där den största tätortens andel av befolkningen år 1970 har satts till

100) Som framgår innebär det typiska mönstret att de andelar av respektive läns befolkning som bodde i den största tätorten minskade under periodens första del, men ökar efter 1990. Mönstret är emellertid mer eller mindre tydligt. Så uppvisar t.ex. Gävle en kontinuerligt stärkt dominans i Gävleborgs län,

FIGUR 7. Andel av befolkning som är bosatta i respektive läns största tätort 1960–2010



Källa: Bearbetade data från Statistiska centralbyrån. Fotnot: SCB avgränsar tätorter vart femte år och publicerar därefter befolkningsdata. År 1985 genomfördes emellertid ingen tätortsavgränsning.

TABELL 1. Antal kommuner fördelade efter största bidrag till befolkningsförändringen 2010–2014

Största faktor	Totalt	Därav födelsenetto		Därav flyttnetto		Utrikes	
		-	+	-	Inrikes +	-	+
<i>Befolkningsökning</i>							
Flyttöverskott	169	76	93	74	95	0	169
Födelseöverskott	16	0	16	9	7	0	16
<i>Befolkningsminskning</i>							
Födelseunderskott	92	92	0	88	4	0	92
Flyttunderskott	13	9	4	13	0	1	12
Totalt	290	177	113	184	106	1	289

Källa: Bearbetade data från Statistiska centralbyrån.

medan Halmstads position i Halland stabiliserades, snarare än stärktes, under de sista decennierna efter att snabbt ha tappat positioner under 1970- och 1980-talen.

Om Hooverindex indikerade en kontinuerlig rumslig koncentration på olika *regionala* nivåer har en *lokal* utspridning av befolkningen under 1970- och 1980-talen, i flertalet län, förbytts i sin motsats under de senast gångna decennierna.

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att befolkningens ålders- och könsstruktur varierar mellan kommuntyperna. Storstäder och glesbygder utgör därvidlag varandras motpoler. Befolkningen tenderar att koncentreras till ett mindre antal regioner i landet, men att Sveriges urbaniseringstakt inte är anmärkningsvärt snabb i ett europeiskt perspektiv. Därtill kan vi också lägga iakttagelsen att befolkningen gyttras samman också på en lokal nivå. En allt större andel av respektive läns befolkning samlas i länets största tätort.

Vad driver befolkningskoncentrationen?

Så kommer vi till frågan om vad som driver denna befolkningskoncentration och som har åstadkommit de olikartade befolkningssammansättningarna. I princip finns två möjligheter; regionala skillnader i balansen mellan födda och döda respektive skillnader i nettoutflyttning. Tabell 1 och Figur 8 sammanfattar hur dessa nettokomponenter har bidragit till befolkningskoncentrationen under de senast gångna åren.

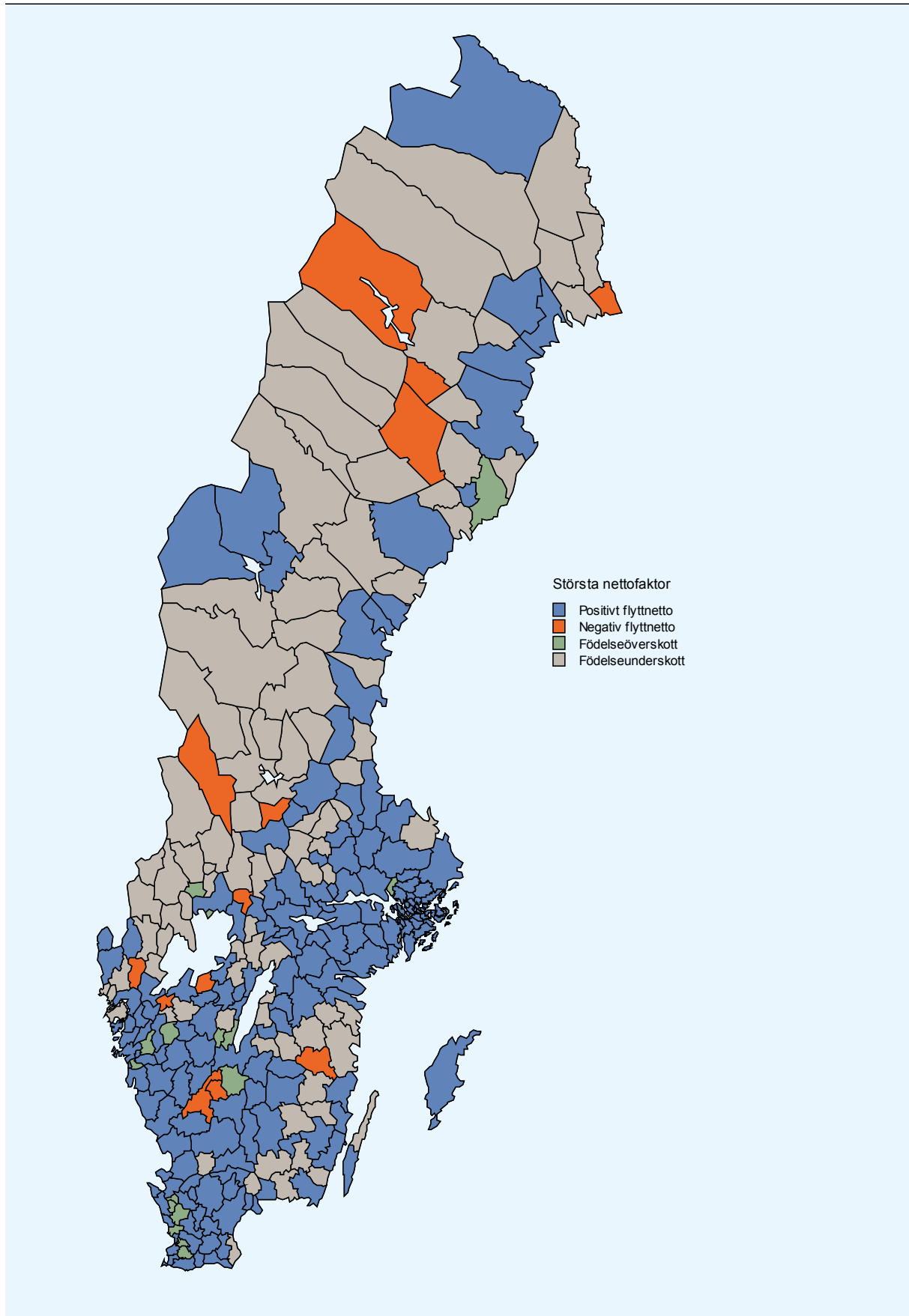
Bland de 185 kommuner som har befolkningsökning är flyttöverskottet den huvudsakliga bidragsgivaren i flertalet (169 kommuner) fall, men vanligtvis lämnar också födelsenettet ett mindre bidrag. Vidare utgör utrikes flyttning ryggraden i flyttnettot, även om inrikes flytt också vanligtvis är positivt.

Bland de 105 kommuner som uppvisade befolkningsminskning stod den huvudsakliga förklaringen att söka i födelseunderskott i 92 fall. Det typiska är att födelseunderskottet kombineras med en (mindre) nettoutflyttning. Det är inrikes flyttning som svarar för nettoutflyttningen. (Utrikes flyttnetto är positivt i samtliga 92 kommuner.) Figur 7 illustrerar vilka kommuner som hade befolkningsökning respektive -minskning 2010–2014, samt vilken nettofaktor som svarar för merparten av nettoförändringen. Täckande (röd/blå) färg indikerar befolkningsökning medan snedstreckad (brandgul/turkos) skraffering indikerar befolkningsminskning. I korta drag kan konstateras att de glesare befolkade delarna av landet kännetecknas av befolkningsminskning och de tätare av befolkningsökning.

För att kunna tolka vad som egentligen händer har det kontrollerats huruvida den summerade fruktsamheten är abnormt låg eller den förväntade medellivslängden ovanligt kort i de kommuner vars befolkning minskar med födelseunderskott som främsta skäl. Det förtjänar påpekas att ingen av dessa storheter egentligen mäter några faktiska förhållanden; de är beräkningar med inslag av osäkerhet². Icke desto mindre är de vad som finns att tillgå och man kan snabbt konstatera att den förväntade medellivslängden visserligen är aningen lägre än genomsnittligt, men den summerade fruktsamheten högre, i de 92 kommuner vars befolkningsutveckling domineras av födelseunderskott. Dessa avvikelser tar ut varandra och är vare sig stora nog att förklara födelseunderskottet idag eller under gångna decennier. Med utgångspunkt i den demografiska ekvationen återstår därmed bara en förklaring. De krympande

Not. 2. En befolknings faktiska medellivslängd eller fruktsamhet kan fastställas först i efterskott, när alla är döda.

FIGUR 8. Befolkningsutveckling och huvudsaklig förklaringsfaktor därtill i Sveriges kommuner 2010–2014



Källa: Bearbetade data från Statistiska centralbyrån.

kommunernas födelseunderskott beror alltså på en, för naturlig befolkningstillväxt, ofördelaktig befolkningssammansättning (t.ex. få unga och många gamla), vilket i sin tur sammanhänger med nettoutflyttning under gångna decennier.

Befolkningsminskningen vilar med andra ord huvudsakligen på en stabil grund. Det innebär att förutsättningarna att bedöma den framtida befolkningsutvecklingen är gynnsamma även om utsikterna alltså är dystra och den som vill bryta tillbakagången står inför en svår uppgift. För att förstå huvudkomponenten bakom vissa kommuners befolkningsökning och vad som – direkt och indirekt – driver tillbakagången i andra, finns skäl att fördjupa oss i frågan om vad som driver flyttrörelserna. Den demografiska ekvationens naturliga bruttokomponenter (födda och döda) förefaller däremot vara mindre intressant i detta sammanhang.

Faktorer bakom flyttlassen

Det finns i huvudsak två sätt att skaffa sig kunskap om vad som driver människor att flytta. Antingen kan man fråga dem muntligen eller skriftligen, eller så kan man undersöka hur de faktiskt agerar och dra slutsatser utifrån det. Delvis täcker förfaringssätten in olika möjliga områden av förklaringar, men i många fall överlappar de. Den som t.ex. vill undersöka i vilken utsträckning människor flyttar av känslomässiga skäl har knappast något annat alternativ än att fråga eftersom det vare sig finns registerdata eller någon otvetydigt avläsbar indikator på invånarnas känslolägen. Den som istället vill undersöka i vilken utsträckning människor flyttar av något skäl som starkt avviker från samhällsnormerna får nog ett mer verklighetsförankrat resultat genom att undersöka faktiska flyttmönster eftersom tillfrågade respondenter – medvetet eller omedvetet – kan mörka sådana skäl. En studie som syftar till att undersöka betydelsen av yrkeskarriär kan med fördel kombinera förfaringssätten eftersom det både finns goda möjligheter att följa arbetsplatsbyten i registerdata samtidigt som arbetslivet knappast kan sägas vara ett tabubelagt ämne att fråga om i Sverige.

På teoretisk grund brukar man åtskilja två typer av flytt. Medan ”migration” åsyftar flyttningar där man byter såväl bostad som arbete och liv i övrigt används ”residential mobility” för flyttningar som begränsar sig till bostadsaspekterna och där man vanligtvis behåller sitt arbete, sitt sociala liv och sin övriga livsföring. Eftersom merparten av ”residential mobility”-flyttningarna är intra-kommunala begränsas uppmärksamheten här primärt till

”migration”-flyttningar, som också antas ske över längre avstånd. Den vanligaste disciplinära tillhörigheten bland forskare som utifrån svensk empiri har undersökt flyttningar är geografi, men litteraturen ger också prov på bidrag från många andra ämnen.

Arbetsmarknadens betydelse för val av bosättningsort

I början av 2000-talet genomfördes en stor enkätbaserad undersökning av flyttmotiveringar vid Umeå universitet. Nästan alla respondenter svarade att handlingen var frivillig snarare än motvillig och att de var nöjda med sin flytt. Det mest omvälvande resultatet innebar dock att endast en mindre del (15–20 procent) anförde arbetsmarknadsrelaterade bevekelsegrunder för sin flytt. Istället framhölls sociala och boendemiljörelaterade skäl (Garvill m.fl. 2000, Garvill m.fl. 2002, Lundholm m.fl. 2004, Lundholm och Malmberg 2006). Ytterligare en enkätbaserad studie presenterades strax därefter av Niedomysl (2006). Tvärt emot Umeåstudierna visade den att merparten av respondenterna tillmätte arbetsmarknaden eller möjligheterna till utbildning en avgörande betydelse för sina flytthandlingar. De motstridiga resultaten skulle delvis kunna förklaras av skillnader i studieupplägg. Att besvara en fråga om varför man flyttar på ett sätt som på samma gång är kortfattat, entydigt, självreflekterande, utförligt och komplett är t.ex. ganska svårt. Dessutom kan man lätt föreställa sig hur flera flyttmotiv i själva verket samverkar. Måhända tenderar flyttare att svara olika beroende på om de får en öppen fråga (Niedomysl) eller om de ställs inför fasta svarsalternativ (Umeåstudierna).

Under 1970-talet minskade den interkommunala flyttbenägenheten i Sverige, men i början av 1980-talet vände kurvan uppåt. Nu, i mitten av 2000-talets andra decennium är flyttbenägenheten större än den var under de flyttintensiva åren kring 1970. Lundholm (2007) konstaterar att flyttningar till och från studieorter svarar för en betydande del av ökningen som samtidigt har bromsats av tvåförsörjarnormens etablering.

Oavsett flyttarnas motiveringar och motiv, förefaller flyttmönstren åtminstone sammanfalla med geografiska variationer i både arbetslöshet och löneläge och detta förhållande har rätt åtminstone sedan 1960-talet. Det visar ekonomhistorikern Gärtner (2014), som förlitar sig på sammanställda AKU-undersökningar. Inte heller Lundholm (2010) förmår, utifrån registerdata, uppbåda något stöd för hypotesen att arbetsmarknadens betydelse för flyttrörelserna skulle ha förändrats under 1900-talets sista decennier.

Niedomysl (2010) presenterar en modell där behov (t.ex. försörjning) ses som en förutsättning var till andra krav och preferenser sedan kan fogas på och precisera möjliga platser för bosättning inom de områden som erbjuder försörjningsmöjligheter.

Andra attraherande faktorer

Många kommuner har idag uttalade mål avseende sin befolkningsutveckling. Mot den bakgrunden funderar de på vilka faktorer som attraherar inflyttare (och minimerar utflyttningen). Med Niedomysls modell måste en rad nödvändiga förutsättningar, försörjningsmöjligheter i olika avseenden, vara uppfyllda, men hur väljer människor bosättningsort i nästa steg? Även om Niedomysl kommer till andra slutsatser än Umeåstudierna rörande arbetsmarknadens betydelse för migration, är de överens om att flyttarna säger sig tillmäta sociala faktorer (släkt, vänner och familj) stor betydelse (t.ex. Lundholm m.fl. 2004, Niedomysl 2008). För val av specifik kommun anges, enligt Niedomysl (2009) ofta goda möjligheter till vård, omsorg och kommunikationer, friluftsliv och tillgång till vatten och natursköna omgivningar. Då detta är faktorer som i hög grad är ubikvitära finns möjligen skäl att fundera på om de verkligen blir utslagsgivande. Li m.fl. (2009) tonar i en registerdatabaserad studie ned betydelsen (för inflyttning) av fysiska förhållanden, till förmån för socioekonomiska faktorer. På bostadsområdesnivå uppger respondenterna i Niedomysls (2009) studie att de uppskattar lugn, gott rykte och rimliga boendekostnader.

Till de faktorer som *inte* påverkar beslutet om att flytta till den ena eller andra platsen hör, enligt Niedomysls studie, det lokala utbudet av idrott, kultur, nöjen och folkfester. Inte heller klimat (särskilt inte ”norrländskt”) eller kommunalskatt verkar spela någon nämnvärd roll, enligt Niedomysls respondenter.

Niedomysl (2008) noterar också skillnader mellan olika subgrupper. Så säger sig t.ex. kvinnor lägga större vikt än andra vid sociala faktorer, äldre vid vårdrelaterade faktorer och högutbildade vid kulturutbudet. Däremot uppger sig arbetslösa inte särskilt beakta möjligheterna att få jobb, och inte ens höginkomsttagare bryr sig om den kommunala skattesatsen, vid sina flyttbeslut.

För vissa människor är jobbet inte bara en nödvändighet för att försörja sig, utan tillmäts större vikt. Niedomysl och Hansen (2010) visar att högutbildade säger sig lägga särskilt stor vikt vid jobb och karriär när de fattar beslut om bostadsort. Däremot förefaller inte den s k kreativa klassen vara så rörlig som det hävdas i teorierna. Bortsett från det speciella läge dess medlemmar befinner sig i omedelbart efter studier-

nas avslutande flyttar de inte mer än andra (Hansen och Niedomysl 2009). Borén och Young (2013) finner att professionella nätverk och livscykeffekter är viktiga för att förstå den kreativa klassens flyttningar.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att studier av registerdata visar på samvariation mellan en regions arbetsmarknadsläge och flyttmönster, även om vissa studier baserade på flyttares egna uppfattningar tonar ned arbetsmarknadens betydelse. Därutöver råder konsensus om betydelsen av sociala faktorer (t.ex. att ha släkt och vänner på destinationen). Flyttarnas uppfattning av en kommuns attraherande faktorer består av närmast allestädes förekommande förhållanden (t.ex. bra skolor eller vacker natur) medan de inte tillmäter evenemang eller kommunal skattesats någon större betydelse. I litteraturen kan också en del skillnader mellan befolkningens olika subgrupper noteras, men den så ofta uppmärksammade s k kreativa klassen flyttar inte mera än andra.

Flyttning till städer och till landsbygden

Nilsson (2003) konstaterar att 15 procent av en kohort unga svenskar flyttar till staden. Kvinnor flyttar i högre utsträckning än män och deras benägenhet är mer påverkade av attribut som utbildning, klassbakgrund och familjestatus. Endast en tredjedel av dem som flyttar till en stad blir kvar. Bakom nettoförändringen av befolkningen i ett område ligger som regel mångdubbelt större bruttoströmmar av både in- och utflyttare. Bakom urbaniseringen finns alltså bruttoflyttare både till och från landsbygden/staden. Givet nettoomfördelningen kan det synas bakvänt, men faktum är att studierna av inflyttning till landsbygden är fler än studierna av flyttning därifrån.

Amcoff (2000, se också Westlund 2002, Hjort och Malmberg 2006) visade att landsbygdens inflyttare företrädesvis hamnar i befintliga hus i de större städernas omland, även om också bostadsbeståndet har fått stora tillskott där. De typiska inflyttarna är en barnfamilj med hyggliga inkomster, men utan högre utbildning. Den nya medelklassens landsbygdsvurm, som har uppmärksammats mycket i den internationella litteraturen, förefaller ha liten omfattning i Sverige, men där den finns går deras flyttlass gärna till äldre hus som renoverats till god standard. Lindgren (2003) kom fram till att kontraurbana flyttare jämfört med andre tenderade att vara äldre, svenskfödda, mindre välbeställda, kortare utbildade, ensamstående och arbetslösa, med andra ord människor som sätter värde på annat i livet än karriären. Pettersson (2001) identifierade också betydande inflyttning till turistorter och landsbygd i särskilt vackra landskap, t.ex. kring Siljan i Dalarna (se också Andersson 2015).

Niedomysl och Amcoff (2011) menar att potentialen för en mer omfattande landsbygdsinflyttning är tveksam eftersom det är samma grupper av människor som redan flyttar till landsbygden som säger sig längta dit. Det tyder på en skillnad mellan läpparnas beaktelse och faktisk handling, snarare än bristande förutsättningar. Amcoff m.fl. (2011) och Amcoff (2012) kan inte belägga några samband mellan vare sig in- eller utflyttning och nedläggning av butiker och skolor på landsbygden, inte ens i de grupper som kan antas vara särskilt berörda av den försämrade servicen.

Stenbacka (2001) har undersökt den livsföring som följer med ett liv på landet och senare (Stenbacka 2012) vilka värderingar och erfarenheter som kännetecknar invandrare som hamnar på landsbygden. Hedberg och Haandrikman (2014) finner att attributen kvinna, medelålders, europeisk eller sydostasiatisk bakgrund, låg utbildning, svensk partner och arbetslös är särskilt vanliga bland internationella inflyttare till landsbygden och att de företrädesvis återfinns i gränsnära områden och bor där en begränsad tid. Eimermann (2014, 2015, se även Eimermann m.fl. 2012) har särskilt studerat inflyttningen av holländare till Sveriges landsbygd. Han konstaterar att dessa flyttare, som typiskt är i övre medelåldern och har familj, har varit angelägna att lämna ett land som de uppfattar vara överbefolkat. Icke desto mindre har de föreställningar om att återvända till Nederländerna efter en tid i Sverige och beskrivs därför, enligt Eimermann, bäst som temporära migranter.

Återflyttning eller flyttning till släkt och familj

Ungefär var fjärde flytt är en återflytt (Lundholm m.fl. 2012), men nettoeffekten av återflyttningen för människor i samma riktning som övrig flyttning, dvs till större städer (Amcoff & Niedomysl 2013). Sannolikheten för återflyttning är mångdubbelt större än sannolikheten för en genuin nyinflyttning någonstans. Det indikerar att en etablerad koppling (t.ex. en social förankring i form av familj, släkt eller vänner) till en plats ökar sannolikheten för inflyttning.

Som framgått indikerar enkätbaserade studier av migration att sociala skäl är mer eller mindre betydelsefulla. Mot den bakgrunden verkar det berättigat att närmare studera denna typ av flytt. Också registerbaserade studier har undersökt hur flyttrörelser relaterar till släktskap. Malmberg och Pettersson (2007) visar att en stor majoritet vuxna svenskar har bosatt sig inom 5 mil från något av sina barn/gamla föräldrar. Pettersson och Malmberg (2009) visar att föräldrar som flyttar till platser i närheten av sina vuxna barn eller vice versa, samtidigt hamnar närmare övrig släkt. Lundholm (2015) visar att åldrande föräldrars

avstånd till sina utflugna barn är mindre i storstadsområdena än på landsbygden, men att det finns betydelsefulla variationer mellan olika områden i storstäderna. Mulder och Malmberg (2011) visar att de som har släkt på bostadsorten också är mindre benägna att lämna den efter en skilsmässa. Stjernström och Strömgren (2012) konstaterar att frånskilda föräldrar (särskilt mödrar) lever allt närmare sina barn (som bor hos den andre föräldern), i synnerhet om barnen är små. Avståndet ökar dock när de finner en ny partner.

Holmlund m.fl. (2013) visar att barn med få syskon inte låter det påverka hur långt ifrån sina åldrande mödrar de bor och att äldre människors avstånd till sina barn därför kan väntas öka i takt med att syskonskarorna minskar. Hedman (2013) visar att icke-europeiska invandrare, medelålders och låg socioekonomisk status är attribut som särskilt utmärker dem som flyttar till områden där de har släkt. Kolk (2014) visar att unga vuxna bosätter sig nära sina släktingar och att denna närhet sedan upprätthålls under livsrytmen. Lundholm och Malmberg (2009) finner inga förändringar över tid i föräldrar och barns benägenhet att bo nära varandra. Blaauboer m.fl. (2013) har undersökt hur en syskonskaras sammansättning och familjebakgrund påverkar sannolikheten att dess medlemmar bor nära varandra.

Äldres flyttningar

Av föregående avsnitt, om flyttning till släkt och familj, framgår att äldre tenderar att bo nära sina vuxna barn. Amcoff m.fl. (2011) visar att flyttbenägenheten är liten bland äldre människor, men att de, tvärt emot yngre, nettoflyttar från Stockholm och därmed stärker den regionala obalansen i befolkningars ålderssammansättning. Andersson och Abrahamsson (2011) visar samtidigt att 40-talisterna är mer benägna att flytta när de närmade sig pensionsåldern än 30-talisterna var i motsvarande ålder.

Turister, turism, sommarstugor och inflyttning

Niedomysl (2005) har undersökt om och hur inflyttning hänger ihop med framgångar inom besöksnäringen. Tanken är att turister och inflyttare borde attraheras av samma slags faktorer. Han finner att såväl kultursektorns storlek som antalet turister och fritidshus har positiva effekter på inflyttningen. Müller och Marjavaara (2012) och Marjavaara och Lundholm (2014) har särskilt studerat inflyttning i form av permanentning av fritidshus. Den uppvisar en mycket distinkt geografi och kan alltså vara betydelsefull lokalt trots att den totalt utgör en liten del av all flyttning. Den utmärker sig också genom att inte

bara omfatta yngre, som flyttar till stadsnära områden, utan också stora delar äldre, som tenderar att hamna i omgivningar som anses vara särskilt vackra.

En annan litteratur har undersökt betydelsen för inflyttning av de arbetstillfällena som skapas inom besöksnäringen. Lundmark (2006), som analyserar registerdata, finner att förhållandevis få av Åre och Sälens säsongsanställda bosätter sig permanent i dessa kommuner. Möller m.fl. (2014) drar en snarlik slutsats på grundval av enkäter och intervjuer. Lundmark m.fl. (2014) finner att hemlandets kulturella avstånd samt vistelsetid i Sverige avgör vilka invandrare som blir egenföretagare inom glesbygdsturism.

Pars och familjers flyttningar

Såväl egeninsamlade material som registerdata om flyttningar utgår vanligtvis från individer trots att många flyttrörelser i själva verket består av hushåll. Det finns emellertid en begränsad litteratur som har fokuserat män och kvinnor som flyttar parvis. Brandén och Ström (2011) drar slutsatsen att pars flyttar verkar gagna mannens karriärmöjligheter ”något mer” än till kvinnans även om man beaktar skillnader i karriärmöjligheter. Brandén (2012) har senare konstaterat ”only very minor gender differences” rörande effekten av mäns och kvinnors utbildning på parens flyttbenägenhet och att mäns och kvinnors sysselsättningsstatus – tvärt emot mycken teoribildning – har samma påverkan på parens flyttbenägenhet. Brandén och Haandrikman (2013) visar däremot att kvinnor flyttar oftare och längre än män i samband med att ett par gifter sig eller får ett gemensamt barn. De finner också att flyttningar vid dessa tillfällen är mer bundna till deras läge på arbetsmarknaden. (Samboflyttningar registreras inte i Sverige och ingår därför inte i studien.) Eliasson m.fl. (2014) presenterar dock en varnande studie som antyder selektionseffekter (att de som faktiskt flyttar inte skulle vara representativa för potentiella flyttare) bland flyttande familjer. Enligt Mulder och Malmberg (2014) minskar sannolikheten att ett par flyttar om någon arbetar nära hemmet, om någon har släkt i närheten eller är född på orten. Bortsett från arbete är skillnaderna mellan könen obetydliga. Amcoff och Niedomysl (2015) visar att återflyttningar oftare går till kvinnans hembygd i de fall där par av motsatta kön har olika hemregioner.

Enligt Amcoff m.fl. (2013) har barnfamiljer en lägre flyttbenägenhet än andra. Detta till trots har en minskande utflyttning av familjer från Stockholmsregionen, tillsammans med den ökande andelen barnfamiljer med invandrarbakgrund, kommit att bidra till att en allt större andel av dem återfinns just där.

Flyttning bland människor med utländskt påbrå

Enligt SCB hade 16–29 procent (beroende på hur man mäter) av Sveriges befolkning utländsk bakgrund år 2014. I vilket fall som helts utgör de en betydande och växande andel av befolkningen som kommer att sätta avtryck i den generella befolkningsomfördelningen i samma utsträckning som deras flytt- och bosättningsmönster avviker från de generella mönstren. Andersson m.fl. (2008) konstaterar att de i högre grad än andra bor i Stockholms län, i synnerhet i vissa delar av länet. Amcoff m.fl. (2011) visar att också vidareflyttningen bidrar till att koncentrera, särskilt invandrare födda i icke OECD-länder till Stockholms-trakten. Trots Gärtners (2014) slutsats att flyttmönstren generellt följer de regionala arbetsmarknadernas förutsättningar, drar Rauhut och Johansson (2011) slutsatsen att invandrade personers bosättningsmönster inte gör det. Mikkonen (2006) kommer till den snarlika konklusionen att vidareflyttande flyktinginvandrare söker sig till storstäderna, men utan att deras arbetsmarknadsutsikter därmed nödvändigtvis förbättras. Enligt Åslund (2005) lämnar invandrare inte arbetsmarknadens förutsättningar helt obeaktade i sina val av bosättningsort, men de dras gärna till områden där deras landsmän redan är väl etablerade. Mönstret förändras inte med bosättnings-tid.

Platsmarknadsföring, kampanjer och inflyttning

Eimermann (2013) har undersökt de inflyttningskampanjer som en del mindre svenska kommuner har genomfört i Nederländerna. Han konstaterar att de olika kommunernas kampanjer är väldigt lika och att de tenderar att sikta in sig på samma målgrupper (jämför Bergqvist 2009 som gör en likartad reflektion rörande kommunala kampanjer för att locka företag). Niedomysl (2004, 2007) konstaterar att antalet inflyttningskampanjer generellt har ökat, men kan inte notera några effekter i flyttningsstatistiken annat än undantagsvis. De fall där frånvaro av effekter inte kan uteslutas utmärks av klart avgränsade målgrupper och en tydlig mediestrategi.

Heldt-Cassel (2008) påpekar dock att kampanjerna kan ha fler avsikter och följer än inflyttning, t.ex. att stärka bilden av framgång och att ”det händer något” gentemot de invånare som redan bor i kommunen. Det är också vad Andersson och Niedomysl (2008) finner när de undersöker hur de kommuner som försöker ”sätta sig på kartan” genom att arrangera en uttagning i schlagerfestivalen. Syssner (2012) reflekterar snarare kring på vilka grunder platsmarknadsförandet vilar och vad det egentligen innebär.

Hur fattas flyttbeslut

Vilhelmson & Thulin (2013) kommer utifrån enkätdata fram till att internet har betydelse för unga vuxnas flyttbeslut och val av bostättningsort, men fungerar stödjande snarare än som drivkraft (Thulin och Vilhelmsson 2014). Genom virtuella ageranden kan de på ett nytt sätt skaffa sig en slags insider-fördelar (Thulin och Vilhelmsson 2015). Frändberg (2014) visar hur tillfälligt utlandsboende ger upphov till fler perioder av utlandsboende samt resor.

Vilken geografisk upplösningsnivå attraherar och repellerar?

Gustafsson (2009) kopplar samman känslan av territoriell tillhörighet med flyttbenägenhet och menar att den territoriella tillhörighetens geografiska nivå bör beaktas. Sysner (2009) drar snarlika slutsatser utifrån studier av hur geografin får mening. Li m.fl. (2009) noterar också att attraktiviteten förefaller vara tämligen lokal. De menar alltså att snarare än kommuner i sina helheter, är det delar av en kommun som är attraktiv (eller inte).

Övriga studier av flyttningar

Wimark (2014, 2014, Wimark och Östh 2014) har studerat homosexuellas flytt- och bostättningsmönster. Han finner särskilt ensamstående homosexuella män dras till storstäderna, medan tendensen är svagare bland par och lesbiska. Den större tolerans som ofta antas präglar storstäder förefaller dock inte driva flyttningen dit, enligt Wimark. Unga homosexuella som flyttar till storstäderna anför samma skäl till sina flyttningar som andra unga.

I en typisk kommun bor ungefär 95% av invånarna kvar från ett år till ett annat. Fischer och Malmberg (2001) noterar att starka band till familj och arbete, liksom den tid som har förflutit sedan senast föregående flytt, minskar sannolikheten för flyttning. Hjälms (2014) drar, på basis av intervjuer, drar slutsatsen att äldre stannares beslut att inte flytta fattas aktivt, omprövas frekvent och alltså inte kan ses som uttryck för en passiv håglöshet.

Fjertorp (2014) har undersökt hur befolkningsförändringar påverkar kommuners tekniska service. Medan sophantering kan anpassas till förändringarna blir följderna för vatten och avloppsförsörjning större.

Korpi m.fl. har undersökt hur människors ekonomi påverkas av att de flyttar. De visar att en flyttning uppåt i den urbana hierarkin resulterar i ökande disponibla inkomster, men att denna inkomstförstärkning ändå inte är tillräckligt stor för att kompensera för de ökande boendekostnader som också följer med en sådan

flytt. I ekonomiska termer framstår snarare storstadsbor som flyttar till mindre orter som "vinnare".

Han m.fl. (2014) visar att medan den församlingsvisa befolkningsutvecklingen i äldre tid har varit snarlik i de församlingar som ligger nära varandra, så försvagades detta mönster mot slutet av 1900-talet. Endast storstadsområdenas församlingar uppvisar ännu sådana likartade geografiska mönster.

Syssner (2014) undersöker hur krympande kommuner hanterar detta faktum i ett sammanhang när tillväxt lyfts fram som idealet.

Befolkningsframskrivningar

Bland landets kommuner, landsting och andra aktörer som på något sätt ska serva befolkningen är befolkningsframskrivningar ett viktigt planeringsredskap. Med bara en del av landet som fokusområde är det emellertid lätt att bli överoptimistisk och anta att den avfolkning eller det åldrande som hotar i själva verket kommer att drabba någon annan kommun eller landsände. Därför är framskrivningar som begränsar sig till någon enstaka kommun eller region av mindre intresse här. Precis kring sekelskiftet 2000 publicerades emellertid resultat från flera regionala befolkningsframskrivningar som hade SCBs framskrivning för hela landet som ett tak.

Först ut var Nygren och Persson (2000) som presenterade en prognos för den dåvarande Regionalpolitiska utredningens räkning. Den följdes upp av Nygren och Persson (2001) som hade särskilt fokus på följderna för arbetsmarknaden. Amcoff och Westholm (2007) pekade på åldrandets ojämna geografi som ett större problem än själva befolkningsomfördelningen. Också Anderstig (2012) tar fasta på åldrandet och förestående förändringar i de regionala försörjningskvoterna. Landstingsförbundet (2000) kan också nämnas i sammanhanget även om detta arbete baseras på scenariobyggen snarare än en konventionell framskrivning.

Ännu dominerar kohort-komponent-metoden stort bland befolkningsframskrivningar och antagandena om olika kohorters fruktsamhet, dödsrisker och flyttvanor hämtas som regel från någon gången period. Det innebär att modellerna ger en konkret bild av vart utvecklingen är på väg, men är dåliga på att hantera eventuella förändringar i bruttokomponenternas riktningar. Om man tror att sådana förändringar är på gång, t.ex. en ny grön våg av utflyttning från stad till land, är det en insikt som är viktig att ha med sig.

De framskrivningar som beaktar åldersstruktur visar samstämmigt att de regionala skillnaderna därvidlag kan förväntas bli större. Många mindre kommuner kan då, som en följd, antas få sämre

ekonomiska förutsättningar. Särskilt Nygren och Persson (2001) pekar också på möjliga problem med arbetskraftsförsörjning i de mest utsatta kommunerna.

Utifrån de lägen som rådde kring sekelskiftet 2000 eller under det nya seklets inledning visar samtliga ovan refererade framskrivningar att befolkningen förväntas fortsätta att koncentreras till storstäder och större städer. Det är både en följd av antaganden om framtida flyttmönster, men också av den, mer säkerställda, åldersstruktur som har uppkommit i stora delar av landet och som innebär att många kommer att dö av ålder samtidigt som förhållandevis få barn kan födas. Detta innebär att det skulle krävas en nettoinflyttning på ungefär 300 000 personer under kommande 15 år för att befolkningen i Sverige utanför storstads- och större städernas regioner skulle hålla jämna steg med resten av landet. Ingen vet om det kommer att bli så. Det är upp till var och en att bedöma, men blickar man 15 år bakåt i tiden har dessa regioner tvärtom tappat ungefär 40 000 invånare.

Avslutning

Sveriges befolkning tenderar att koncentreras geografiskt på alla upplösningssnivåer som har undersökts här. Som en följd förändras olika kommuners och kommundelars befolkningsstorlekar och befolkningssammansättning på sätt som påverkar såväl förutsättningar som behov av olika slags verksamheter inklusive den kommunala.

Av föreliggande studie framgår att det är flyttmönstren som driver utvecklingen även om de i vissa avseenden verkar indirekt och med fördröjning t.ex. genom att många unga flyttar till en plats varför många barn kommer att födas där eller vice versa.

En stor del av detta arbete har ägnats åt att sammanställa aktuell vetenskaplig litteratur om flyttning. Tillsammans ger de prov på ett stort antal mer specifika tematiska områden och ett brett metodbatteri. Ämnet har intresserat forskare från en rad olika discipliner. I det här redovisade uppdraget har också ingått att redovisa vilka slutsatser som nås i regionala befolkningsframskrivningar. Det kan konstateras att de ger en samstämmig bild av fortsatt geografisk befolkningskoncentration. Samtidigt bör man vara medveten om att de dels inte är särskilt många och dels att konventionella befolkningsframskrivningar är dåliga på att beakta eventuella trendförändringar.

Referenser

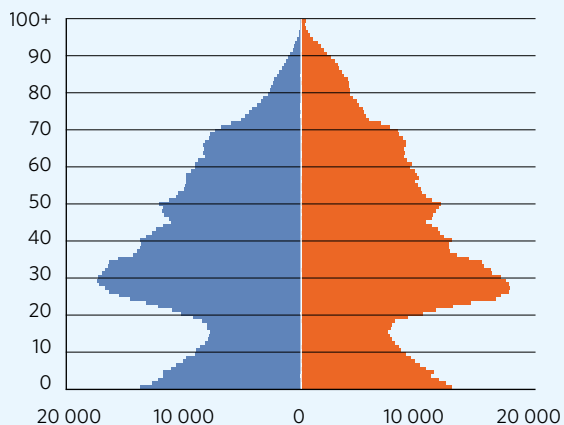
- Amcoff, J (2000) Samtida bosättning på svensk landsbygd. *Geografiska regionstudier nr 41*. Uppsala universitet
- Amcoff, J (2006) Rural Population Growth in Sweden in the 1990s: Unexpected Reality or Spatial-Statistical Chimera? *Population, Space and Place* 12 171-185
- Amcoff, J (2012) Do Rural Districts Die When Their Schools Close? Evidence from Sweden around 2000. *Educational Planning* 20 47-60
- Amcoff, J, Möller, P och Westholm, E (2011) The (un)importance of the closure of village shops to rural migration patterns. *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research* 21 129-143
- Amcoff, J och Niedomysl, T (2013) Back to the city: internal return migration to metropolitan regions in Sweden. *Environment and Planning A* 45 2477-2494
- Amcoff, J, and Niedomysl, T (2013) Barnfamiljers flyttningar kring sekelskiftet 2000. *Demografisk rapport 2013:4* TMR/SLL
- Amcoff, J och Niedomysl, T (2015) Is the Tied Returnee Male or Female? The Trailing Spouse Thesis Reconsidered. *Population, Space and Place Early View*
- Amcoff, J, Östh, J and Niedomysl, T (2011) Pensionspuckeln: 55+ flyttningar till och från Stockholmsregionen. *Demografisk rapport 2011:2* TMR/SLL
- Amcoff, J, Östh, J and Niedomysl, T (2011) Vart tar invandrarna vägen? *Demografisk rapport 2011:04* TMR/SLL
- Amcoff, J och Westholm, E (2007) Understanding rural change—demography as a key to the future. *Futures* 39 363-379
- Andersson, E (2015) Rural housing market hot spots and footloose in-migrants. *Journal of Housing and the Built Environment* 30 17-37
- Andersson, E och Abrahamsson, M (2012) Changing residential mobility rates of older people in Sweden. *Ageing & Society* 32 963-982
- Andersson, I och Niedomysl, T (2008) Clamour for glamour? City competition for hosting the Swedish tryouts to the Eurovision song contest. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 101 111-125
- Andersson, R, Amcoff, J, and Niedomysl, T (2008) Inflyttning till Stockholmsregionen 1994-2006 i ett etniskt perspektiv. *Demografisk rapport 2008:3* TMR/SLL
- Anderstig, C (2012) Försörjningskvoten I olika delar av Sverige – scenarier till år 2050. *Underlagsrapport 8 till Framtidskommissionen*. Regeringskansliet Statsrådsberedningen
- Bergqvist, R (2009) Place marketing in a logistics context: A Swedish case study and discourse. *Place Branding and Public Diplomacy* 5 54-66
- Blaauboer, M, Strömgren, M och Stjernström, O (2013) Life Course Preferences, Sibling Ties, and the Geographical Dispersion of Sibling Networks. *Population, Space and Place* 19 594-609
- Borén, T och Young, C (2013) The Migration Dynamics of the “Creative Class”: Evidence from a Study of Artists in Stockholm, Sweden. *Annals of the Association of American Geographers* 103 195-210
- Brandén, M (2013) Couples’ Education and Regional Mobility – the Importance of Occupation, Income and Gender. *Population, Space and Place* 19 522-536
- Brandén, M och Haandrikman, K (2013) Who moves to whom? Gender Differences in the Distance Moved to a Shared Residence. *Stockholm Research Reports in Demography 2013:19*
- Brandén, M och Ström, S (2011) För vems skull flyttar par? Kön, karriärmöjligheter och pars regionala rörlighet I Sverige. *IFAU Rapport 2011:4*
- Eimermann (2013) Promoting Swedish countryside in the Netherlands: International rural place marketing to attract new residents. *European Urban and Regional Studies*
- Eimermann, M (2014) Flying Dutchmen? Return Reasoning Among Dutch Lifestyle Migrants in Rural Sweden. *Mobilities*
- Eimermann, M (2015) Lifestyle Migration to the North: Dutch Families and the Decision to Move to Rural Sweden. *Population, Space and Place* 21 68-85

- Eimermann, M, Lundmark, M och Müller, D K (2012) Exploring Dutch migration to rural Sweden: International counterurbanisation in the EU. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 103 330–346
- Eliasson, K, Nakosteen, R, Westerlund, O och Zimmer, M (2014) All in the family: Self-selection and migration by couples. *Papers in Regional Science* 93 101–125
- Eurostat (2012) Around 40% of the EU27 population live in urban regions... *Eurostat news release 51/2012*
- Eurostat (2013) Updated urban-rural typology: integration of NUTS 2010 and the latest population grid. *Statistics in focus 16/2013*
- Fischer, P A och Malmberg, G (2001) Settled People Don't Move: On Life Course and (Im-)Mobility in Sweden. *International Journal of Population Geography* 7 357–371
- Fjertorp, J (2014) Population Changes in Swedish Municipalities. What are the Reported Economic Impacts on Fee Financed Local Technical Services? *Scandinavian Journal of Public Administration* 18 49–62
- Frändberg, L (2014) Temporary Transnational Youth Migration and its Mobility Links. *Mobilities* 9 146–164
- Garvill, J, Malmberg, G. och Westin, K. (2000) Värdet av att flytta och att stanna – om flyttningsbeslut, platsanknytning och livsvärden. *Rapport 2 från regionalpolitiska utredningen SOU 2000:36*
- Garvill, J, Lundholm, E, Malmberg, G och Westin, K (2002) Nöjda så in I Norden? *Motiv och konsekvenser för de som flyttat och stannat i de nordiska länderna*. Nordiskt Ministerråd Köpenhamn
- Gossas, M (2006) Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning. *Framtidens samhälle 1*. Institutet för framtidsstudier
- Gustafson, P (2009) Mobility and Territorial Belonging. *Environment and Behavior* 41 490–508
- Gärtner, S. (2014) New Macroeconomic Evidence on Internal Migration in Sweden, 1967–2003. *Regional Studies*
- Han, M, Håkansson, J och Rönnegård, L (2014) To What Extent do Neighbouring Populations Affect Local Population Growth Over Time. *Population, Space and Place*
- Hansen, H K och Niedomysl, T (2009) Migration of the creative class: evidence from Sweden. *Journal of Economic Geography* 9 191–206
- Hedberg, C och Haandrikman, K (2014) Repopulation of the Swedish Countryside: Globalisation by international migration. *Journal of Rural Studies* 34 128–138
- Hedman, L (2013) Moving Near Family? The Influence of Extended Family on Neighbourhood Choice in an Intra-urban Context. *Population, Space and Place* 19 32–45
- Heldt-Cassel, S (2008) Trying to be attractive: Image building and identity formation in small industrial municipalities in Sweden. *Place Branding and Public Diplomacy* 4 102–114
- Hjort, S och Malmberg, G (2006) The Attraction of the Rural: Characteristics of Rural Migrants in Sweden. *Scottish Geographical Journal* 122 55–75
- Hjälmlund, A (2014) The 'Stayers': Dynamics of Lifelong Sedentary Behaviour in an Urban Context. *Population, Space and Place* 20 569–580
- Holmlund, H, Rainer, H och Siedler, T (2013) Meet the Parents? Family Size and the Geographic Proximity Between Adult Children and Older Mothers in Sweden. *Demography* 50 903–931
- Håkansson, J. (2000) Changing Population Distribution in Sweden. *Gerum Kulturgeografi 2000:1*
- Kolk, M (2014) A Life Course Analysis of Geographical Distance to Siblings, Parents and Grandparents in Sweden. *Stockholm Research Reports in Demography 2014:13*
- Korpi, M, Clark W A V och Malmberg, B (2011) The urban hierarchy and domestic migration: the interaction of internal migration, disposable income and the cost of living, Sweden 1993– 2002. *Journal of Economic Geography* 11 1051–1077
- Landstingsförbundet (2000) Kan hela Sverige leva? Tre scenarier för länens befolkningsutveckling till 2030. Landstingsförbundet
- Li, W, Holm, E och Lindgren, U. (2009) Attractive Vicinities. *Population, Space and Place* 15 1–18
- Lindgren, U (2003) Who is the Counter-Urban Mover? Evidence from the Swedish Urban System. *International Journal of Population Geography* 9 399–418

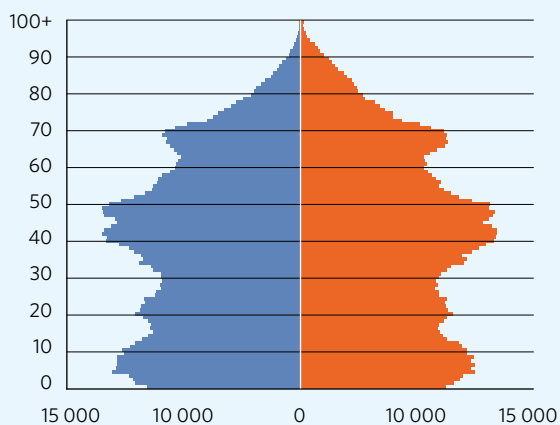
- Lundholm, E., Garvill, J., Malmberg, G. and Westin, K. (2004) Forced or Free Movers? The Motives, Voluntariness and Selectivity of Interregional Migration in the Nordic Countries. *Population, Space and Place* 10 59–72
- Lundholm, E (2007) Are movers still the same? Characteristics of interregional migrants in Sweden 1970–2001. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 98 336–348
- Lundholm, E. (2010) Interregional Migration Propensity and Labour Market Size in Sweden, 1970–2001. *Regional Studies* 44 455–464
- Lundholm, E och Malmberg, G (2006) Gains and losses, outcomes of interregional migration in the five Nordic countries. *Geografiska annaler* 88B 35–48
- Lundholm, E och Malmberg, G (2009) Between Elderly Parents and Grandchildren – Geographic Proximity and Trends in Four-Generation Families. *Journal of Population Ageing* 2 121–137
- Lundholm, E (2012) Returning Home? Migration to Birthplace among Migrants after Age 55. *Population, Space and Place* 18 74–84
- Lundholm, E (2015) Return to where? The geography of elderly return migration in Sweden. *European Urban and Regional Studies* 22 92–103
- Lundmark, L (2006) Mobility, Migration and Seasonal Tourism Employment: Evidence from Swedish Mountain Municipalities. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism* 6 197–213
- Lundmark, L, Ednarsson, M och Karlsson, S (2014) Interregional Migration, Self-employment and Restructuring through Tourism in Sparsely Populated Areas. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism* 4 422–440
- Lundholm, E (2015) Migration and Regional Differences in Access to Local Family Networks Among 60-year olds in Sweden. *Journal of Population Ageing*
- Malmberg, G och Pettersson, A (2007) Distance to elderly parents: Analyses of Swedish register data. *Demographic Research* 17 679–703
- Marjavaara, R och Lundholm, E (2014) Does Second-Home Ownership Trigger Migration in Later Life? *Population, Space and Place*
- Mikkonen, M (2006) *Internal migration and labour market outcomes among refugees in Sweden*. Ekonomihögskolan. Växjö universitet
- Mulder, C H och Malmberg, G (2011) Moving related to separation: who moves and to what distance *Environment and Planning A* 43 2589–2607
- Mulder, C H och Malmberg, G (2014) Local ties and family migration. *Environment and Planning A* 46 2195–2211
- Müller, D K och Marjavaara, R (2012) From second home to primary residence: migration towards recreational properties in Sweden 1991–2005. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 103 53–68
- Möller, C, Ericsson, B och Övervåg, K (2014) Seasonal Workers in Swedish and Norwegian Ski Resorts – Potential In-migrants? *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism* 14 385–402
- Niedomysl, T. (2004) Evaluating the effects of place-marketing campaigns on interregional migration in Sweden. *Environment and Planning A* 36 1991–2009
- Niedomysl (2005) Tourism and Interregional Migration in Sweden: an Explorative Approach. *Population, Space and Place* 11 187–204
- Niedomysl, T. (2006) Migration and Place Attractiveness. *Geografiska regionstudier nr 68*. Uppsala universitet
- Niedomysl, T. (2007) Promoting rural municipalities to attract new residents: An evaluation of the effects. *Geoforum* 38 698–709
- Niedomysl, T. (2008) Residential preferences for interregional migration in Sweden: demographic, socio-economic, and geographical determinants. *Environment and Planning A* 40 1109–1131
- Niedomysl, T. (2010) Towards a conceptual framework of place attractiveness: a migration perspective. *Geografiska Annaler B* 92 97–109
- Niedomysl, T. (2011) How Migration Motives Change over Migration Distance: Evidence on Variation across- Socio-economic and Demographic Groups. *Regional Studies* 45 843–855
- Niedomysl, T och Hansen, HK (2010) What matters for the decision to move: jobs versus amenities. *Environment and Planning A* 42 1636–1649

- Niedomysl, T och Amcoff, J (2011) Is There Hidden Potential for Rural Population Growth in Sweden? *Rural Sociology* 76 257–279
- Nilsson, K (2003) Moving into the City and Moving Out Again: Swedish Evidence from the Cohort Born in 1968. *Urban Studies* 40 1243–1258
- Nygren, O. och Persson L-O. (2000) Befolkningsutvecklingen fram till år 2010 och därefter – prognoser för Sveriges regionala arbetsmarknader. *Rapport 19 från regionalpolitiska utredningen*
- Nygren, O. och Persson L-O. (2001) Det enkelriktade Sverige. *Tjänstesektorn och den framtida regionala befolkningsutvecklingen*. TCO
- Pettersson, Ö (2001) Contemporary population changes in north Swedish rural areas. *Fennia* 179 159–173
- Pettersson, A och Malmberg, G (2009) Adult Children and Elderly Parents as Mobility Attractions in Sweden. *Population, Space and Place* 15 343–357
- Rauhut, D och Johansson, M (2011) The Regional Settlement Patterns of Immigrants to Sweden 1967–2005 by Age. *Finnish Yearbook of Population Research XLVI* 115–135
- Stenbacka (2001) Landsbygdsboende I inflyttarnas perspektiv. *Geografiska regionstudier nr 42*. Uppsala universitet
- Stenbacka (2012) ”The Rural” Intervening in the Lives of Internal and International Migrants: Migrants, Biographies and Translocal Practices. *GeoJournal Library* 103 55.72
- Stjernström, O och Strömgren M (2012) Geographical distance between children and absent parents in separated families. *Geografiska Annaler B* 94 239–253
- Syssner, J (2010) Place branding from a multi-level perspective *Place Branding and Public Diplomacy* 6 36–48
- Syssner, J (2012) *Världens bästa plats?* Nordic Academic Press. Lund
- Syssner, J (2014) Politik för kommuner som krymper. *Centrum för kommunstrategiska studier Rapport 2014:04*. Linköpings universitet
- Thulin, E och Vilhelmsson, B (2014) Virtual Practices and Migration Plans: a Qualitative Study of Urban Young Adults. *Population, Space and Place* 20 389–401
- Thulin, E och Vilhelmsson, B (2015) The internet and desire to move: The role of virtual practices in the inspiration phase of migration. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*
- Westlund, H (2002) An unplanned green wave: settlement patterns in Sweden during the 1990s. *Environment and Planning A* 34 1395–1410
- Vilhelmson, B & Thulin, E (2013) Does the Internet encourage people to move? Investigating Swedish young adults’ internal migration experiences and plans. *Geoforum* 47 209–216
- Wimark, Thomas (2014) Is it really tolerance? Expanding the knowledge about diversity for the creative class. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografi*, 105 46–63
- Wimark, Thomas (2014) Beyond Bright City Lights. The migratiuon patterns of Gay Men and Lesbians. *Meddelande från Kulturgeografiska institutionen Nr 146*. Stockholms universitet
- Wimark, T och Östh, J (2014) The city as a single gay magnet? Gay and lesbian geographical concentration in Sweden *Population, Space and Place* 20 739–752
- Åslund, O (2005) Now and forever? Initial and subsequent location choices of immigrants. *Regional Science and Urban Economics* 35 141–165

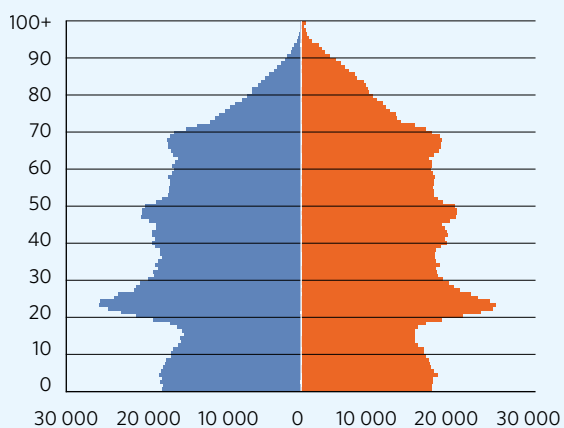
SKL01 Storstäder (3 st)



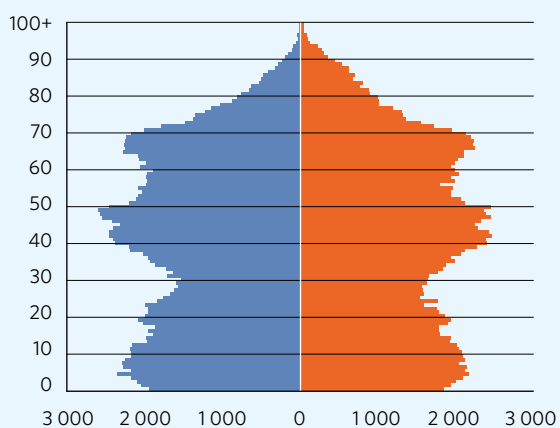
SKL02 förortskommuner till storstäder (38 st)



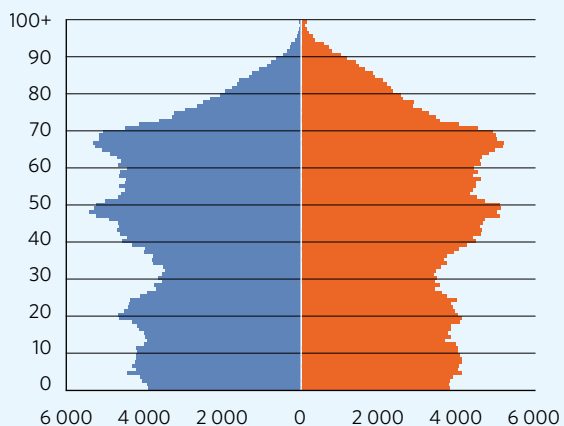
SKL03 Större städer (31 st)



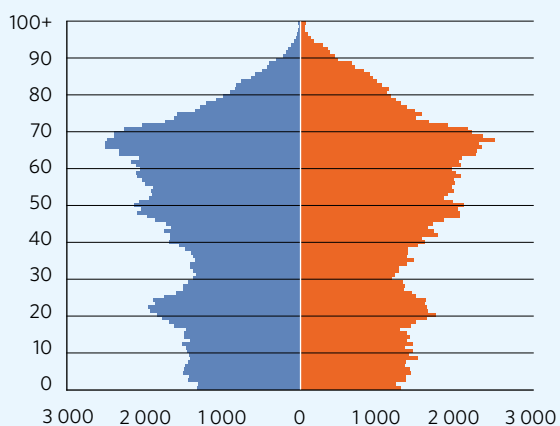
SKL04 Förortskommuner till större städer (22 st)



SKL05 Pendlingskommuner (51 st)

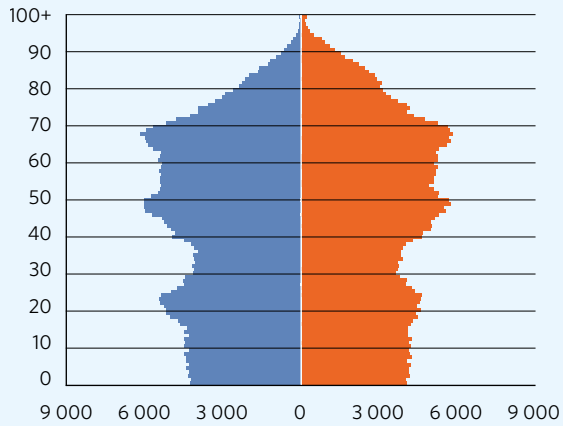


SKL06 Turism- och besöksnäringkommuner (20 st)

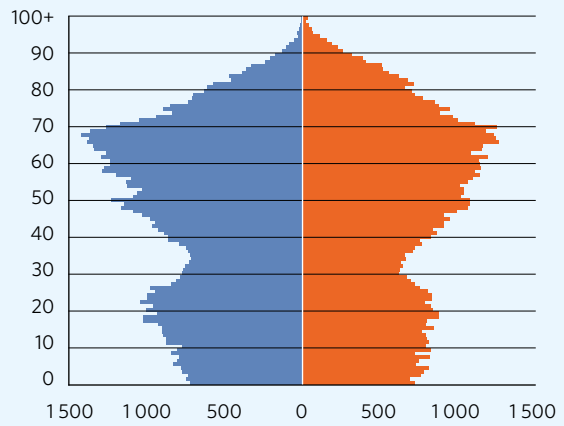


Appendix: Befolkningspyramider år 2014 för SKLs kommungrupper (forts.)

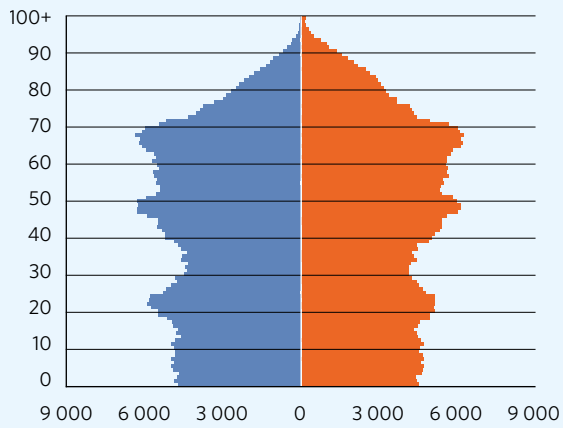
SKL07 Varuproducerande kommuner (54 st)



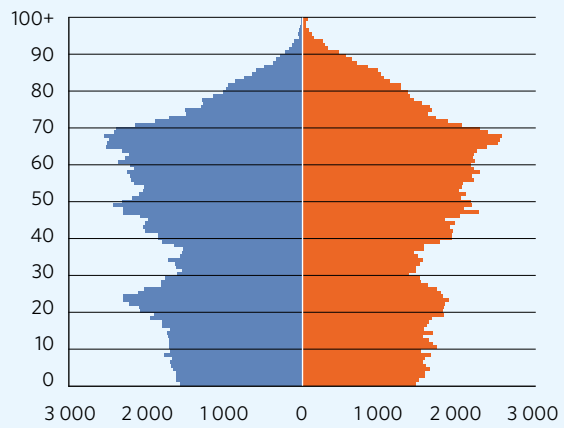
SKL08 Glesbygdskommuner (20 st)



SKL09 Kommuner i tätbefolkad region (35 st)



SKL10 Kommuner i glesbefolkad region (16 st)



Starka, robusta och bärkraftiga kommuner

Text: Siv Sandberg, Åbo Akademi

Det nye Danmark. En enkel offentlig sektor tæt på borgeren.” (Det nye Danmark 2004)

”En livskraftig kommunstruktur som består av starka primärkommuner.”

(Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering” 22.6.2011)

”En mer robust kommunstruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune.” (Sundvolden-plattformen 7. Oktober 2013)

Inledning

Kommunernas centrala roll i det nordiska samhällsbygget bygger på en kombination av lokalt politiskt ansvarstagande och statligt reglerade serviceuppgifter. Kommunernas förmåga att ta hand om sitt uppdrag är en komplex fråga eftersom kommunernas uppdrag är komplext. En enstaka omständighet, t.ex. antalet invånare, är inte avgörande för kommunens kapacitet och framgång, men är inte heller betydelslös. I en modell som den nordiska, där dyra och komplicerade uppgifter i stor utsträckning ska finansieras med kommunalskatt och där det finns en förväntning att medborgare har rätt till samma lagstadgade tjänster oberoende av var de bor, är det ofrånkomligt att

kommunernas kapacitet att sköta sina uppgifter med jämna mellanrum dyker upp på den politiska dagordningen. Det behövs tillräckligt många skattebetalare för att finansiera verksamheten, tillräckligt många som vill åta sig politiska uppdrag för att hålla igång det politiska maskineriet och tillräckligt många och tillräckligt välutbildade anställda för att tillhandahålla den lagstadgade servicen.

Under de tio senaste åren har frågan om kommunernas storlek, antal och uppgifter igen dykt upp på den politiska dagordningen i flera av de nordiska länderna. Den danska regeringen lyckades mellan åren 2004 och 2007 genomdriva en strukturreform som trotsade all samlad kunskap om stora reformer. Praktisk erfarenhet och vetenskaplig forskning brukar i allmänhet visa att storstilade reformer brukar möta motstånd, urvattnas och ofta falla (Christensen & Klitgaard 2008). I den danska strukturreformen genomfördes radikala förändringar av kommunindelningen, den regionala förvaltningsnivån, uppgiftsfördelningen mellan den offentliga sektorns nivåer och finansieringen av offentlig sektor utan omfattande protester. Trots att reformen inte var okontroversiell eller utan negativa effekter är efterhandsbedömningen av reformen rimligt positiv (Evaluering af kommunalreformen 2013). Det höjs till och med röster för att man borde gå vidare med ytterligare kommunsammanslagningar (se t.ex. Berglingske 25

maj 2015 ”Kasteboldspatienter kan presse kommuner til fusioner”).

I Finland har reformdramaturgin följt mer traditionella mönster. Alla regeringar sedan 2005 har haft kommunreform i en eller annan form på sin agenda. Reformutspelen har inte lett till ett heltäckande och entydigt resultat på samma sätt som i Danmark. Det första skedet av kommunreformen (2005–2011) byggde på en modell som gav stor valfrihet åt kommunerna. Reformen ledde till en betydande minskning av antalet kommuner och till en ökning av det interkommunala samarbetet inom social- och hälsovården, men slutresultatet blev heterogent. Påföljande regeringar har utan resultat försökt sig både på en ny kommunsammanslaggningsreform med starkare styrning uppifrån och på en omfattande reform av social- och hälsovårdens organisering, i stort sett utan konkreta resultat. Med regeringsskiftet sommaren 2015 är det klart att Finland går in på ytterligare ett reformspår, där målet är att lägga över ansvaret för vård och omsorg på en självstyrande mellannivå som landet tidigare saknat.

Norska regeringar har provat en rad reformspår (samordningsreformer, stärka den regionala nivån) under 2000-talet och fram till för ett par år sedan uppfattades kommunsammanslaggningsspåret som en omöjlig reformlinje. Här skedde ett paradigmskifte efter det senaste stortingsvalet 2013, när Erna Solbergs högerregering knäsatte planer på en kommunreform. Syftet är att skapa större och robustare kommuner som har förmåga att klara av de uppgifter de har idag och i förlängningen också axla nya uppgifter. Kommunerna ska under 2015 fatta beslut om eventuella sammanslagningar. Den nya kommunindelningen träder i kraft 2017–2019.

Avsikten med det här avsnittet är att beskriva och jämföra kommunindelningsreformerna i Danmark, Finland och Norge under 2000-talet med utgångspunkt i följande frågor:

1. Utgångsläge. Vilken var situationen när reformprocesserna startade (kommunstruktur, problembild, politiskt läge, tidigare reformförsök)?
2. Reformmotiv. Vilka var de viktigaste orsakerna till att tanken på en strukturreform lanserades?
3. Reformstrategi. Hur såg planen för reformen ut? Vilka styrmedel användes för att genomföra reformen?
4. Reformprocess. Hur genomfördes reformen i praktiken?
5. Reformens utfall, led 1. Ledde reformupplägget till handling?
6. Reformens utfall, led 2. Vilka konkreta förändringar (kommunsammanslagningar, ny upp-

giftsfördelning, ändringar i serviceutbud, ändringar i politiska förhållanden) skedde till följd av reformen?

7. Reformens effekter på lång sikt. Vilka effekter har reformen för den kommunala självstyrelsen, samhällsstrukturen, demokratin och ekonomin?

Det är inte möjligt att besvara alla frågor för samtliga länders del, eftersom reformerna befinner sig i olika skeden. Bara den danska reformen är slutförd. För den norska reformens del känner vi till utgångspunkterna (frågorna 1–3), men det är ännu svårt att bedöma huruvida reformen kommer att leda till verkställda kommunsammanslagningar. Kommunerna ska komma in med initiativ om sammanslagningar inom år 2015. Den finländska reformen befinner sig i ett mellanläge. Resultaten av den första fasen (2005–2011) är kända, men påverkas av att det tillkommit nya reforminitiativ under vägen.

Avsnitt 2 ger en kort översikt över utgångsläget. I avsnitt 3 finns en utförligare beskrivning av reformprocesserna land för land för att ge läsaren en sammanhängande uppfattning om vilka reformer vi talar om. I övrigt är textens disposition tematisk och komparativ. Beskrivningarna sker i huvudsak på en övergripande nationell nivå. Det finns inte utrymme för att gå närmare in på hur reformerna verkstälts på lokal och regional nivå, men det är viktigt att påpeka att både finländska och danska uppföljningsstudier visar att de lokala variationerna är kännbara och har betydelse för hur utfallet av reformen bedöms.

Några kontextbestämningar som vägledning till den fortsatta framställningen

De reformer som beskrivs och jämförs längre fram i kapitlet är sprungna ur en bestämd nationell, geografisk och politisk kontext. Även om kommunindelningsreformer alltid i någon mening handlar om att hitta en balans mellan kommunernas uppgifter och kommunernas gränser och invånarantal, finns det många andra faktorer som antingen skapar ett spelrum eller utökar handlingsutrymmet för reformatorerna. Därför kommer inledningsvis några nycklar till de kontexter som beskrivs.

Kommunerna

Tabell 1 ger en översikt över kommunindelningen i Norden 2000 och 2015. Den visar att kommunstrukturen i Finland och Norge med alla mått mätt (antal kommuner, medianstorlek, andel av kommunerna

som har färre än 10 000 invånare) har en mer småkommunbetonad kommunstruktur än Danmark (före och efter reformen) och Sverige. Tabellen visar också att en ökande andel av befolkningen i de nordiska länderna bor i kommuner med fler än 50 000 invånare. Trots att kommunstrukturen i Finland och Norge är småkommundominerad är andelen invånare som bor i de fem största städerna störst här, vilket antyder en skevhet i kommun- och bosättningsstrukturen. Fördelningen av invånare mellan kommun-kategorier är jämnare i Danmark och Sverige, även om urbaniseringsgraden ökar kraftigt. Andelen bosatta i kommuner med färre än 10 000 invånare har minskat över tid, också i Norge som inte genomgått några märkbara kommunindelingsreformer under åren 2000 till 2015.

Geografin

Kommunens areal, befolkningstäthet och geografiska läge har betydelse för möjligheten att genomföra reformer som har en spatial dimension. Här skiljer sig Danmark tydligt från de tre andra nordiska länderna. Hela Danmarks areal (42 561 km²) utgör mindre än hälften av Norrbottens läns areal (98 911 km²). Enligt statistik från Nordregio har mer än hälften av kommunerna i Finland, Norge och Sverige lägre befolkningstäthet än den kommun i Danmark (Læsø) som är mest glest befolkad (Danmark i förändring 2014). Av det här följer att överväganden om avstånd och tillgänglighet inte är lika påtagliga i diskussionerna om kommunstrukturen i Danmark som den är i de övriga nordiska länderna.

Förvaltningen som helhet

Möjligheten att flytta uppgifter mellan förvaltningsnivåer har en betydelse för hur en strukturreform organiseras. En folkvald mellannivå kan användas som en utväg för att slippa genomföra ändringar av kommunindelningen (Norge 2005–2009), men kommunreformer kan också motiveras med viljan att bli av med överflödiga förvaltningsnivåer (Danmark 2004, Norge 2014?). I utgångsläget 2000 hade Danmark, Norge och Sverige folkvalda mellannivåer, medan Finland saknade en sådan. Uppgifter med en regional logik organiseras i Finland genom olika obligatoriska och frivilliga kommunalförbund¹. I Norge överfördes ansvaret för sjukhusen från fylkeskommunerna till staten i början av 2000-talet.

Not. 1. I Finland är den formella benämningen på samarbetsorgan som är självständiga juridiska personer "samkommuner", men jag använder den svenska beteckningen "kommunalförbund" i texten.

Uppgifterna

Kommunerna i Norden har ansvar för samma slags kärnuppgifter inom skola, vård, omsorg och fysisk planering. I Danmark ligger dessutom ansvaret för en del av de socialförsäkringsuppgifter som i Sverige ligger hos försäkringskassan på primärkommunerna. Både i Danmark och i Norge ligger ansvaret för gymnasieutbildningen på en regional nivå, medan ansvaret i Finland och Sverige i huvudsak legat hos primärkommunerna. För att förstå reformutvecklingen i Finland är det viktigt att veta att finansieringsansvaret för hela hälso- och sjukvården ligger hos primärkommunerna. Det finns bara en beskattande och folkvald nivå i Finland, nämligen kommunerna. Organisatoriskt ligger ansvaret för den specialiserade sjukvården hos 20 sjukvårdsdistrikt (kommunalförbund), men det är kommunerna som betalar.

Politiken

Reformer är i allra högsta grad produkter av politiska motsättningar och politiska kompromisser. I både Finland och Norge är centrum–periferimotsättningen i den nationella politiken stark och kommunernas roll har en viktig plats på den politiska agendan. Den politiker som vill bli tagen på allvar i Finland och Norge förväntas ha en åsikt om kommunernas ställning. I Norge är periferins strukturella makt i politiken stark, i och med att valsystemet är uppbyggt så att det gynnar utkanterna på centrums bekostnad. Baldersheim och Rose (2010) konstaterar att periferins starka makt i norsk politik är en av de faktorer som bromsat genomförandet av tidigare planer på kommunindelingsreformer. I Finland har den politiska makten, mätt i riksdagsmandat, gradvis glidit söderut och mot de urbana regionerna (Sandberg 2010), men kommunindelningen och de icke-urbana regionernas roll är fortfarande en kontroversiell politisk fråga. En ytterligare skiljelinje som är betydelsefull för utvecklingen i Finland är den mellan centralorter som Åbo, Tammerfors och Vasa och deras kranskommuner, dvs motsättningar mellan olika kommuner i de urbana regionerna. I Danmark var diskussionen om centrum–periferi inte dominerande i debatten inför strukturreformen. Däremot hade motsättningarna mellan kommunal och regional nivå en betydelse för utgången av reformen (Mouritzen 2010). Efter strukturreformen har en diskussion om "Utkantsdanmark" blossat upp och resulterat bland annat i rapporter om hur det offentliga kan stödja en mer balanserad regional utveckling (Danmark i förändring. Udvikling i lokal balance, Kommunenes Landsforening 2014).

TABELL 1. Kommunstrukturen i Danmark, Finland, Norge och Sverige 2000 och 2015. Källor: Danmarks statistik, Statistikcentralen (Finland), Statistisk Sentralbyrå (Norge), Statistiska Centralbyrån (Sverige)

	Danmark		Finland (exklusive Åland)		Norge		Sverige	
	2000	2015	2000	2015	2000	2015	2000	2015
Antal kommuner	275	98	436	301	435	428	290	290
Antal invånare i median-kommunen	10 267	42 584	4 997	6 642	4 364	4 674	15 113	15 324
Genomsnittligt antal invånare/kommun	19 382	57 140	11 801	18 015	10 219	12 069	30 630	33 612
Antal (%) kommuner med färre än 10 000 invånare	134 49%	4 4%	329 76%	199 66%	336 77%	314 73%	72 25%	78 27%
Antal (%) kommuner med fler än 50 000 invånare	17 6%	37 37%	14 3%	20 7%	10 2%	15 4%	42 15%	47 16%
Andel av landets befolkning bosatt i kommuner med färre än 10 000 invånare	18%	< 0,01%	26%	17%	28%	22%	6%	6%
Andel av landets befolkning bosatt i kommuner med fler än 50 000 invånare	36%	65%	38%	51%	31%	39%	53%	58%
Andel av landets befolkning bosatt i de 5 största kommunerna	23%	22%	25%	28%	24%	26%	20%	22%

Översikt över reformprocesserna

Tabell 2 ger en översikt över de tre reformprocesser som granskas i det här kapitlet. Även om Danmark, Finland och Norge genomfört och genomför sina kommunindelingsreformer mot bakgrund av nationella behov och nationella argument, har reformerna inspirerat varandra, både när det gäller utgångspunkter och konkreta element i reformupplägget. Den danska strukturreformen kom att utgöra inspiration för den finländska kommun- och servicestruktur-reformen som inleddes 2005. Den norska kommun-reformen har i sin tur lånat element från både den danska och den finländska reformen. Som den vidare framställningen kommer att visa är det ändå inte helt enkelt att exportera argument och tillvägagångs-sätt från en kontext till en annan.

Danmark: En snabb och radikal reform

Upprinnelsen till den danska reformen är att regeringen år 2002 tillsatte Strukturkommissionen, med uppdrag att se över uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn. Initiativet kom oväntat, eftersom en motsvarande kommission bara något år tidigare konstaterat att uppgiftsfördelningen i huvudsak är OK. Strukturkommissionens slutsats var att det finns indikationer på att de nuvarande kommunerna och amtskommunerna har för svag professionell och ekonomisk förmåga att klara av sina uppgifter på sikt. Efter att Strukturkommissionen presenterat sitt betänkande i januari 2004, gick processen snabbt. I april 2004 presenterade regeringen den politiska plattformen ”Det nye Danmark” och i juni 2004 kom

ett politiskt avtal om strukturreformen (Aftale om strukturreform juni 2004). Strukturreformen var i själva verket ett paraply för en rad separata reformer. Amtskommunerna lades ner och ersattes med fem regioner som i huvudsak fick ansvar för sjukvården. Regionerna ledes av folkvalda organ, men saknar amtskommunernas beskattningsrätt och kommunala kompetens. Amtskommunernas övriga uppgifter fördelades mellan kommunerna (miljöfrågor, sociala frågor) och staten (gymnasierna). Kommunerna fick fler uppgifter, men förutsattes bli större. De nya kommunerna skulle ha minst 30 000 invånare. Avgörandet om vilka kommuner som ska läggas samman lades på kommunerna själva. Kommunerna fick sex månader på sig att nå fram till beslut om nya kommuner. För situationer där kommunerna inte kunde lösa indelningsfrågan på egen hand tillsattes en förlikningsman (opmanden). För kommuner med färre än 20 000 invånare som inte kunde nå enighet om sammanslagning öppnades en möjlighet till förpliktande samarbete genom delegation av ansvar för en rad uppgifter till en större grannkommun.

Reformen verkställdes på samma gång i hela landet. Hösten 2005 hölls val till både de gamla och de nya kommunerna. Den nya kommun- och regionindelningen verkställdes från och med 1.1.2007. I mars 2013 publicerades en evaluering av reformen. Den konstaterar att reformen samlat sett skapat en mer robust offentlig sektor, men att reformens fulla potential när det gäller ekonomiska besparingar och förbättringar av verksamheten inte ännu infriats. Dessutom finns det en del att göra åt uppgifts-

TABELL 2. Översikt över kommunstrukturreformerna i Danmark, Finland och Norge under 2000-talet

	Danmark	Finland	Norge
2002	Strukturkommissionen tillsätts		
2003			
2004	Strukturkommissionens betänkande. Politiskt avtal om "Det nya Danmark".		
2005	Nya kommuner bildas. Kommunalval till nya och gamla kommuner	Politiskt utspel om kommun- och servicestrukturreformen	
2006	Avveckling av gamla och utveckling av nya kommuner	Ramlag för kommun- och servicestrukturreformen	
2007	Strukturreformen verkställd 1.1.2007	Riksdagsval: reformen fortsätter enligt samma riktlinjer	
2008		Kommunalval	
2009		Toppår för kommunsammanslagningar	
2010			
2011		Regeringsskifte: Kommunreformen (2)	
2012			
2013	Evaluering av reformen publiceras	Kommunstrukturlagen ger riktlinjer för kommunreformen	Stortingsval och regeringsskifte. Kommunreform på dagordningen
2014		Kommunerna genomför utredningar. "Tvångsparagrafen" faller. Utspel om vårdreformen (3)	Expertgruppens rapport. Stortinget ger ramarna för kommunreformen.
2015		Vårdreformen faller i grundlagsutskottet. Regeringsskifte: tillbaka till frivillighet, vården till demokratisk mellannivå (4)	Reformarbetet startar i fylkena. Diskussioner och förundersökningar om frivilliga kommunsammanslagningar
2016			Förslag om nya kommuner senast 30.6.2016
2017			Kommunsammanslagningar verkställs Proposition om nya uppgifter till kommunerna
2018			Kommunsammanslagningar verkställs
2019			Kommunsammanslagningar verkställs

fördelningen inom hälso-, social- och miljöområdena. Vidare konstaterar utvärderingen att förutsättningarna för lokalpolitik förändrats i och med reformen. Möjligheterna att utöva politisk styrning har stärkts, men uppdragen kräver mer av de enskilda politikerna (Evaluering af kommunalreformen 2013, 20).

Finland: Reformerna avlöser varandra och byter spår

Reformprocessen i Finland är flerledad och består av fyra identifierbara faser, av vilka de två första i huvudsak kommer att behandlas i det här kapitlet: 1) Kommun- och servicestrukturreformen 2005–2011, 2) Kommunreformen 2011–2014, 3) Vårdreformen 2014–2015 (lades ner efter riksdagsbehandlingen) och 4)

Initiativet till en kommun- och servicestrukturreform (1) dök upp i samband med budgetförhandlingarna våren 2005 och var delvis inspirerad av den

framgångsrika reformen i Danmark (Sandberg 2010). Mellan 1975 och 2004 var den officiella policyn i förhållande till kommunindelningsändringar att statsmakterna inte ska vara aktiva i frågan. Däremot hade regeringarna under en längre tid försökt skapa starkare underlag för den kommunala servicen genom att stimulera till ökat samarbete mellan kommunerna. I jämförelse med Sverige var och är den interkommunala samverkan i Finland mycket utbredd och i motsats till i Sverige starkt reglerad genom lag.

Reformen motiverades med den demografiska utvecklingen. Många kommuner har en ogynnsam demografisk försörjningskvot. Allt fler äldre kräver större insatser av kommunerna framöver och färre födda barn och yngre personer innebär att skatteunderlaget tunnas ut på sikt. En ramlag för kommun- och servicestrukturreformen godkändes sommaren 2006. Den gav kommunerna två alternativ att stärka förutsättningarna för den lokala

serviceproduktionen: kommunsammanläggningar eller förstärkt samverkan, framför allt inom social- och primärvården. Utgångspunkten för reformen var frivillighet. Regeringens möjligheter att gripa in i lokala processer var begränsad. När det gällde social- och primärvården rekommenderade lagstiftningen samverkan inom enheter med minst 20 000 invånare. Här hade regeringen vissa möjligheter att gripa in ifall kommunerna inte själva lyckats bilda samarbetsområden, eller ifall någon kommun valt att ställa sig utanför. Under åren 2006 till 2011 ledde reformen till kommunsammanslagningar som minskade antalet kommuner med ungefär 100. Dessutom byggde kommunerna upp nya samarbetsorganisationer för primärvården och socialvården. Implementeringen av reformen bedömdes ändå som heterogen. De genomförda förändringarna av kommunstrukturen uppfattades inte som tillräckliga. De nya samarbetsområdena hade dessutom skapat förvaltningsstrukturer som uppfattades försvaga demokrati, insyn och styrning.

I och med regeringsskiftet 2011 gick Finland in i ett nytt skede av reformen (2). Regeringen deklarerade sin avsikt att genomföra en reform för att skapa starka primärkommuner. Kommunsammanslagningar blev huvudalternativet för reformen. Kommunal samverkan, som hittills uppfattats som en jämbördig lösningsmodell, bedömdes nu som problematisk ur demokratisk synvinkel. De strukturella problemen inom vård och omsorg skulle i första hand lösas genom att skapa tillräckligt starka kommuner med förmåga att axla huvudmannskapet. Statsmakten deklarerade sin vilja att styra processen starkare än under det tidigare skedet av reformen (2005–2011), vid behov med tvång.

Det huvudsakliga styrmedlet för att genomföra reformen blev en skyldighet att utreda möjliga kommunsammanläggningar. Kommunstrukturlagen ställde upp ett antal kriterier för en stark kommunstruktur: kommunen ska ha ekonomiska och funktionella möjligheter att klara av sina lagstadgade skyldigheter. Med tanke på boende, trafik och service bör kommunerna bestå av tillräckligt enhetliga områden. Kommunstrukturlagens kriterier styrde verkställigheten av reformen i synnerhet inom stadsregionerna, för att förhindra den typ av taktiska kommunsammanslagningar – medelstora kranskommuner genomförde sammanläggningar med småkommuner runtomkring, men undvek sammanläggningsdiskussioner med centralorter som Åbo eller Tammerfors – som förekommit under den första reformfasen. Kommunerna skulle vara klara med sina utredningar till slutet av 2014.

Motståndet mot den andra fasen av kommunreformen var stort ända från början. Ett ”kommunuppror” med utgångspunkt i de större städernas kranskommuner tog fart redan i ett tidigt skede av processen, hösten 2011, och präglade stämningsslaget. Största delen av kommunerna verkställde förpliktelsen att utreda en ny kommunstruktur, men processen saknade politisk energi. Bara en handfull av de genomförda utredningarna har lett, eller kommer att leda till, faktiska kommunsammanslagningar. Ett lagförslag som skulle ha gett regeringen ökade möjligheter att gripa in för att åstadkomma en önskad kommunindelning i storstadsområdena drogs tillbaka vintern 2014 (Valtiovarinministeriö 2014b).

När det visade sig att det knappast kommer att bli verklighet av de starka primärkommuner som regeringen tänkt sig och att det därmed inte är realistiskt att bygga reformen av social-, hälso- och sjukvården på kommunerna, kom ledarna för de politiska partierna i mars 2014 överraskande överens om en vårdreform (3). Vårdreformen var tänkt att överföra huvudmannskapet för hela social- och hälsovården till fem regioner. Organisatoriskt skulle regionerna vara kommunalförbund, dvs. indirekt finansierade och demokratiskt styrda. Tjänsteproduktionen skulle ske på kommunal eller regional nivå. Reformen hade ingen formell inverkan på kommunindelningen, men skulle ha haft en stor faktisk betydelse för kommunernas verksamhet, eftersom den skulle ha påverkat både uppgifterna, ekonomin och den demokratiska styrningen. Under riksdagsbehandlingen vintern 2015 konstaterade grundlagsutskottet (motsvarande konstitutionsutskottet i Sverige) att lagförslaget står i strid med grundlagens bestämmelser om kommunal demokrati och kommunal beskattningsrätt (GrUU 67/2014, GrUU 75/2014). Regeringen drog därför tillbaka lagförslaget om vårdreformen.

Med regeringsskiftet i slutet av maj 2015 inleddes en fjärde fas i reformhistorien. Den nya trepartiregeringen (Centern, Sannfinländarna, Samlingspartiet) vill införa en folkvald mellannivå som får ansvar för vård och omsorg. Dessutom tänker man upphäva kommunstrukturlagens utredningsskyldighet (2) och göra kommunsammanslagningar frivilliga.

Norge: En kommunreform tar form

Regeringsskiftet 2013 innebar ett paradigmskifte i den politiska synen på kommunsammanslagningar. De två tidigare regeringarna (2005–2009 och 2009–2013) drev en frivillighetslinje i kommunindelningsfrågan och deklarerade att ett finmaskigt kommunnät är en styrka för Norge. Den tidigare regeringens politik gick ut på att för det första genomdriva en

regionreform, där färre regioner skulle få fler uppgifter. Reformen misslyckades när det gällde att åstadkomma nya regionindelningar på frivillig väg. Uppgiftsöverföringarna från staten till fylkeskommunerna blev därmed också förhållandevis blygsamma. Inom hälso- och sjukvårdsområdet lanserades samhandlingsreformen, vars syfte var att få till stånd ökad samverkan mellan å ena sidan de statliga sjukhuvudmännen och kommunerna, å andra sidan mellan kommuner. Kommuner i samverkan skulle ges möjlighet att ta över större uppgifter inom hälsovården.

Erna Solbergs högerregering deklarerade i sin regeringsförklaring (Sundvolden-plattformen 2013) att regeringen vill flytta makt och ansvar till kommunerna, men att det kräver att kommunernas ekonomiska och funktionella förmåga att klara av sina uppgifter stärks. Med större kommuner kan man säkra större kompetens och ökad professionalitet när det gäller att ta hand om de lagstadgade uppgifterna, i synnerhet när det gäller myndighetsutövning med avseende på individen. Kommun- och moderniseringsministeriet tillsatte en expertkommission som våren 2014 levererade en första rapport våren 2015. Expertkommissionen slog fast tio kriterier för en god kommunstruktur och konstaterade att kommunerna, för att ha möjlighet att klara av sina uppgifter borde ha minst 15–20 000 invånare. Dessutom borde kommunerna i större utsträckning än i nuläget utgöras av funktionellt sammanhängande geografiska områden för att ansvaret arealplaneringen, bostadsbyggandet och trafikplaneringen bättre ska sammanfalla med hur folks vardagsliv med bostad, arbete, hobbyer och pendling ser ut.

I Stortingsdebatten om expertgruppens rapport mildrades och utvidgades reformupplägget en aning. Enligt politikernas önskemål togs också frågan om fylkeskommunernas roll. De absoluta gränserna för hur stor en kommun borde vara mildrades. Efter en uppföljningsrapport från expertgruppen i december 2014 slog man dessutom fast att generalistkommunmodellen – att alla kommuner har samma lagstadgade uppgifter – Större kommuner kan få ett utvidgat ansvar för sådana uppgifter som idag handhas av fylkeskommunerna eller staten, bl.a. tandvård och en del uppgifter knutna till (Meld. St. 14 2014–2015). De kommuner som går samman kommer att få ekonomiskt understöd oberoende av hur stor den nya kommunen blir. Dessutom säkras man att statsbidragen hålls på samma nivå som Ett tecken på att kommunsammanslagningar är den föredragna formen för att skapa mer robusta är att stortinget valt att upphäva kommunallagens paragraf om samkom-

muner. Samkommunen möjliggjorde ett omfattande samarbete mellan kommuner inom flera sektorer.

Under år 2015 ska alla kommuner föra samtal med sina grannkommuner om eventuella kommunsammanslagningar. Fylkesmannen (motsvarande landshövdingen i Sverige) ansvarar för processerna i sin region och varje region har utsett en processvägledare. Inom år 2015 ska kommunerna vara klara med sina förhandlingar och komma med förslag till nya kommuner. Kommunsammanslagningarna verkställs stegvis från och med 2017. År 2017 ska regeringen komma med ett förslag till helhetlig kommunstruktur. I det här skedet tar man ställning till vilka åtgärder som behövs ifall kommunernas frivilliga aktivitet inte gett önskat resultat.

Motiv och mål för reformerna

Uttalade reformmotiv

Här backar vi bandet och går tillbaka till utgångspunkterna: Varför har regeringarna i Danmark, Finland och Norge valt att initiera kommunindelningsreformer just nu? En kommunindelningsreform är ett politiskt riskabelt projekt, eftersom det i grund och botten går ut på att lägga ner politiska system och det därför är känsligt för de politiska aktörer som initierar en reform. Det är sällan reformer man vinner val på. Dessutom är bevisen för att kommunsammanslagningar faktiskt uppnår de effekter man eftersträvar varierande. En gemensam iakttagelse från de flesta länder som genomfört indelningsreformer är att de förorsakat ökade kostnader på kort sikt och att de förbättringar man utlovat materialiseras långsamt. I motsats till de stora indelningsreformerna under 1950–1970-talen som skedde under en tid när de offentliga utgifterna tilläts öka och den offentliga servicen byggdes ut i kommunerna, genomförs 2000-talsreformerna ofta under strama statsfinansiella förutsättningar.

De tre ländernas kommunindelningsreformer innehåller liknande bakgrundsteckningar och huvudsakliga motiveringar:

”Danmark har gennemgået kolossale forandringer siden kommunalreformen i 1970. Afstande mellem mennesker, virksomheder og institutioner er blevet mindre – på grund af teknologi, der gør det nemmere at komme i kontakt med hinanden, og på grund af transport, der fører os hurtigere frem til målet. Det, der tidligere følte langt væk, er kommet tættere på. [...] Vi bliver flere ældre, og der bliver færre hænder til at løfte opgaverne. Den offentlige sektor kommer til at miste mange gode medarbejdere, som går på pension i de kommende år. Mange nye opgaver og udfordringer er således kommet til i den offentlige sektor. Men strukturerne er ikke fulgt med. Med de nuværende rammer er Danmark ikke rustet til at håndtere de store forventninger fra borgerne og de udfordringer, der kommer af flere ældre og færre erhvervsaktive.” (Det nye Danmark 2004)

”Förändringarna i kommunernas omvärld förutsätter att kommun- och servicestrukturen ändras. Syftet med kommun- och servicestruktur-reformen är att tillgången till och kvaliteten på den service som kommunerna ansvarar för skall tryggas även i framtiden. Åtgärder för att trygga servicen måste vidtas omedelbart för att man skall ha tillräckligt med tid att omorganisera servicen.”

(RP 155/2006)

”Det er 50 år siden forrige kommunereform og kommunene har fått betydelig større ansvar for velferdsoppgaver siden den gang. Samtidig har den statlige detaljstyringen økt, og kommunene har de senere år flyttet flere oppgaver inn i interkommunale samarbeid. Regjeringen ønsker kommuner som er bedre rustet til å håndtere oppgavene de har, og som kan møte de utfordringer og nye oppgaver som kommer i årene fremover.” (www.kommunereformen.no)

De argument som återkommer i alla tre ländernas reformer är följande:

- **Omvärldsförändringar.** Urbanisering, ändrade boendemönster och ny teknologi ställer krav på nya funktionssätt, men ger också möjligheter att bortse från avstånd på ett annat sätt än tidigare.
- **Demografiska förändringar.** Det ökade antalet äldre sätter å ena sidan press på de kommunala verksamheterna och innebär också en personalpolitisk utmaning när stora årskullar går i pension.
- **Obalans mellan lagstiftningens krav och kommunernas kapacitet.** En del av kommunerna har inte kapacitet nog (ekonomi och personal) att leva upp till lagstiftningens krav på innehållet i myndighetsutövning och serviceproduktion.

- **Krävande medborgare.** Medborgarnas krav på den offentliga sektorn har ökat. Ökat fokus på rättigheter till offentliga tjänster innebär att man oftare ifrågasätter.
- **Misstro mot alternativa sätt att lösa kapacitets-ekvationen.** De metoder man hittills använt sig av för att stärka kommunernas verksamhetsförutsättningar – frivilliga förändringar i kombination med interkommunal samverkan – uppfattas inte som tillräckliga och har dessutom skapat en struktur som är oöverskådlig för de enskilda medborgarna.

Bakgrundsteckningen utmynnar i en slutsats att kommunindelningen bör reformeras för att skapa en ”enkel struktur av bärkraftiga kommuner som finns nära medborgaren” (Danmark), en ”robust kommunstruktur” (Norge) eller ”starka primärkommuner” (Finland).

Utöver den likartade argumentationen i alla reformer framträder också en rad skillnader och nyanser som bottnar i de olika institutionella utgångslägena.

De övergripande övervägandena i den danska kommunreformen var knutna till två institutionella mål: att förbättra sjukhussektorns verksamhetsförutsättningar och att stärka kommunerna som medborgarnas främsta ingång till den offentliga sektorn. Reformen av den regionala nivån med ny regionindelning (färre regioner) och ett nytt system för styrning och finansiering (färre uppgifter, mer statlig styrning) inriktades för att tjäna sjukhussektorns behov. Kommunernas position stärktes med flera uppgifter som tidigare legat hos staten eller amtskommunerna.

I Finland är reformargumenten, tydligare än i både Danmark och Norge, knutna till statsfinanserna och behovet av strukturella åtgärder för att balansera den offentliga ekonomin. Eftersom primärkommunerna har finansieringsansvaret för hela vården från primärvård till sjukhus har reformargumentationen i stor utsträckning byggd på en analys av vilka strukturer som krävs för en mer kostnadseffektiv och högkvalitativ vård. Under den långa och vindlande reformprocessen har en politisk debatt uppkommit mellan dem som anser att vårdens organisering bör lösas först och kommunindelningen först i andra hand och dem som anser att kommunindelningen ska lösas först och vårdens organisering sedan.

Expertkommissionen som utarbetade underlaget för den norska kommunreformen (Kriterier för god kommunestruktur 2014) granskade behovet av reformer med utgångspunkt i kommunens fyra roller som myndighetsutövare, demokratisk arena, tjänsteproducent och samhällsutvecklare.

TABELL 3. Reformernas inriktning med avseende på kommunernas olika roller (jfr Kriterier för god kommunestruktur 2014)

	Danmark	Finland fas 1 (2005-2011)	Finland fas 2	Norge
Myndighetsutövare	x			X
Demokratisk arena	(x)		x	X
Tjänsteproducent	x	x	x	X
Samhällsutvecklare	x		x	X

En lös tillämpning av kriterierna på utgångspunkterna för reformerna i Danmark, Finland och Norge visar att den första reformen i Finland var förhållandevis ensidigt inriktad på kommunens tjänsteproducerande roll. I skede 2 (2011–2014) diskuterades även kommunens roll som demokratisk arena (strävan att komma bort från odemokratiska samverkansstrukturer) och samhällsutvecklare i större utsträckning. Att komma bort från oöverskådliga samverkansstrukturer uppfattas även i den norska reformen som en demokrativinst (Prop 95 S 2014).

Både i Danmark och i Norge har kommunens roll som myndighetsutövare spelat en viktig roll i argumentationen för behovet av större kommuner och därmed större professionella sammanhang: ”För små fackmiljöer kan på sikt göra det svårt att leverera goda och likvärdiga tjänster till invånarna. Särskilt gäller det för specialiserade tjänster riktade till utsatta grupper. Det gäller t.ex. människor med behov för tjänster inom psykisk hälsa, missbrukarvård och myndighetsutövning riktad mot barn. Facklig kompetens och kunskap är avgörande för att invånarnas behov och rättssäkerhet ska bli tillgodosedda” (Meld St 14 (2014–2015), 6).

I den danska reformen förstärktes kommunens roll som samhällsutvecklare med nya uppgifter inom miljöområdet och arbetsmarknadspolitiken. Däremot var reformen i mycket liten omfattning fokuserad på kommunens roll som demokratisk arena, även om ambitionen att samla så många uppgifter som möjligt hos kommunerna och givetvis har betydelse för tydlighet och ansvarsutkrävande.

Från argument till politiskt beslutsunderlag

De reformargument som framförts i Danmark, Finland och Norge är långt ifrån unika. Argumenten är kända från den internationella forskningslitteraturen (Denters et al 2014, Baldersheim & Rose 2010) och har också ofta förekommit i ländernas tidigare bakgrundsdokument, utan att för den skull ha lett till politiska slutsatser om att det krävs förändringar av kommunstrukturen. Inget av de argument som framförts har entydiga och påvisbara effekter. Beroende på politisk eller positionsbaserad ståndpunkt kan samma faktaunderlag tolkas på olika sätt och ge olika slutsatser om åtgärder. Om iakttagelsen är att

ett tätt nätverk av interkommunal samverkan skapar en överskådlig struktur, kan en person konstatera att det är något som gör det möjligt att bevara de små kommunerna med sina demokratiska fördelar, medan en annan person konkluderar att det krävs kommunsammanslagningar för att förbättra ansvarsutkrävandet. Konkurrens mellan kommunerna inom en stadsregion om invånare och företagsetableringar kan tolkas som antingen en styrka (mångfald och konkurrens ökar utbudet för invånarna) eller som ett problem som borde byggas bort (konkurrensen skapar ett nollsummespel där fripassagerarkommuner åker snålskjuts på centralorternas investeringar i service och infrastruktur).

Det som händer när den politiska processen kring en kommunreform tar fart är ofta att de tidigare kända argumenten sorteras om. Argumentens inbördes tyngd omprövas, eller reformargumenten formuleras på ett sätt som skär igenom klassiska argumentationslinjer, t.ex. att motsätta sig kommunsammanslagningar utifrån demokratiska argument och förespråka kommunsammanslagningar med hänvisning till effektivitetsargument. I den danska reformen blev begreppet ”faglig bæredygtighed” – ett nyskapat begrepp som tar fasta på kommunernas professionella kapacitet att sköta sina åtaganden – centralt för att bryta motsättningarna mellan effektivitetsargument för och demokratiargument mot större kommuner. Dessutom hade en studie som publicerades 2003 och delvis ifrågasatte tidigare kända samband mellan kommunstorlek och demokrati en viss betydelse för att demokratidiskussionen tonades ner under reformprocessen (Mouritzen 2010). Att skylta reformerna med begrepp som ”robust”, ”bärkraftig”, ”stark” eller ”ny” är också en medveten politisk strategi. Det är svårt att motsätta sig behovet av starka eller robusta kommuner eller ”det nya Danmark”. Eftersom de övergripande målen för reformerna formulerats på en så abstrakt nivå, har motsättningarna mellan olika parter i processen oftare handlat om process eller substans: frivillighet eller tvång, samverkan eller sammanslagning (se t.ex. Kommunal Rapport 31.7.2015).

Christensen & Klitgaard (2008) hänvisar i sin analys av den danska strukturreformens uppkomst till Kingdons teori om politikflöden. I ett samhälle finns

en ”ursoppa” av problem och lösningar. I vissa lägen flyter problemströmmen och lösningsströmmen samman och skapar beslutsläge. Den som i det läget är policyentreprenör och tar fasta kommer att bestämma vilka problem och vilka lösningar som matchas samman. Ibland uppstår beslutsläget i samband med ett regeringsskifte, ibland till följd av andra omständigheter. I Danmark kom en regering som initialt förnekade att det finns ett behov av en omfattande kommunindelningsreform att byta åsikt och genomföra en stor reform. Beslutsläget uppstod under regeringsperioden. I Finland initierades det första skedet av reformen (kommun- och servicestrukturreformen 2005–2011) under pågående mandatperiod, medan reformens andra skede initierades vid regeringsskiftet 2011. I och med regeringsskiftet kom partier med en annorlunda syn på kommunerna till makten och använde sig av reformargument som låg närmare deras egen syn på kommunernas roll i samhället. Kommunal samverkan som uppfattats som en likvärdig lösning under reformens första skede blev i reformens andra skede ett demokratiskt problem som måste lösas med hjälp av kommunsammanslagningar (Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering 22.6.2011, Sandberg 2014). I Norge är kommunreformen starkt förknippad med ett politiskt maktskifte och partiernas ambitioner att genomdriva sin linje i förhållande till kommunerna. Medan de tidigare regeringarna talat för en finmaskig kommunstruktur och gradvis byggt ut möjligheterna till kommunal samverkan, i uttryckligt syfte att skapa alternativ till sammanslagningar, valde den nyttillträdde regeringen bestående av Høyre och Fremskrittspartiet att driva en motsatt linje när de kom till makten.

I vissa lägen kan andra motiv än de klart utsagda medverka till att en reform får ett visst förlopp. I Danmark hade det politiska motivet att lägga ner amtskommunerna stor betydelse för att reformen fick det förlopp den fick, även om reformen utåt sett i stor utsträckning kom att handla om kommunindelningen (Christensen & Klitgaard 2008). I Finland har maktbalansen mellan urbana och rurala områden spelat en roll under olika skeden av reformen (Sandberg 2010), även om ambitionen att stärka storstadsregionernas och centralorternas ställning hört till de reformspår som senare kommit att misslyckas (Valtiovarainministeriö 2014b).

Avslutningsvis är det värt att konstatera att reformargumentation alltid handlar om förenkling, trots att de flesta är medvetna om att verkligheten är komplicerad och att de samband man hävdar mellan kommunstorlek och kommunal kapacitet är långt ifrån

entydiga. Politikens logik är sådan. Det behövs en lagom enkel och lockande paroll att samlas under. Att bygga ”det nya Danmark” är ett ypperligt exempel. Samtidigt kan viljan att förenkla och att överdriva de potentiella positiva effekterna bli sin egen fiende. Arto Koski och hans kolleger konstaterar i en metastudie av lokala kommunsammanslagningsprocesser i Finland (Koski et al 2013) att ja-sidan i sin strävan att vinna över osäkra politiker på sin sida ofta överdriver de positiva automatiska effekterna av en kommunsammanslagning. När den nya kommunens vardag börjar och politikerna, medborgarna och de anställda inser att det krävs mycket jobb för att bygga en ny kommun, kan den inledande överoptimismen ibland bli ett hinder för att arbeta hållbart med den nya kommunen.

Reformstrategi, styrmedel och verkställighet

Det finns intressanta skillnader mellan Danmark, Finland och Norge när det gäller reformstrategin, styrmedlen och verkställigheten av reformerna. Den mest slående skillnaden är att Finland och Norge i motsats till Danmark har reserverat en hel repertoar av ekonomiska incitament och stötdämpande övergångsbestämmelser för de kommuner som väljer att gå in för kommunsammanslagningar, medan reformen i Danmark mer eller mindre saknade den typen av styrmedel.

Den danska kommunreformen ingick å andra sidan i en omfattande reform av uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn. Regeringen kunde spela ut förvaltningsnivåerna mot varandra, t.ex. genom att förstärka kommunernas och försvaga amtskommunernas ställning. Med det skapades en incitamentsstruktur som uppfattades som lockande för centrala aktörer på det kommunala fältet, utan att kommunerna behövde erbjudas konkreta ekonomiska morötter för att nappa på erbjudandet (Mouritzen 2010, Sandberg 2013). Tabell 4 ger en översikt över olika styrmedel som använts i de nordiska strukturreformerna under 2000-talet. De behandlas mer ingående här nedanför.

Tiden

Besluten om den danska strukturreformen fattades under en mycket begränsad tidsperiod. Det nationella reformupplägget fanns på plats mindre än ett halvår efter att Strukturkommissionen lämnat sitt betänkande. Inom ytterligare ett halvår hade kommunerna bestämt sig för vem de vill bilda nya kommuner med. Forskare har tolkat det som att man både nationellt

TABELL 4. Handlingsalternativ och styrmedel i kommunindelningsreformerna i Danmark, Finland och Norge

	Danmark	Finland fas 1 (2005-2011)	Finland fas 2 (2011-2014)	Norge
Tid för beslut om nya kommuner	6 månader, Ett beslut om hela reformen	Flera år, löpande	Flera år, löpande	Flera år, löpande
Ett tydligt huvudalternativ för reformen	Ja	Nej	Ja	Ja
Gränser för invånarantal för nya kommuner (i lagstiftning eller bindande styrning)	Ja (30 000/20 000)	Nej	Ja (20 000)	Nej
Nya uppgifter	Ja	Nej	Negativ definition (förlorar ansvar om ej sammanslagning)	Ja (överbägs)
Ekonomiska incitament "rörötter"	Nej	Ja	Ja	Ja
Ekonomiska övergångsbestämmelser	Delvis	Ja	Ja	Ja
Beslut om nya kommuner ligger i första hand hos	Kommunerna	Kommunerna	Kommunerna (enligt kriterier)	Kommunerna
Möjlighet att fatta beslut om kommunindelning mot kommunernas vilja	Ja	Nej	Nej (huvudregel) Ja (ekonomiska kriskommuner)	Nej/oklart
Vem ingriper vid vetospel?	Opmanden	Oklart	Oklart	Oklart

och lokalt lyckades utnyttja det handlingsfönster (window of opportunity) som öppnades i ett tidigt skede av reformen (Christensen & Klitgaard 2008). I Finland och Norge är implementeringsprocessen mer utdragen. I Finland byggde man upp en incitamentsstruktur som gynnade snabbt agerande (se nedan). De avgörande besluten fattades också i ett tidigt skede av kommun- och servicestrukturreformen (2007–2009), men det fanns inga styrmedel för att få de kommuner som inte var med på reformtåget i ett tidigt skede att agera. I Norge fastställdes ramarna för reformen inom ett halvt år efter att den nya regeringen tillträtt (sommaren 2014), men verkställigheten kommer att utsträckas över flera år. Definitivt beslut om den framtida kommunstrukturen fattas år 2017.

Antalet alternativ

I den danska strukturreformen, till den del den gällde kommunerna, var det huvudsakliga handlingsalternativet att åstadkomma större kommuner. De kommuner som inte kunde nå fram till ett avtal om kommunsammanslagning kunde under vissa förutsättningar välja alternativet förpliktande samarbete (Aftale om strukturreformen 2004, Mouritzen 2006). I det första skedet av den finländska reformen framställdes kommunsammanslagningar och ökad samverkan som jämnstarka alternativ. Kommunerna kunde välja någon av vägarna för att stärka grunden för sin serviceproduktion. Den norska reformen utgår från kommunsammanslagning som huvudalternativ. Beslut om att stänga möjligheten till brett interkommunalt samarbete genom samkommuner snävar in handlingsalternativen. Å andra sidan öppnar stortingets beslut om att ta med fylkeskommunerna

i analysen för eventuella diskussioner om ny uppgiftsfördelning i stället för kommunsammanslagningar (Meld.St.14 2014–2015).

Gränser för invånarantal

Den danska reformen ställde upp målet att de nya kommunerna bör ha minst 30 000 invånare (Aftale om strukturreform 2004). I de finländska reformerna har måltalen för befolkningen varit mer diffusa. I fas 1 stipulerades det att nya samverkansområden borde bestå av kommuner med sammanlagt minst 20 000 invånare. Däremot sades det inget om hur stora nybildade kommuner borde vara. I fas 2 av reformen var färre än 20 000 invånare ett tvingande kriterium för att utreda kommunsammanslagning med grannkommunerna, även om det inte heller nu ställdes upp några direkta måltal för hur stora de nya kommunerna borde bli. I Norge föreslog expertgruppen att kommunerna borde ha minst 15–10 000. I den första stortingspropositionen om reformen fastställdes 10 000 invånare som en gräns för att få ekonomiskt bidrag för sammanslagningen (Prop 95S). I ett senare skede avskaffades gränsen på 10 000 invånare. Alla nya kommuner som bildas ska få ekonomiskt understöd (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

Nya uppgifter

I Danmark var en viktig del av incitamentsstrukturen för kommunreformen att kommunerna fick en bredare uppgiftsportfolio. Kommunerna fick överta en del av amtskommunernas tidigare uppgifter inom social- och miljöområdena, fick ett utvidgat ansvar för den lokala arbetsmarknadspolitiken och fick

överta en del myndighetsuppgifter som tidigare legat på staten. I Finland har kommunstrukturreformerna inte kopplats till att ge kommunerna flera uppgifter. I reformens andra fas förekom uppgiftsportföljen i negativ bemärkelse. En parallell beredning (som senare inte verkställdes) utgick ifrån att kommuner med färre än 20 000 invånare inte längre skulle ha rätt att vara ansvariga för social- och hälsovården. Risken att tappa huvudmannskap skulle därmed fungera som ett incitament för att säga ja till kommunsammanslagning (se t.ex. Sammanslagingsutredning för Kimitoöns kommun och Pargas stad. Mellanrapport styrgruppen 11.2.2014). I Norge lämnade Kommunal- och moderniseringsdepartementet våren 2015 ett meddelande till Stortinget om vilka uppgifter som på sikt kunde överföras till nya kommuner. Det rör bl.a. tandvård, skolskjutsar (från amtskommunerna) och en del miljötillståndsfrågor från statliga myndigheter (Meld. St. 14 2014–2015).

Ekonomiska incitament

Den danska strukturreformen innehöll inga ekonomiska understöd till de kommuner som genomgår sammanslagningar. I Finland har ett system med ”morotspengar” för kommunsammanslagningar funnits sedan början av 1990-talet. Kommunsammanslagningsunderstödet är ett engångsbelopp som finns till för att täcka kostnaderna för att genomföra en sammanslagning, men används ofta också som ett internt smörjmedel i sammanläggningsprocessen. Det kan t.ex. förekomma att kommuner som ska gå samman avtalar om att sammanslagningsunderstödet investeras i den nya kommunens periferi. I samband med att kommun- och servicestrukturreformen lanserades graderades stödet så att det ökar med antalet kommuner och antalet invånare som berörs. Beloppet varierar mellan 2 miljoner euro vid en sammanläggning mellan två kommuner med högst 20 000 invånare och 10 miljoner euro vid en sammanläggning som berör sex (6) eller fler kommuner och resulterar i en ny kommun med fler än 80 000 invånare (Kommunstrukturlagen 1698/2009, § 43). Norge tillämpar en motsvarande modell. Staten har betalat ut minst 20 miljoner NOK (en sammanslagning mellan två kommuner med sammanlagt högst 19 000 invånare) och högst 65 miljoner NOK (en sammanslagning mellan fem eller fler kommuner som skapar en kommun mer över 100 000 invånare) i engångsersättning vid en kommunsammanslagning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

Ekonomiska övergångsbestämmelser

För att minskade statsbidrag inte ska hindra sammanläggningar har både Finland och Norge övergångsbestämmelser för statsbidragen efter en indelningsreform. I Finland får kommuner som går samman behålla tidigare nivå på statsbidragen under en femårsperiod varefter bidragen gradvis fasas ner till den nivå kommunen skulle ha haft ifall den ursprungligen hade haft de egenskaper den nya kommunen fick vid sammanslagningen (Kommunstrukturlagen 1698/2009). En speciell bestämmelse i det finländska sammanhanget är den femåriga anställningstryggheten för kommunalt anställda efter en sammanläggning. Regeln har uppfattats stå i vägen för rationella åtgärder efter en sammanslagning och kommer enligt beslut av den nytillträdda regeringen (2015) att avskaffas. I Norge är övergångsperioden för statsbidragen ännu längre. Kommunerna får behålla den nivå på statsbidragen de skulle ha haft som två eller flera separata kommuner under 15 års tid, varefter nivån på stöden fasas ner (Prop 95 S 2015).

Beslut om vilka kommuner som bildar en ny kommun

I samtliga länder låg eller ligger beslutet om exakt vilka kommuner som ska bilda ny kommun hos kommunerna själva. I Danmark vägledades de lokala indelningssamtalen av måltalet 30 000 invånare för de nya kommunerna. I Finland och Norge tillämpas en bredare uppsättning kriterier för nya kommuner. I fas 2 av kommunreformen i Finland ingick t.ex. ett pendlingskriterium, som styrde vissa kommuner till gemensamma utredningar, men i praktiken har kriteriet inte haft någon betydelse för bildandet av nya kommuner.

Problemlösningsmekanismer och användande av tvång

Avtalet om en strukturreform i Danmark innehöll möjligheten att folketinget bestämde om ny kommunindelning ifall kommunerna inte kom överens på frivillig väg. Reformupplägget innehöll också en förhandlingsman (opmanden) som trädde till ifall de lokala processerna inte kom någon vart (Aftale om strukturreform 2004). De finländska och norska reformerna bygger på att kommunerna i första hand frivilligt kommer överens. Det finns ingen klar mekanism för att gripa in i processer som inte kommer vidare eller för att hindra enskilda kommuners veto. I Finland fanns ett utkast till en lagändring som i vissa fall skulle ha givit statsmakten rätt att verkställa kommunindelningsändringar i storstadsregionerna, trots att alla kommuner inte godkänner en

sammanslagning. Förslaget mötte starka protester och drogs tillbaka våren 2014 (Valtiovarainministeriö 2014b). När det gäller kommuner som befinner sig i ett svårt ekonomiskt läge (uppfyller kriterierna för att vara en ekonomisk kriskommun) har statsmakten utvidgade befogenheter att tvinga fram kommunsammanslagningar. I stöd av det här kriteriet genomfördes två sammanslagningar vid årsskiftet 2015 (Lavia–Björneborg och Tarvasjoki–Lundo).

Sammanfattningsvis utmärks den danska reformen med en incitamentsstruktur som gynnar kommunsektorn som helhet, inte enskilda kommuner, och av en styrning som är inriktad på att få till stånd snabbt agerande och innehåller mekanismer för när det går snett. De finländska och norska reformuppläggen utmärks av att det finns klara styrmedel för att få enskilda kommuner att agera, medan det saknas klara regelverk för att styra upp reformen om frivilligheten inte räcker till.

Ledde reformupplägget till handling?

När det gäller att bedöma huruvida reformupplägget faktiskt lett fram till handling finns det än så länge evidens bara från Danmark och Finland.

Den danska reformen var som tidigare konstaterat exceptionellt framgångsrik när det gällde att faktiskt åstadkomma kommunsammanslagningar. Det kan också konstateras att alternativet förpliktande samarbete blev en marginell företeelse i reformen. Poul Erik Mouritzen konstaterar i alla fall att existensen av ett alternativ B (alltså det förpliktande samarbetet) hade stor psykologisk betydelse för att driva igenom reformen både nationellt och lokalt (Mouritzen 2006, 210). Kombinationen av styrning uppifrån (kommunstorlek, tidsfrister) och lokal frihet att välja sammanslagningssparter skapade en speciell dynamik.

Tabell 1 (se avsnitt 2) visar att det skedde en klar tyngdpunktsförskjutning i kommunstrukturen, så att medianstorleken för en dansk kommun ökade från 10 267 invånare år 2000 till 42 584 invånare år 2015. Tabell 4 säger något om hur omfattande reformen var. Bara 31 av de 275 kommuner som fanns i Danmark år 2000 var oberörda av strukturreformen. De kommuner som stod utanför reformen består av två mycket olika grupper av kommuner. Den ena gruppen består av små ö-kommuner som tog vara på den möjlighet till förpliktande samverkan som gavs som alternativ i strukturreformen. De här kommunerna behåller en begränsad egen lokalförvaltning, men har överlåtit skötseln av tyngre välfärds- och utvecklingsuppgifter till en större grannkommun. Den andra gruppen består av storstäder som Köpenhamn, Oden-

se och Århus och andra stora eller medelstora kommuner i de urbana områdena. Ingen av de 17 kommunerna i Köpenhamnsområdet berördes exempelvis av kommunindelningsändringarna 2007. Däremot gällde uppgiftsöverföringarna från stat och amtskommuner (sociala området, miljö, arbetsmarknadspolitik) också de kommuner som stod utanför indelningsändringarna.

I Finland var frihetsgraderna i reformen större under kommun- och servicestrukturreformen (fas 1, 2005–2011). Kommunerna hade flera handlingsalternativ och verkställigheten av reformen skedde över en längre tid. Ekonomiska incitament lockade kommunerna till snabb handling och radikala beslut, men en betydligt mindre andel av kommunerna uppfattade kommunsammanslagning som ett lockande alternativ. Tabell 1 (se avsnitt 2) visar att antalet kommuner i Finland minskade från 436 till 301 mellan 2000 och 2015. Merparten av de här sammanslagningarna genomfördes under första skedet av reformen. Flest kommunsammanslagningar genomfördes år 2009. Trots den kännbara minskningen av antalet kommuner är kommunstrukturen i Finland fortsättningsvis småkommundominerad. Medianstorleken för en kommun har stigit från 4 997 invånare år 2000 till 6 642 invånare år 2015. Av de kommuner som existerade år 2000 (se tabell 4) existerar över hälften (56%) fortfarande i samma form. Det ska i varje fall påpekas att en del av de här kommunerna som en följd av reformen bildat kommunala samverkansområden inom social- och primärvården. I en del fall har det inneburit radikala omläggningar av kommunens verksamhet och en starkare organisation för vården, men kommun- och servicestrukturreformens samverkanskrav resulterade också i halvhjärtade samverkansförsök som senare upplöstes.

En karta över verkställda kommunsammanslagningar i Finland visar att tyngdpunkten i kommunsammanslagningarna funnits i södra och västra Finland och kring medelstora städer som Joensuu, Jyväskylä, Kuopio, Uleåborg och Seinäjoki. Runt de medelstora städerna har kommunsammanslagningarna ofta motiverats med strategiska hänsyn: att bli en stor stad som kan hävda sig i den nationella konkurrensen och locka till sig privata och statliga investeringar. Runt de största städerna, Helsingfors, Tammerfors och Åbo har det däremot, trots både lokala och statliga ambitioner i den riktningen, varit svårt att få till stånd förändringar som skulle innebära att centralorten utvidgas med en eller flera kranskommuner, vilket av dem som drivit på saken uppfattats som önskvärt för att kunna samordna markplaneringen i regionen och undvika

TABELL 5. Den danska kommunalreformens och de finländska kommunreformernas effekter på kommunstrukturen. Andel/antal av kommunerna år 2000 som fram till 2015 inte berörts av någon kommunindelingsförändring

Antal invånare i kommunen år 2000	Danmark	Finland
	Reform 2007 Andel/antal som inte berörts av kommunindelingsförändring	Reformer 2005-2015 Andel/antal som inte berörts av kommunindelingsförändring
< 4 999	18% 3/17	51% 111/218
5 000-9 999	0% 0/117	66% 73/111
10-19 999	5% 4/83	60% 35/58
20-29 999	40% 8/20	61% 11/18
30 000-49 999	38% 8/21	41% 7/17
50 000-99 999	39% 5/13	25% 2/8
100 000 <	75% 3/4	83% 5/6
Alla kommuner	11% 31/275	56% 244/436

fripassagerarproblematik. I Åboregionen genomfördes år 2009 däremot sammanslagningar där de medelstora kranskommunerna S:t Karins och Nådendal växte genom sammanslagningar med mindre grannkommuner. När det gäller de stora städernas kranskommuner är reformkriterierna motstridiga. Kommunerna är relativt stora, de har god ekonomi och uppfyller villkoren för att vara en bärkraftig kommun, med undantag av att en stor del av deras befolkning pendlar in till centralorten. Eftersom både befolkningen och beslutsfattarna i kranskommunerna är nöjda med den nuvarande kommunstrukturen är det svårt att få till stånd kommunsammanslagningar t.ex. mellan Tammerfors och dess stora kranskommuner på frivillig väg.

I Norra Finland har det bara förekommit ett fåtal kommunsammanslagningar. I de glest befolkade delarna uppfattas varken sammanslagningar eller samarbete som ett realistiskt alternativ. Långa avstånd utgör ett hinder för att samordna verksamheter utan att det innebär sämre service för befolkningen. Reformlagstiftningen erkänner också att de mest glest befolkade kommunerna har särskilda problem och innehåller därför också undantagsparagrafer för den här kommungruppen. Samtidigt berörs dessa kommuner i stor utsträckning av den problematik kommunreformerna försökt ge redskap för att hantera, nämligen en åldrande befolkning och en sviktande kommunalekonomi.

Ambitionen både i den första och den andra fasen av kommunreformen var att stimulera kommunerna att genomföra stora sammanslagningar med en gång, i stället för att gå in för försiktiga och mekaniska

sammanslagningar. Incitamentsstrukturen (se ovan) konstruerades också för att premiera radikala förändringar. Målsättningen lyckades delvis. I synnerhet 2009 skedde en rad omfattande sammanslagningar mellan tre eller flera kommuner. Den största, nya Salo, bildades av 10 tidigare kommuner. Majoriteten av kommunsammanslagningarna har ändå skett mellan två kommuner och runt städer som Björneborg och Kuopio har tendensen varit att de små kranskommunerna anslutit sig en i taget. Kuopio har t.ex. under tio års tid fått sällskap av de små grannkommunerna Vehmersalmi (2005), Karttula (2011), Nilsiä (2013) och Maaninka (2015).

I skede två av reformen (2011-2014) har 250 kommuner deltagit i de obligatoriska kommunindelingsutredningar som kommunstrukturlagen förutsätter. Bara 20 procent av kommunerna uppfattade att reformen är nödvändig. Av 62 utredningar som genomförts mellan åren 2013 och 2015 har bara sju (7) resulterat i beslut om kommunsammanslagningar (Finlands kommunförbund 2015).

Det stora antalet motstridiga styrsignaler från statens sida har inte gynnat verkställigheten av kommunreformen. En del av de kommuner som gjorde "allt rätt" under reformens första fas befann sig efter regeringsskiftet 2011 i ett läge där de skulle ha tvingats påbörja en ny reformprocess under nya premisser. Det uppfattades som demoraliserande och har urholkat tilliten mellan stat och kommun (Meklin & Pekola-Sjöblom 2013, Stenvall et al 2015).

Vilka konsekvenser hade reformen?

Det går inte att isolera effekterna av reformen

Har kommunindelingsreformerna skapat en mer stark, robust och enkel kommunstruktur i de nordiska länderna? Att mäta effekterna av reformer är alltid komplicerat, eftersom reformer alltid sker i tiden och utfallet påverkas av många faktorer som sker samtidigt: ändringar i de ekonomiska konjunkturerna, samtidiga reformer och oändliga faktorer som är knutna till det konkreta beslutsfattandet i och efter reformerna. I det här kapitlet diskuterar jag först faktorer som påverkar bedömningen av reformernas effekter innan jag går över till en genomgång av iakttagna effekter av reformerna i Danmark och Finland.

När arbetet med den danska strukturreformen inleddes var den offentliga ekonomin ingen stor fråga i Danmark. I det skede reformen hade genomförts och de nya kommunerna inledde sitt arbete hade konjunkturerna försämrats. Skolnedläggningar var inte en fråga som debatterades inför strukturreformen, men kom att bli en fråga som flera av de nya kommunerna ställdes inför när de tvingades till budgetnedsänkningar (Blom-Hansen et al 2012). På samma sätt drabbades Finland av en lågkonjunktur 2008–2009 precis när största delen av kommunsammanslagningarna höll på att verkställas. En av de nya kommuner som bildades 2009, nya Salo bestående av 10 tidigare kommuner, lyftes i ett tidigt skede av reformen fram som ett framgångsrikt exempel på den nya tidens strategiska kommunsammanslagningar. Den nya kommunens existens har kommit att präglas av stora svårigheter och tuffa beslut, eftersom den största arbetsgivaren i kommunen, mobiltelefonföretaget Nokia, lade ner sin verksamhet i kommunen och kommunekonomin störtade pga ökad arbetslöshet. I Finland är effekterna av de reformer som genomfördes under fas 1 svåra att isolera, eftersom verkställigheten präglades av nya reforminitiativ och motstridiga styr signaler från statens sida (Meklin & Pekola-Sjöblom 2013).

En annan grundläggande iakttagelse är att reformer har få automatiska effekter. Förändringarna skapar en utvecklingspotential som de lokala beslutsfattarna kan utnyttja eller låta bli att utnyttja (Meklin & Pekola-Sjöblom 2013, Evaluering af kommunalreformen 2013). Det gäller främst olika förväntningar om besparingar, som är beroende av att kommunerna faktiskt fattar beslut om att ändra på saker som påverkar vad administrationen och verksamheten kostar. Evalueringen av den danska strukturreformen konkluderar att ”det fortfarande återstår outnyttjad potential för effektivisering och kvalitets-

utveckling som det fortsatt är viktigt att hålla ögonen på under de kommande åren” (Evaluering af kommunalreformen 2013, 20). Ändå var förutsättningarna för att genomföra reformen i mer symmetriska i Danmark än i Finland. I Danmark var vissa villkor lika för alla kommuner (nya uppgifter) och bildandet av nya kommuner skedde samordnat enligt en identisk tidtabell. Den fragmentariska och i tid utspridda verkställigheten av reformen i Finland gör att de lokala faktorerna får ännu större betydelse för reformens effekter.

En tredje iakttagelse är att bedömningarna präglas av den måttstock och det system som tillämpas i varje land. Detta gäller i synnerhet bedömningarna av hur det politiska systemet och den kommunala demokratin fungerar före och efter en reform. I Finland har antalet politiska förtroendeuppdrag blivit en symbolfråga i genomförandet av kommunsammanslagningar. Man är rädd för att den representativa demokratin uttunnas och att i synnerhet kommunernas utkanter tappar representanter när förtroendeuppdragen blir färre efter en kommunsammanslagning (Pihlaja & Sandberg, Pikkala 2015). Enligt en dansk måttstock är förtroendeuppdragen i Finland oerhört många (se tabellerna 5 och 6). Danmark tillämpar en modell med få förtroendeuppdrag per kommun och skiljer sig överlag tydligt från i synnerhet Sverige och Finland när det gäller tänkandet kring förtroendeuppdragen och den politiska organisationens beskaffenhet. Antalet uppdrag hör inte till de frågor som uppmärksammas i samband med kommunreformen i Danmark.

Kommunernas roll förändrades inte i grunden

Tabellerna 5 och 6 visar också att det kvalitativa språnget i den nordiska kommunalförvaltningen skedde i samband med den första vågens kommunsammanslagningar i Norden under 1960- och 1970- talen. Då förvandlades kommunerna från lekmanstyrda lokalförvaltningar till stora professionella organisationer. Reformerna under 2000-talet har inte ändrat på kommunernas grundkaraktär. De är fortfarande stora professionella organisationer. Tabellerna illustrerar samtidigt det som redan konstaterats i den här artikeln, nämligen att den danska reformen var mycket mer radikal. Blom-Hansen med flera använder i sin översikt över den danska kommunsektorns utveckling (Blom-Hansen et al) måttet personal per fullmäktigeledamot, för att illustrera tyngdpunktsförskjutningen i kommunernas verksamhet. Tabell 5 visar att den radikala förändringen skedde efter den första danska kommunalreformen 1970, men att också strukturreformen inneburit en märkbar

TABELL 6. Illustration av hur den kommunala sektorn i Danmark utvecklats i ett 50-årsperspektiv. Källa: Blom-Hansen et al 2012, 58

	1966	1990	2010
Antal kommunalt anställda	46 200	451 916	527 755
Antal fullmäktigeledamöter	10 005	4 677	2 468
Personal/fullmäktigeledamot	4,6	96,6	213,8

TABELL 7. Illustration av hur den kommunala sektorn i Danmark utvecklats i ett 50-årsperspektiv. Källa: Blom-Hansen et al 2012, 58

	1960	1970	1990	2010
Antal kommunalt anställda	137 000	193 000	434 000	434 000
Antal fullmäktigeledamöter	12 131	11 966	12 622	10 412
Personal/fullmäktigeledamot	11	17	34	42

förändring i kommunalpolitikernas kontrollspann. Kommunalpolitikens tyngdpunkt flyttas i allt större utsträckning från detaljstyrning till ram- och målstyrning. Den ökade distansen mellan beslutsfattarna och de konkreta besluten har underlättat beslut i svåra frågor, t.ex. indragningar av serviceenheter, men kan å andra sidan ha negativa effekter för lokalkännedomen och befolkningens tilltro till lokalpolitikerna (Blom-Hansen et al 2012, Evaluering af kommunalreformen 2013). Tabell 6 visar att utvecklingen i Finland varit mindre radikal och inslaget av lekmanastyre i kommunerna fortfarande är stort. Det beror dels på att det skett färre kommunsammanslagningar i Finland än i Danmark och på att det finns fler förtroendeuppdrag per kommun.

Konsekvenser av reformen i Danmark

Eftersom reformen i Danmark var en totalreform med många element, går det att säga något om vilka effekter den hade för kommunsystemet som helhet och för kommunernas roll. I Finland har efterhandsanalyserna dels fokuserat på det mosaikartade reformutfallet och på de ständiga förändringarna i den statliga styrningen, dels på förändringar ur enskilda kommuners synvinkel. Det är därför inte helt enkelt att jämföra utfallet av de båda reformerna, även om det också finns gemensamma drag i efterhandsbedömningen.

Huvudpunkterna i evalueringen av den danska reformen kan sammanfattas på följande sätt:

1. Helhetsintrycket är att reformen uppfattas som lyckad. Med tanke på hur radikal reformen var är det intressant att motståndet mot reformen både i förväg och i efterhand varit relativt litet. I ett jämförande perspektiv är samförståndet om en så radikal reform något unikt för det danska sammanhanget (Baldersheim & Rose 2010). Försöken att exportera tillvägagångssättet (snabb tidtabell, måltal, frihetsgrader i att bilda nya kommuner) till andra

sammanhang, bl.a. kommun- och servicestrukturen i Finland och regionreformen i Norge har inte slagit lika väl ut.

2. Kommunernas förmåga att hantera sina lagstadgade skyldigheter har stärkts framför allt inom de områden där kommunerna redan tidigare hade ansvar för verksamheterna i fråga. Ett större befolkningsunderlag har enligt evalueringarna gjort att kommunerna fått bättre förutsättningar för att driva en kostnadseffektiv och högkvalitativ verksamhet (Evaluering af strukturreformen 2013).
3. Strukturreformen innehöll en rad överföringar av uppgifter inom social-, miljö- och arbetsmarknadsområdet från amtskommunerna och staten till kommunerna. Här visar evalueringarna att reformen inte lyckats lika väl. Inom vissa uppgifter i det sociala området visar det sig att de nya kommunerna är för små att ta sig an de frågor som tidigare låg hos amtskommunerna och evalueringens bedömning är att de skulle hanteras bättre på interkommunal eller regional nivå. Inom delar av miljöområdet finns det problem med kommunernas handläggningskapacitet. Erfarenheterna visar sammantaget att det också i ett land med stora och starka kommuner i vissa fall krävs en nivå större än kommunerna för att hantera ärendena effektivt (Evaluering af strukturreformen 2013).
4. Kostnaderna för den kommunala administrationen har minskat med ungefär 10 procent efter strukturreformen. Totalkostnaderna för den kommunala verksamheten har inte minskat, men utgifterna har överförts från administration till verksamhet. Därmed har den danska reformen lyckats infria en av de förväntningar som ofta ställs på sammanslagningsreformer, att ta bort överlappningar i byråkratin (Blom-Hansen et al 2014, Houlberg et al 2015).

5. Det kommunala beslutsfattandet kännetecknas av en ökad professionalisering och centralisering. Reformen har gett kommunalpolitikerna fler saker att bestämma över, men det ökade antalet ärenden har samtidigt ökat distansen mellan politikerna och besluten. Det har underlättat beslutsfattandet i svåra frågor, men har samtidigt en del negativa konsekvenser för lokalbefolkningens tillit till beslutsfattandet (Blom-Hansen et al 2012, Elklit & Kjær 2013).
 6. Mätningar som genomfördes under de första åren efter reformen visade att reformen hade en rad negativa konsekvenser för närdemokratin i kommunerna (Krevi 2009, Indenrigs- og sundhedsministeriet 2010). Medborgarnas politiska själv tillit sjönk kännbart strax efter reformen (Lassen & Serritzlew 2012).
 7. I efterhand har frågeställningar som inte hade någon stark roll under genomförandet av reformen dykt upp på den politiska agendan. Det gäller främst de perifera kommunernas roll och utkantsområdenas position i de nya kommunerna, som blev tydliga när den ekonomiska konjunkturedgången tvingade kommunerna till besparingar. Trots att reformen i viss mening jämnade ut förutsättningarna mellan kommuner, kvarstår betydande mellankommunala skillnader när det gäller ekonomin, näringslivet, arbetsmarknaden och befolkningens hälsa (Danmark i förändring 2014).
 8. Övergången till större kommuner har flyttat fokus i kommunernas verksamhet från överlevnad till utveckling. Kommunernas innovationsverksamhet har ökat och kommunerna uppfattas ha en starkare roll i dialogen med statsmakten (Røiseland et al 2015).
- (Meklin & Pekola-Sjöblom 2013, Koski et al 2013).
 2. De stora kommunsammanslagningarna runt medelstora städer har förstärkt kommunen som utvecklingsaktörer och frigjort resurser till innovation. Dessutom har sammanslagningarna haft positiva effekter för markanvändningspolitiken.
 3. I de fall där kommunsammanslagningen drivits fram av en ekonomisk kris hos en eller flera av kommunerna har det visat sig vara avgörande vilken förmåga den mottagande kommunen har att hantera ekonomin på sikt. Större kommuner med sund ekonomi klarar av att hantera ekonomin också efter en sammanslagning med en eller flera ekonomiskt svaga grannkommuner, medan en sammanslagning mellan jämnstora kommuner, där en eller flera har dålig ekonomi kan leda till stora ekonomiska problem för den nya kommunen (Koski 2015).
 4. Inom det kommunala beslutsfattandet hade kommunsammanslagningarna inledningsvis en konserverande snarare än en förnyande effekt. Medborgarna röstade på etablerade partier och kandidater. Kvinnornas roll i kommunalpolitiken försvagades (vilket också hände i Danmark) (Pikkala 2015).
 5. Medborgarnas förtroende för kommunalpolitiken har sjunkit i synnerhet i utkanterna av de sammanslagna kommunerna, även om variationerna mellan kommunerna är betydande (Pekola-Sjöblom 2011, 2014).

Sammanfattande reflektioner

”Kommunereform er ikke noe man driver med for moro skyld”, konstaterade Norges statsminister Erna Solberg (H) i en intervju 9 augusti 2015 (Aftenposten 9.8.2015). Kommunreformer är komplexa processer med effekter långt fram i tiden. Också reforminitiativ som inte leder någon vart skapar politisk oro och påverkar tilliten mellan samhällsaktörerna. I följande avsnitt sammanfattar jag några av de iakttagelser som kan göras utifrån erfarenheterna av kommunreformer i Danmark, Finland och Norge på 2000-talet. Den första uppsättningen iakttagelser gäller den nationella processen, den senare det lokala förverkligandet. Även om fokus i min artikel legat på att beskriva de nationella reformuppläggen, är det viktigt att påpeka att den lokala implementeringen är avgörande för om en reform får de effekter man föresatt sig.

Konsekvenser av reformen i Finland

Eftersom reformerna i Finland varit mer mosaikartade och reformprocessen tidvis kaotisk, är reformens utfall också mer mosaikartat än i Danmark.

1. Kommunreformerna, oberoende om de lett till kommunsammanslagningar eller fördjupat interkommunalt samarbete, har i första ledet skapat en utvecklingspotential som de nya kommunerna kan utnyttja eller låta bli att utnyttja. De rigida övergångsbestämmelserna (t.ex. den 5-åriga anställningstryggheten) i kombination med kommunernas egna överenskommelser om övergångsbestämmelser (t.ex. att öka antalet politiker eller bevara alla småskolor) har inneburit att det tagit tid innan förändringspotentialen kunnat realiseras

Den nationella reformprocessen

- 1. Utan aktivt ingripande från statsmakten sker inga storskaliga förändringar i kommunindelningen.** Mellan de stora kommunindelningsreformerna på 1970-talet och den andra vågens kommunindelningsreformer på 2000-talet skedde endast ett fåtal kommunindelningsändringar i Danmark, Finland och Norge. När statsmakten väl aktiverat sig skedde en tydlig opinionssvängning i alla tre länder. Nya kommuner som funnits på idéstadiet förverkligades när statliga incitament fanns på plats.
- 2. Konsekventa spelregler ger konsekvent resultat.** Den danska reformen präglades av en konsekvent styrning från start till mål och nådde legitimitet bland kommunerna genom att ge spelrum i valet av sammanläggningspartner. Det uppstod ingen icke-verkställighetsrörelse bland kommunerna på samma sätt som i det finländska fallet. De norska och finländska reformernas öppnare upplägg ger större rum för regionala variationer och kommunala preferenser, men saknar å andra sidan instrument för situationer när kommuner vill olika saker.
- 3. Ständigt förändrade spelregler skapar misstro.** Utvecklingen i Finland är ett tydligt exempel på problemen med ständigt ändrade spelregler. Om kommuner som satsat allt på att göra rätt i första skedet av reformen plötsligt utsätts för helt andra spelregler uppstår djup misstro mellan stat och kommun.
- 4. Frivillighet är ett osäkert instrument om man vill åtgärda specifika problem.** I Finland utmålades storstadsregionerna och de glest befolkade kommunerna som speciella problemområden i den nuvarande kommunstrukturen. Just dessa områden är i stor utsträckning vita fläckar på kartan över frivilliga kommunsammanslagningar. Frivillighetens baksida är asymmetri.
- 5. Kommunsammanslagningar är ingen optimal lösning, men alternativen är också problematiska.** Kommunsammanslagningar är förknippade med en rad problem, inte minst när det gäller relationen mellan kommuninvånarna och de kommunala beslutsfattarna. Sammanslagningar medför också ofta en centralisering av servicen, vilket kan medföra förändringar för utkanterna. Samtidigt är inte heller alternativa tillvägagångssätt, som interkommunal samverkan, befriade från problem

som hänger samman med överskådlighet och servicetillgänglighet.

- 6. Kommunsammanslagningar kan inte stoppa den allmänna samhällsdynamiken.** Trots att kommunsammanslagningarna i Danmark jämnade ut förutsättningarna mellan kommuner, kvarstår ännu betydande mellankommunala skillnader i ekonomi, arbetsmarknad och hälsa som påverkar kommunernas verksamhetsförutsättningar.
- 7. En storskalig kommunreform kan stärka kommunsektorns roll i samhället, samtidigt som invånarna i småkommuner och utkantssområden tappar den "advokat" de hade i den självständiga kommunen.** Erfarenheterna från Danmark visar att större och starkare kommuner har bättre förmåga till innovation och är starkare samtalsparter till staten än de tidigare mindre kommunerna (Røiseland et al 2015). Samtidigt visar studier både från Danmark och från Finland att många invånare i utkantskommunerna upplever en förlust av någon som talar för deras intressen. Balansgången är intrikat och det är nödvändigt att beakta problematiken om och när nya reformer initieras.
- 8. Det är svårt att rationalisera bort flernivåsystemet.** Erfarenheterna från den danska reformen visar att ambitionerna att lägga uppgifter som tidigare varit regionala på kommunerna inte slog helt och hållet väl ut. I Finland strandade försöket att skapa så stora kommuner att de mäktar med alla lagstadgade uppgifter. Även om kommunerna blir större kommer det att finnas uppgifter som kräver över- eller mellankommunal hantering.

Den lokala processen

- 1. Hur lyckad eller misslyckad kommunsammanslagningen blir beror på den lokala politiska processen.** Kommunsammanslagningar har mycket få automatiska effekter, utöver att kommunen får ett nytt namn, eller att de anställda får en ny arbetsgivare. Varje mål man vill förverkliga i samband med en sammanslagning, t.ex. bättre skola, lägre administrationskostnader, lägre skatt, enklare politisk organisation kräver separata politiska beslut på lokal nivå. Arbetet med att bygga en ny kommun pågår i flera mandatperioder efter att det formella beslutet om sammanslagning fattats.

2. **Kommunsammanslagningar är olika.** Förutsättningarna för att bygga en ny kommun beror på var man startar. Sammanslagningar som genomförs för att en eller flera kommuners ekonomi är körd i botten har sämre förutsättningar att skapa nytt än en situation där kommuner med goda utvecklingsförutsättningar väljer att bygga en ny kommun med tanke på framtiden (Koski et al 2013).
3. **Att bygga nytt kräver tillräcklig kapacitet.** Erfarenheterna från Finland med sammanslagningar av kommuner som befinner sig i ekonomisk kris visar att den ”mottagande” kommunen bör vara tillräckligt stark, för att den nya kommunens ekonomi inte ska drabbas av problem. Är de kommuner som går ihop förhållandevis små och ekonomiskt svaga är risken att den nya kommunens ekonomi förblir svag – och utvecklingsförutsättningarna svaga – under en lång räkka av år (Koski 2015).
4. **De demokratiska aspekterna, i synnerhet medborgarnas delaktighet, kräver särskild uppmärksamhet.** Det finns en klar risk för att medborgarna upplever sjunkande delaktighet i kommunala frågor och en minskande tilltro till lokalpolitikerna efter en kommunsammanslagning. Det gäller i synnerhet invånarna i kommunernas utkanter. Det krävs aktiva åtgärder för att involvera invånarna i beslutsfattandet i en kommun som är ny, större och delvis främmande. Lösningarna och tänkandet behöver vara permanenta och inte planerade för att vara ”stötdämpare” under en övergångsperiod (Pihlaja & Sandberg 2012).
5. **Den politiska organisationen och ledningen kräver uppmärksamhet.** Studier från Danmark och Finland visar att den politiska organisationen efter en sammanslagning präglas av konservatism snarare än förnyelse. Väljarna röstar på etablerade partier och kända politiker. I både Danmark och Finland ledde det första kommunalvalet till ett fall i antalet kvinnor i kommunalpolitiken överlag och i synnerhet på ledande poster. Utfallet är delvis en följd av de mer personcentrerade valsystemen i Finland och Danmark, men visar att det krävs medvetenhet om hur den politiska organisationen i de nya kommunerna utformas.
6. **Det är viktigt att inte slänga ut fungerande praxis i iveren att förenkla.** Stora och små kommuner fungerar enligt olika logik. En del av ”kommunsammanslagningsschocken” hos de mindre kommunernas invånare består i att den lilla organisationens snabba och direkta kontakter byts ut mot en större organisations mer formaliserade processer. I en kommunsammanslagning appliceras ofta den större kommunens verksamhetslogik på hela organisationen. Exempel från finländska kommuner visar att detta i flera fall lett till att fungerande praxis i de mindre kommunerna – t.ex. att invånarna själva sköter om att spola ishockeyrinken på vintern – har slukats upp av den stora organisationens mer rigida verksamhetslogik. Det skapar i värsta fall misstro hos invånarna och minskar tilltron till den nya kommunen.

Litteraturförteckning

- Aftale om strukturreformen . Juni 2004. Köpenhamn
- Aftenposten 9.8.2015 ”Erna Solberg: Vi må ha færre enn 400 kommuner”
- Baldersheim Harald & Lawrence Rose (eds) (2010): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Hampshire, Palgrave McMillan
- Berg, Karoline, Meriluoto Johan , Sandberg Siv & Sjöblom Stefan. (2010). Försiktighet och förändring på egna villkor. Kommun- och servicestrukturreformens första skede i de svensk- och tvåspråkiga kommunerna. Publikationer av projektet Förvaltningslösningars språkliga konsekvenser (SpråKon). Utvärderingsprogrammet ARTTU: Undersökningar nr 11. Helsingfors: Yliopistopaino
- Berlingske 25.5.2015 “Kasteboldspatients kan presse kommuner til fusioner”
- Bhatti Yosef & Hansen Kasper M. (2011): “Who ‘marries’ whom? The influence of societal connectedness, economic and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidations” *European Journal of Political Research* 50: 212–238
- Blom-Hansen Jens, Marius Ibsen, Thorkil Juul & Poul Erik Mouritzen (2012): Fra sogn til velfærdsproducent. *Kommunestyret gennem fire årtier*. Odense, Syddansk universitetsforlag
- Blom-Hansen, Jens; Kurt Houlberg og Søren Serritzlew (2014): Size, Democracy and the Economic Costs of Running the Political System. *American Journal of Political Science*, Vol. 58 (No. 4):790–803
- Christensen Peter Munk & Michael Baggesen Klitgaard (2008): *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002–2005*. Odense, Syddansk universitetsforlag
- Brantgårde Lennart (1974): *Kommunerna och kommunblocksbildningen*. Lund, CWK Gleerup
- Buch Roger & Jørgen Elklit (2007): *Nye kommunvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*. Odense, Syddansk Universitetsforlag
- Danmark i forandring (2014): Danmark i forandring. Udvikling i lokal balance. Analyserapport. Kommunenes Landsforening
- Denters Bas, Michael Goldsmith, Andreas Ladner, Poul Erik Mouritzen & Lawrence E. Rose (2014): *Size and Local Democracy*. Cheltenham, Edward Elgar
- Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor tæt på borgeren, april 2004
- DN Debatt 23.3.2015 ”Regeringen vill ha färre lands-ting till 2019”
- Dyhrberg Niels, Simon Krogh, Poul Erik Mouritzen & Niels Opstrup (2010): ”Konklusion – fra lagemandsstyre til formandsstyre” I Mouritzen Poul Erik (red.) *Opfundet til lejligheden. Evaluering af regionenes politiske styreform*. Odense, Syddansk Universitetsforlag
- Elklit Jørgen & Ulrik Kjær (2013): KV09. Analyser af kommunalvalget 2009. Odense, Syddansk universitetsforlag
- Erlingsson Gissur Ó, Erik Wångmar & Jörgen Ödalen (2011): “Kommunsammanläggningarna 1952–1974. Hur blev de politiskt möjliga?” *Offentlig förvaltning/Scandinavian Journal of Public Administration* 14, 3–4: 3–36
- Enestam Jan-Erik & Rapo Ossi (2014): Förslaget från kommunindelningens utredarna för Vasaområdet. Finansministeriet
- Evaluering af det kommunalt forpligtende samarbejde mellem Ø-kommuner og fastlandskommuner på beskæftigelsesområdet (2010). Utarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen av Mploy a/s
- Finansministeriet (2012): *En livskraftig kommun- og servicestruktur. Utredning av strukturgruppen för kommunförvaltningen. Del I, utredningsdel*. Finansministeriets rapport 5b/2012. Helsingfors
- Finlands kommunförbund (2015): Förteckning över kommunsammanslagningens utredningar 2005–2015
- GrUU 67/2014 rd - RP 324/2014 rd: Grundlagsutskottets utlåtande 67/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den
- GrUU 75/2014 rd - RP 324/2014 rd: Grundlagsutskottets utlåtande 75/2014 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den

- Halonen Jaana (2014): *Kuntauudistusraportti 2014. Uutta kunnista 3/2014*. Helsinki, Suomen Kuntaliitto
- Heinämäki Liisa (2011): Yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveystalvet 2010. Järjestämisen, tuottamisen ja hallinnon kysymyksiä uusissa rakenteissa. THL raportti 41/2011. Helsinki, Terveystalvet ja hyvinvoinnin talvet
- Henrichsen Carsten (2013): ”*Kommunalreformer i Danmark*”. Nordisk Administrativ Tidsskrift 1/2013
- Henricson Marcus (2014): En förvaltningsmodell för svensk service i metropolområdet. Helsingfors, Kommunförbundet
- Houlberg Kurt, Blom-Hansen Jens, Serritzlev Søren (2015): Giver større kommuner administrative stordriftsfordele? <http://www.altinget.dk/giver-stoerre-kommuner-administrative-stordriftsfordele>
- Indenrigs- og socialministeriet (2009): *Statusrapport om kommunenes arbejde med nærdemokrati*
- Kommunstrukturutredningen i Jakobstadsregionen (2015). Del 1: Den nya kommunen
- Kortelainen Risto, Myllyntaus Oiva & Ritvanen Antero (2014): Turun, Kaarinan, Raision, Liedon ja Ruskon yhdistymisselvitys. Valtiovarainministeriö
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014): ”Reformstøtte til alle nye kommuner”
- Kommunal Rapport 31.7.2015 ”Tvang er en avsporing”
- Kommunenes Landsforening (2010): *Lokalråd. Erfaringer og gode råd*. Kommunenes Demokratiprogram. København
- Koski Arto, Kyösti Anni & Halonen Jaana (2013): Opittavaa kuntaliitosprosesseista. Meta-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Kuntaliitto, Helsinki
- Koski Arto (2015): Talouden kriisikuntakriteerien tarkastelu ARTTU-kunnissa. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 2/2015. Kuntaliitto, Helsinki
- Krevi (2009): *Strukturreformen udfordrer nærdemokratiet. Borgernes lokalpolitiske tillid og selvtilid faldt, da kommunerne voksede*. www.krevi.dk
- Kriterier for god kommunestruktur (2014). Delrapport fra ekspertutvalg. Kommunal- og regionaldepartementet
- Lassen David Dreyer & Serritzlev Søren (2011): ”Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform”. *American Political Science Review* Vol. 105 No. 2, 238–258
- L 731/1999 Finlands grundlag
- LBK 50/2010 Bekendtgørelse af lov om forpligtende kommunale samarbejder. Lovtidende
- Meklin Pentti & Pekola-Sjöblom Marianne (2013): *The reform to restructure municipalities and services in Finland: A research perspective*. Helsinki, Suomen Kuntaliitto
- Meld.St.12 (2011–2012): *Stat og kommune – styring og samspel*. Melding til Stortinget. Oslo. Det Kongelige Kommunal- og regionaldepartementet
- Meld. St. 14 (2014–2015): Kommunereformen – nye oppgaver till større kommuner. Melding till Stortinget. Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Metropoliselvitys (2014): Metropolialueen yhdeksän kunnan erityinen kuntajakoselvitys. Valtiovarainministeriö
- Mouritzen Poul Erik (red.) (2006): *Stort er godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*. Odense, Syddansk Universitetsforlag
- Mouritzen Poul Erik (2010): ”The Danish Revolution in Local Government: How and Why?” ss 21–40 i Baldersheim Harald & Lawrence Rose (eds) (2010): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Hampshire, Palgrave MacMillan
- Paloheimo Heikki (2008): ”Ideologiat ja ristiriitautottuvuudet”, s 27–59 I Paloheimo Heikki & Rainio Tapio (toim.) Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä. WSOY Oppimateriaalit, Helsinki
- Pekola-Sjöblom Marianne (2011): Kuntalaiset uudistuvissa kunnissa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 9. Acta nro 229. Kuntaliitto, Helsinki

- Pekola-Sjöblom Marianne (2014): Kuntalaiset ja kunnat muutoksessa. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta ARTTU-tutkimuskunnissa 2008 ja 2011. Acta nro 256. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 31. Kuntaliitto, Helsinki
- Pihlaja Ritva & Sandberg Siv (2012): *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*. Valtiovarainministeriö 27/2012. Helsinki
- Pikkala Sari (2015): Kuntavaalit ja kuntarakenteen muutos. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 32. Kuntaliitto, Helsinki
- Politisk plattform (2009): Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbejderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Oslo
- Prop 95 S (2014): Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015. Kommunereform
- Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering 22.6.2011*. Helsingfors, Statsrådets kansli
- RP 155/2006: Regeringens proposition 155/2006 med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningsslagen och av lagen om överlåtelseskatt
- RP 31/2013: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språkagen. Helsingfors, Riksdagen
- RP 324/2014: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den
- Røiseland Asbjørn, Sørensen Eva & Torfing Jacob (2015): Seks gevinster ved dansk kommunereform. Krønika, Aftenposten 8 april 2015
- Sammanlagingsutredning för Kimitoöns kommun och Pargas stad. Mellanrapport styrgruppen 11.2.2014
- Sandberg, Siv (2010): "Finnish Power-Shift: The Defeat of the Periphery?" In Baldersheim Harald & Lawrence Rose (eds): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave MacMillan
- Sandberg Siv (2013): "Tio iakttagelser om kommunreformer i Finland och Danmark. En finländsk kommentar till Carsten Henrichsens artikel om kommunalreformer" ss 63–69 i Nordisk Administrativ Tidsskrift
- Sandberg Siv (2014): "Frivillighet och tvång i kommunstrukturreformerna i Finland 2005–2014". Plan Nr 2/2014. Tidsskrift for samfunnsplanlegging, bolig og regional utvikling, 22–25
- Sjöblom Stefan (2013): Splittring och handlingskraft De svensk- och tvåspråkiga kommunerna i strukturreformen. Publikationer av projektet Förvaltningslösningars språkliga konsekvenser (Språkon) Undersökning inom utvärderingsprogrammet ARTTU, nr 28. Helsingfors, Svenska social- och kommunalhögskolan
- Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (2014): Keskeinen sisältö lausunnoista sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain hallituksen esitysluonnoksesta. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja ja muistioita 2014, Helsinki
- SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande
- SRR 9/2009 rd: Statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen. Helsingfors
- Stenvall Jari, Syväjärvi Antti, Vakkala Hanna, Virtanen Petri & Kuoppala Kari (2015): Kunnat ajopuina – koskesta sumaan. Kuntaliitto, Helsinki
- Ståhlberg Krister (2013): "Ett försök att tänka om". Finlands Kommuntidning 10/2013
- Sundvoldenerklæringen (2013): Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet
- Utredning om sammanslagning av kommuner i Östra Nyland. Rapport 9.12.2014
- Valtiovarainministeriö (2013a): Yhteenvedo kuntarakennelakiluonnosta koskevista lausunnoista 18.3.2013. VM 162:00/2011. Helsinki
- Valtiovarainministeriö (2013b): Kuntien tehtävien kartoitus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013, Kunnat
- Valtiovarainministeriö (2013c): Kainuun hallintokokeilun päättäminen. Seurantasihteeristön raportti

Valtiovarainministeriö (2014a): Yhteenveto selvitysalueita koskevista kuntien ilmoituksista. 12.2.2013 (Päivitys 6/2014). VM 162:00/2011. Helsinki

Valtiovarainministeriö (2014b): Lausuntoyhteenveto koskien hallituksen esitystä kuntarakennelain muuttamisesta. 8.4.2014. VM 149:00/2013. Helsinki

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012): Forslag til Lov om ændring af lov om forpligtende kommunale samarbejder og lov om ændringer af landets inddeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder. Økonomi- og Indenrigsministeriet. Kommunaljura J.nr. 1102845

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013): Evaluering af kommunalreformen. Afrapportering fra udvalget om evaluering af kommunalreformen

Växande kommuners utmaningar

Text: Anders Lidström, Umeå universitet

Strax under hälften av landets kommuner har under senare decennier ökat sin befolkning och något fler förväntas göra detta fram till 2020. Tillväxten sker framför allt i storstadsregionerna, universitetsorterna och i vissa turist- och rekreativkommuner. Växande kommuner möter särskilda utmaningar. Det ställs krav på nya bostäder, utbyggd infrastruktur och ytterligare kommunal service. I stort sett är man överens mellan de stora partierna om inriktningen på tillväxtpolitiken men man betonar också vikten av en medborgardialog och att kunna hantera det missnöje som finns. Tillväxten medför också behov av samverkan med andra kommuner, med landsting och regioner samt med privata intressen. Företrädare för kommunerna tycker att staten borde ta ett större ansvar för infrastrukturen men i övrigt menar man att kommunen i stort har de instrument som behövs för att hantera de utmaningar som tillväxten medför.

Men det finns också skillnader mellan olika typer av tillväxtkommuner. Utmaningarna blir olika för kommuner som är en del i en större tillväxtregion jämfört med de som själva är den drivande motorn. Vissa kommuner behöver konkurrera om att få nya invånare medan andra har att hantera ett ständigt inflyttningsstryck. En universitetskommun som växer har många ut- och inflyttande studenter. En växande turistkommun måste kunna hantera det särskilt stora trycket på sina verksamheter under

högsäsong. Förmågan att identifiera den egna kommunens möjligheter till fortsatt utveckling är god.

Kommuner som växer

Under perioden 1990–2010 ökade befolkningen i 124 av landets kommuner, vilket motsvarar 43 procent. Drygt hälften av dem, eller 75, hade en tillväxt om mer än 10 procent under perioden. Enligt en aktuell prognos kommer befolkningen under den efterföljande tjugoårsperioden att öka i 194 kommuner¹. Det finns en hög grad av kontinuitet i utvecklingen i den meningen att samtliga kommuner som växte 1990–2010 också kommer att fortsätta växa enligt prognosen.

En stor del av den samtida befolkningstillväxten sker i storstadsregionerna. De är attraktiva eftersom de tillhandahåller en mångfasetterad arbetsmarknad men också eftertraktade kultur- och livsmiljöer. Trycket på storstadsregionerna medför att boendekostnaderna ökar men när samtidigt möjligheterna till pendling förbättras genom fler och snabbare förbindelser bidrar detta till att även kommuner i regionen utöver de med de mest centrala lägena får fler invånare. Storstadsregionernas expansion tar sig också uttryck i att själva regionerna blir större genom

Not. 1. Uppgifter i detta kapitel om den förväntade befolkningen i kommunerna år 2030 bygger på en befolkningsprognos för landets kommuner, utförd av SCB 2014 på uppdrag av TCO. Se <http://www.tco.se/Aktuellt/Pressmeddelande/2014/Nacka-Vallentuna-och-Botkyrka-vaxer-snabbast-i-Sverige/>

TABELL 1. Befolkningsförändringar 1990–2030 i tre typer av kommuner

Typ av kommun (2010)	Antal kommuner	Befolkningsförändring 1990–2010		Befolkningsprognos 2010–2030	
		Genomsnitt (%)	Antal som växer	Genomsnitt (%)	Antal som växer
Kommuner i storstadsregionerna	82	18,3	76	17,4	82
Universitets- och högskolekommuner	24	9,2	23	10,7	23
Övriga kommuner	184	-8,8	24	-1,2	89

Anm: Kommuner i storstadsregionerna omfattar de som ingick i Stockholms, Göteborgs och Malmö lokala arbetsmarknadsområden 2010. Universitets- och högskolekommuner utgörs av de kommuner utanför storstadsregionerna som enligt UKÄ hade universitet eller högskola 2010.

att kommuner som tidigare legat strax utanför dessa sugts in i storstadsregionens arbets- och bostadsmarknad. Så har exempelvis Stockholms lokala arbetsmarknadsområde kontinuerligt blivit större. År 1990 bestod det av 27 kommuner, tjugo år senare av 37 och år 2030 beräknas det omfatta 52 kommuner². Enligt en uppskattning förväntas 63 procent av svenskarna år 2030 bo i någon av de tre största stadsregionerna och 80 procent i någon av de tio största.

Utöver kommunerna i storstadsregionerna expanderar också universitets- och högskoleorter, vilket hänger samman med den avgörande roll som avancerad utbildning och forskning har i kunskapsekonomin. I hög grad är dessa orter medelstora städer och är även läns- eller regioncentra, vilket också kan medverka till dessa kommuners befolkningsökning. Även andra kommuner kan växa om de motsvarar och förstår utveckla attraktiva nischer. En sådan nisch är rollen som turist- och rekreationskommun. Utöver detta kan det också finnas andra mer specifika och lokala orsaker till befolkningstillväxt. Det förekommer också att kommuner har en kombination av olika typer av befolkningsdrivande tillgångar, t.ex. rekreationsvärden på pendlingsavstånd från storstaden.

Att vara en tillväxtkommun medför inte bara fördelar. Även om växande kommuner är privilegierade genom ett kontinuerligt nettotillskott av invånare ställs de också inför särskilda utmaningar. Syftet med detta kapitel är att fånga upp uppfattningar hos företrädare för tillväxtkommuner om *vilka utmaningar dessa kommuner har och vad de får för konsekvenser*. Ett grundantagande är att det både finns likheter och skillnader mellan de utmaningar olika växande kommuner ställs inför. Vissa drag borde vara generella, kopplade till tillväxten som sådan och dess ökade krav på bostäder, infrastruktur och samhällsservice. Andra

kan skilja sig åt och kan hänga samman med vilken typ av tillväxtkommun det är, geografiskt läge och socioekonomiska förutsättningar. Bedömningar kan också skilja sig åt mellan politiker av olika färg samt avspegla olikheter i politikernas och ledande tjänstemäns perspektiv.

Vilka är de växande kommunerna?

Som påpekats har befolkningsökningarna under senare decennier främst skett i storstadsregionerna samt i universitets- och högskolekommunerna. Det finns också enstaka övriga kommuner som ökat tack vare att de har någon annan typ av attraktionsvärden. I tabell 1 redovisas den faktiska utvecklingen 1990–2010 och prognosen för perioden 2010–2030 i dessa tre olika typer av kommuner. Utöver den genomsnittliga befolkningsförändringen anges också antal kommuner inom respektive grupp som ökat respektive förväntas öka sin befolkning under tjuugoårsperioden.

Tabellen bekräftar det mönster som tidigare redovisats i fråga om vilka kommuner som växer respektive minskar sin befolkning. Ökningen är kraftigast i storstadsregionerna men även universitets- och högskolekommunerna har en påtaglig befolkningsökning. Övriga kommuner minskar starkt. Prognosen pekar i samma riktning, men tillbakagången för de övriga kommunerna förväntas bli mindre än under perioden 1990–2010. Notabelt är vidare hur i stort sett alla kommuner i både storstadsregionerna och universitets- och högskolegruppen ökar. I storstadsregionerna är det bara sex kommuner, som alla har relativt perifera lägen inom sina arbetsmarknadsregioner, som tappat befolkning under perioden 1990–2010 men ingen i denna grupp förväntas minska enligt prognosen. Bland universitets- och högskolekommunerna är det endast Filipstad (där Gammelkroppa skogsskola är belägen) som tappat invånare och som också förväntas fortsätta minska enligt prognosen. Inom gruppen övriga kommuner har 87 procent minskat sitt invånarantal under 1990–2010 medan 52 procent antas göra detta under perioden 2010–2030.

Not. 2. Uppgifterna om lokala arbetsmarknadsområden följer SCB:s definition. Arbetsmarknadsregionernas omfattning 2030 bygger på en prognos utförd av Nutek, se Nutek, 2006. *Framtidens arbetsmarknadsregioner – Ett uppdrag från Ansvarskommittén*. R 2006:18.

TABELL 2. De snabbast växande kommunerna i inom gruppen övriga kommuner 1990–2010 och enligt prognosen 2010–2030, procent

Faktisk befolkningsförändring 1990–2010		Prognostiserad förändring 2010–2030	
Kommun	Ökning	Kommun	Ökning
Habo	13,1	Habo	20,2
Hammarö	10,8	Strömstad	14,7
Kumla	9,9	Kumla	12,9
Uddevalla	9,6	Uddevalla	12,3
Strömstad	8,9	Nyköping	11,5
Nyköping	8,8	Vaggeryd	11,4
Lidköping	6,3	Åre	10,5
Söderköping	5,0	Mörbylånga	10,2
Sölvesborg	5,0	Bromölla	10,1
Värnamo	4,8	Lidköping	9,9

TABELL 3. Kommunurvalets karaktäristika

Typ av tillväxtkommun	Vald kommun (politisk maj)	Befolkning 31/12 2014	Ökning 1990–2010 (%)	Prognos 2010–2030 (%)	Andel högutb (%)	Andel utl bakgr (%)	Andel inpendlare (%)	Andel utpendlare (%)
Storstad	Göteborg (V)	541 145	18,6	20,1	51,2	32,4	34,8	19,3
Inre förort	Nacka (A)	96 217	40,7	28,5	55,3	23,7	58,6	69,4
	Botkyrka (V)	88 901	20,5	28,2	32,7	56,4	49,7	68,8
Yttre förort	Trosa (A)	11 864	20,9	14,7	32,2	15,5	28,2	51,6
Universitet	Umeå (V)	119 613	26,5	15,6	55,1	12,7	12,1	9,0
Besöksnäring	Strömstad (A)	12 694	8,9	14,7	28,2	27,7	24,0	10,1

Anm: Politisk majoritet efter 2014 års val anges inom parentes (V=Vänsterstyre, A=Alliansstyre). Andel högutbildade avser andel av befolkningen i åldern 25–64 år med eftergymnasial utbildning. Andel inpendlare anges i förhållande till den förvärsarbetande dagbefolkningen (+16 i kommunen) 2010 och andel utpendlare i förhållande till den förvärsarbetande nattbefolkningen (+16 i kommunen) 2010.

Även om tillväxten främst sker i storstäderna och universitets- och högskoleorterna är det intressant nog flera av de övriga kommunerna som har en stark befolkningsökning eller som förväntas få en sådan. Enligt resonemanget ovan bör dessa ha särskilda resurser som ger dem en attraktionskraftig nisch. Tabell 2 redovisar de tio kommuner inom gruppen övriga kommuner som hade den snabbaste befolkningsutvecklingen under perioden 1990–2010 respektive som förväntas ha detta enligt prognosen 2010–2030.

Många av de snabbväxande kommunerna i denna kategori har en tydlig koppling till en expansiv universitetsstad utanför storstadsregionerna och kan antas dra nytta av dessa städers attraktivitet. Men här finns också mellanstora städer såsom Uddevalla, Nyköping och Lidköping som växer av egen kraft. Även besöksnäringkommunerna Strömstad och Åre finns bland de snabbast växande.

Undersökningens uppläggning

För att på ett mer närgånget sätt kunna fånga in hur företrädare för växande kommuner ser på de utmaningar man ställs inför genomfördes en intervjuun-

dersökning under våren 2015 i sex kommuner som alla ökat sin befolkning under senare år och förväntas fortsätta öka framöver. Dessa valdes så att olika typer av drivande faktorer i den samtida urbaniseringen blev representerade. Fyra av kommunerna finns i storstadsregioner men var och en av dem har lite olika förutsättningar inom dessa regioner. De innefattar en storstadskommun, två inre etablerade förortskommuner med olika socioekonomiska förutsättningar (i fråga om medborgarnas genomsnittliga inkomster och utbildningsnivå samt andel med invandrarbakgrund) och en yttre förortskommun som relativt nyligen integrerats i storstadsregionen. Utöver detta valdes också en universitets- och högskolekommun utanför storstadsregionerna och en kommun som bygger sin tillväxt framför allt på en stark besöksnäring. Utöver detta har en ambition också varit att få med kommuner från olika delar av landet, av olika storlek och med olika politisk majoritet. Urvalet och några av kommunernas kännetecken redovisas i tabell 3.

I varje kommun intervjuades 2–4 personer. Dessa innefattade kommunstyrelsens ordförande och en företrädare för den politiska oppositionen. Dessutom

intervjuades i de flesta kommuner också en ledande tjänsteman, antingen kommundirektören eller planeringschefen. Sammantaget genomfördes 18 intervjuer. Intervjupersonerna redovisas i bilaga 1. De olika kommunernas översiktsplaner har också använts som underlag.

Det bör understrykas att samtliga intervjuade är positiva till att den egna kommunen ska öka sin befolkning. Detta innebär en viss bias eftersom kommunföreträdare som kan ha en mer restriktiv inställning till befolkningstillväxt inte finns representerade.

Gemensamma utmaningar för växande kommuner

Företrädarna för de studerade kommunerna ger en förhållandevis samstämmig bild av vilka de viktigaste utmaningarna är som deras kommun ställs inför till följd av tillväxten. Utmaningarna hänger i hög grad samman med det tryck som uppstår när det blir fler invånare i kommunen och med de ökade behov och förväntningar som detta för med sig för kommunen. Det mest uppenbara är att möjliggöra och även själv svara för olika typer av investeringar. Det handlar framför allt om bostäder, infrastruktur och kommunikationer samt en utbyggnad av den service som kommunerna ansvarar för. Men viktigt är också processerna för hur besluten kommer till, hur man samverkar och skapar legitimitet för expansionen samt hur man hanterar olika typer av protester. Till sist gäller de gemensamma utmaningarna också de förutsättningar som staten svarar för i form av resurser och regelsystem.

Tillgodose behovet av bostäder

Det som de flesta intervjuade pekar ut som den för ögonblicket främsta utmaningen för den egna kommunen är problemet med att tillhandahålla bostäder för de nya invånarna.

Många intervjuade anknyter till den aktuella debatten och pekar på förslag på hur man ska få fart på bostadsbyggandet. Samtidigt konstateras att man alltid får räkna med en viss bostadsbrist i en expanderande kommun eftersom varken ett kommunalt bostadsbolag eller privata byggherrar vill stå med tomma lägenheter. Att kön idag är för lång och att därmed priserna på bostäderna drivs upp är dock de flesta överens om. När invånarantalet trots detta ökat snabbare än nya bostäder kunnat byggas har detta i en del kommuner medfört ökad trångboddhet. Befintliga bostäder nyttjas hårdare, bl.a. genom inflyttning av släktingar, anhöriga och bekanta. Där sådana finns

inom kommunen är det också vanligt att fritidshus omvandlas till åretruntboende.

För att möta behovet pågår ett omfattande bostadsbyggande i alla undersökta kommuner. Eftersom man också i samtliga dessa räknar med fortsatt tillväxt finns också en planberedskap för framtida bostadsbyggande. Detta innefattar också i de flesta kommuner att man försäkras sig om en markreserv inför framtiden. Gemensamt är också en ambition att i första hand satsa på att förtäta befintliga områden men vid behov bygger man också helt nya områden. Ambitionerna är höga även om de mer specifika villkoren och insatserna skiljer sig åt mellan kommunerna.

Göteborgs stad planerar omfattande bostadsbyggande inom främst två områden – Älvstaden nära älven och Mellanstaden som omfattar den mer tätbefolkade delen av staden. Fram till 2035 räknar man med ett nytillskott av ca 75 000 bostäder inom dessa områden. I huvudsak handlar det om förtätning, att utveckla stadens knutpunkter, bygga på nya ytor inom stadsdelarna och att bygga samman dem. Utöver detta genomför man också en särskild jubileumssatsning kopplad till att staden fyller 400 år 2021. Till dess ska man ha byggt ytterligare 7 000 nya bostäder i Mellanstaden. Bostäder byggs av både privata och allmännyttiga företag. Göteborg har en stor reserv av kommunalägd mark och har också en stark allmännytta som inte omvandlats till bostadsrätter.

Nacka kommun, som är en av landets mest expansiva kommuner med en befolkningsökning om 40 procent under de senaste 20 åren, har också stora planer inför framtiden. Fram till 2030 räknar man med att ca 20 000 nya bostäder skall byggas, vilket beräknas rymma ungefär 45 000 nya invånare. Framför allt är det området mellan Nacka centrum och kommungränsen mot Stockholm som ska bebyggas vilket i praktiken kommer att medföra att Nacka tydligare växer ihop med Stockholm. Ett sätt att finansiera expansionen har varit att sälja mark och samhällsfastigheter. Huvuddelen av nackaborna bor i bostadsrätt eller äganderätt. Bara en tredjedel bor i hyresrätt. Kommunal allmännytta saknas och i stället är det privata företag som bygger. Några problem med att intressera privata företag att investera finns inte.

I andra kommuner är dock intresset från privata byggföretag inte alltid självklart. I Botkyrka, som också har stora bostadsbyggnadsplaner, rapporterar kommunföreträdarna att det kan vara svårt att attrahera privata byggföretag eftersom dessa är osäkra på att få utdelning på de investeringar de gör. Detta tycker kommunföreträdarna är uttryck för fördomar men det har lett till att man tvingats stycka upp projekt i smådelar. Botkyrka har en stor allmännytta.

Trots att det förekommit protester har de större partierna i politisk enighet valt att sälja ut en mindre del av allmännyttan för att frigöra resurser till nybyggnation och upprustning av befintliga bostäder.

Trosa kommuns förutsättningar för bostadsbyggande är starkt beroende av hur Stockholmsregionen i övrigt bygger och framför allt vad som händer i Södertälje och bland kommunerna på Södertörn. När bristen på bostäder är stor ökar intresset för en bostad perifert i stadsregionen. En viktig förutsättning är dock att kommunikationerna fungerar bra. I själva centralorten väljer man att begränsa nybyggnationerna för att inte förändra stadens småstadskarakter. Några nya områden väster om staden planeras dock. I stället förläggs det mesta av nybyggnandet till andra orter och då i första hand till Vagnhärad. Strömstad har inflyttning från andra delar av Sverige men behovet av nya bostäder i kommunen hänger i hög grad samman med dess närhet till Oslo. En snabb blick på kartan kan ge intrycket att Strömstad ligger perifert, men kommunen är påtagligt sammankopplad med Osloregionen. Norska medborgares efterfrågan på deltidsboende i Strömstad är stort och underlättas av att prisläget generellt är gynnsammare på den svenska sidan gränsen. Strömstad gynnas också av att ett par av landets största handelsområden ligger nära den norska gränsen.

I samtliga kommuner betonas att bostadsbyggandet måste utformas så att det sker på ett socialt hållbart sätt. I en tid med ökade inkomstklyftor i samhället och ökad invandring finns annars påtagliga risker för ytterligare segregation. Många kommunledningar uttrycker oro för denna utveckling och ser det som en utmaning att motverka sådant. Göteborgs stad arbetar t.ex. med varierande hyresnivåer vid utbyggnaden av Älvstaden för att området ska kunna rymma människor med olika bakgrund och storlek på plånboken. Boende- och upplåtelseformer blandas också i Botkyrka. Botkyrka har också ambitionen att minska spännvidden mellan de norra, invandratäta områdena och de södra där mer resursstarka personer i högre utsträckning bor.

Målet om ekologisk hållbarhet är också viktigt vid stadsplanering och nybyggnation. Genomgående ställs miljökrav vid nybyggen. Göteborg har som målsättning att biltrafiken ska minskas med 25 procent fram till 2035 och att flera ska åka kollektivt eller cykla. Planering för stigande vatten blir också en allt viktigare utmaning. Miljöhänsyn kan också komma till uttryck i att utbyggnaden ska ske med varsamhet. Trosa är mån om att tillväxten inte ska utmana stadens småstadsprofil och vill därför inte bygga på ett sätt som hotar denna. I alla kommuner understryks

också betydelsen av att bostadsbyggandet kombineras med en säkrad tillgång till goda naturmiljöer.

Bygga ut infrastruktur och kommunikationer

Parallellt med en utbyggnad av bostäder krävs investeringar i annan infrastruktur och i att upprätthålla och utveckla goda kommunikationer. Kommuner svarar för vatten, avlopp och gator medan staten har en roll när det gäller det nationella vägnätet. Åtskilliga av de kommuner som ökar sin befolkning har redan idag omfattande arbetspendling över kommungränserna och de nya invånarna är ofta beroende av att kunna resa till och från sitt arbete men också för att handla och för rekreation. För att underlätta detta resande krävs därför att nya bostäder är väl försörjda med vägar och kollektivtrafik. I någon mån är det kommunerna själva som svarar för detta men ofta är man beroende av ett samspel med regionala trafikbolag och staten.

Den allmänna uppfattningen bland de intervjuade kommunföreträdarna är att man ligger långt efter i fråga om att kunna tillgodose de behov som finns av infrastruktur och kommunikationer och som kommer att växa sig starkare med fortsatt befolkningsökning.

I Nacka kopplas stadens expansion och bostadsbyggandet ihop med bygget av en tunnelbana från Stockholm till centrala Nacka. Förbindelsen beräknas vara klar 2025 och kommer starkt att bidra till att ytterligare integrera Nacka med Stockholm. Linjen ingår i ett större tunnelbanepaket som till hälften finansieras av staten men Nacka kommun skjuter också till medel. Nacka är också berörd av planerna att bygga om Slussen eftersom en stor del av pendlingen från kommunen även fortsättningsvis kommer att ske med buss eller med Saltsjöbanan.

Göteborgs stads och göteborgsregionens fortsatta expansion är också i hög grad kopplad till stora infrastrukturprojekt. Det största av dessa, Västsvenska paketet, innefattar bl.a. en tunnel för pendeltågen under centrala Göteborg samt nya vägar, biltunnlar och broar. Även i detta paket svarar staten för hälften av kostnaden men en stor del ska också betalas av trängselskatt. Detta har varit kontroversiellt i Göteborg och bl.a. gett grogrund för ett lokalt parti och var också föremål för lokal folkomröstning 2014. Trots att en majoritet sade nej till trängselskatt kommer projektet ändå att genomföras som planerat.

Infrastruktur- och kommunikationsfrågorna är stora utmaningar även i de övriga kommunerna. I Trosa är en aktuell fråga ifall den nya höghastighetsjärnvägen med en första etapp mellan Stockholm och Linköping skall få en station inom kommunen.

Detta skulle kraftigt förbättra Trosas konkurrens- läge och arbetet för en sådan är därför högt priorite- rat av kommunledningen. Trosa har en omfattande utpendling till Stockholm och för att underlätta för dessa finns sedan några år en direktbuss till Lilje- holmen som körs av ett privat företag. Från 2017 ska- pas ett integrerat taxesystem för kollektivtrafiken i hela Mälardalen vilket kommer att underlätta för de många trosabor som pendlar över länsgränsen.

I Umeå har Botniabanans tillkomst och nya tåg- förbindelser med grannkommunerna förbättrat pend- lingsmöjligheterna i och kring kommunen. En för- längning norrut står högt på önskelistan. Andra insatser har förstärkt Umeå ställning som ett logis- tikcentrum i norr. Sedan några år pågår också arbetet med att bygga en ringled kring staden. Kommunled- ningen är missnöjd med att staten kräver att kom- munen ska medfinansiera denna eftersom man anser att leden är en del av den nationella infrastrukturen och därför borde vara en rent statlig angelägenhet. Även i andra kommuner uttrycks motsvarande kri- tik. I praktiken tvingas kommunerna bidra med resur- ser för att inte riskera att projekten blir uppskjutna.

Utveckla den kommunala servicen och anpassa den kommunala organisationen

En kommun med allt fler medborgare kräver också en utbyggnad av den kommunala verksamheten i form av nya skolor, förskolor och äldreomsorg men också av idrottsanläggningar och kulturverksamhet. Fle- ra av de intervjuade vittnar om att utbyggnaden av dessa funktioner inte alltid hinns med och är svåra att planera i god tid. I tilltagande grad handlar det också om att möjliggöra för privata välfärdsentre- prenörer och friskolor att etableras. Under alla för- hållanden är den expanderande kommunala verk- samheten förknippad med kostnader. Flera av de intervjuade vittnar om att kommunens ekonomi är ansträngd och investeringsbehoven medfört en kraf- tig ökning av upplåningen. Detta är kanske inte så kostsamt i med nuvarande räntor men skulle rän- torna gå upp blir kostnaderna betydande.

Med en växande kommun krävs också en anpass- ning av den kommunala förvaltningen. Ett större befolkningsunderlag gör det möjligt att anställa mer specialiserad personal. Samtidigt vittnar flera av de intervjuade om svårigheter att rekrytera personal med rätt kompetens. Kommuner utanför de stora utbildningsorterna och på längre avstånd från stor- staden redovisar att man måste konkurrera om per- sonal bl.a. med högre löner och andra förmåner. Ett problem är också att den personal som rekryteras riskerar att bli kortvarig.

Expansionen kan också medföra att man inför nya system för att styra, leda och finansiera verksamhe- ten. Flera av de intervjuade ger exempel på hur resurs- fördelningen inom kommunen följer antalet invå- nare i olika kommundelar för att skapa flexibilitet vid tillväxt. Styrningen blir också mer indirekt i de större kommunen. Umeå kommun valde att slå ihop alla fackförvaltningar till en enda under kommun- styrelsen för att få till stånd bättre styrkraft.

Skapa breda majoriteter i kommunen och goda samarbeten med andra

I alla undersökta kommuner finns en bred politisk majoritet för att kommunen ska växa. Man är också i stora drag överens över partigränserna om den inrikt- ning tillväxten skall ha. Konsensus betonas ofta som ett centralt värde och som en förutsättning för att tillväxten ska vara hållbar. Översiktsplanernas huvud- drag tas i allmänhet i största enighet. I Trosa utar- betades ett måldokument i samband med att kom- munen frigjordes från Nyköping 1992 som har använts vid inskolning av ny personal och politiker. Doku- mentet understryker att kommunen är till för med- borgarna och betydelsen av att alla goda krafter bör samverka för kommunens bästa. I Umeå styrs kom- munen av Socialdemokraterna i minoritet. Dess före- trädare betonar att just minoritetsrollen gör det nöd- vändigt att söka breda majoriteter för viktiga beslut.

De skillnader som råder mellan de två domineran- de partierna Socialdemokraterna och Moderaterna handlar i hög grad om olika syn på upplåtelseformer och markägande. Socialdemokraterna tenderar att vara förespråkare för mer av allmännyttiga hyres- rätter medan Moderaterna vill ha starkare ägarin- slag. Utöver detta tycks man vara överens om de sto- ra dragen. Det motstånd som kan finnas kanaliseras i kommunfullmäktige ofta via lokala partier eller något av de mindre partierna. I Göteborg fick kriti- ken mot trängselskatt utlopp i bildandet av det loka- la partiet "Vägvalet" som fick ca 5 procent av rösterna i kommunfullmäktigevalen 2010 och 2014. Strömstadspartiet, som förespråkade en mer försik- tigt tillväxt i kommunen, fick 29 procent av rösterna och blev största parti i fullmäktigevalet 2006. Vid nästa val hade dock partiet i stort sett halverats. Det deltog inte i 2014 års val.

Ett annat exempel är Nackalistan, som i 2014 års val fick 7 procent av rösterna men lokalt i de östra stadsdelarna samlade ca 15-19 procent. Partiet anger på sin hemsida att man vill att Nacka ska tänka till och tänka rätt om stadens tillväxt. Man tycker att bilköerna blivit för långa och vill i stället "utveckla

Nacka med förnuft”³. Även Sverigedemokraterna i Nacka vill se en långsammare tillväxt och vill slå vakt om kommunens karaktär ”mellan storstad och skärgård”⁴. Motstånd från partier kan också handla om särskilda aspekter på tillväxten, t.ex. nya trafikleder. I Trosa har Miljöpartiet och Västernpartiet varit motståndare mot en trafikled som skulle öppna för nya bostadsområden men som delvis skulle gå genom ett strövområde.

Förutom en bred politisk majoritet för fortsatt befolkningstillväxt understryker samtliga intervjuade också betydelsen av att kommunen samarbetar med andra kommuner, regionala organ och företag. Göteborgs kommuns tillväxt är nära sammankopplad med hela arbetsmarknadsregionens utveckling. Samarbetsorganet Göteborgsregionen spelar en viktig roll i arbetet att koordinera utvecklingspolitiken. Göteborg är också största kommunen i Västra Götalandsregionen. Staden har också nära samarbete med universitetet och företagen i kommunen. Nacka och Botkyrka medverkar i den regionala utvecklingsplaneringen i Stockholms län och i samarbetet i Mälardalsrådet. Särskilda samarbetsorgan finns också för att understödja utvecklingen bland kommunerna på Södertörn. Botkyrka ingår i en stiftelse som syftar till att utveckla ett regionalt centrum i Flemingsberg, vilket ligger i grannkommunen.

Umeå kommuns företrädare understryker betydelsen av samarbete med universitetet, landstinget och privata företag. Umeå deltar också i samarbeten med angränsande kommuner och i det kommunala samverkansorganet Region Västerbotten men ser sig själv som den drivande motorn. Ett mer konfliktfyllt förhållande råder mellan Umeås befolkningstillväxt och de inlandskommuner som kraftigt minskat i befolkning.

Trosa har en speciell situation genom att man ingår i Stockholms arbetsmarknadsområde och därmed har en omfattande pendling till Stockholm och andra kommuner i främst Stockholms län men samtidigt tillhör Södermanlands län och landsting. Kopplingen till Stockholm län understryks också av att sju av tio inflyttare kommer därifrån. Det förekommer också att boende i Trosa skriver sig i Stockholm för att få tillgång till läkare i Stockholm. Trosas starka orientering mot Stockholm har också medfört att man valt att medverka i arbetsgrupper inom den regionala utvecklingsplaneringen i Stockholms län. Trosa del-

tar också i samarbeten inom Södermanlands län men detta tycks inte vara lika högt prioriterat. För att försöka få till stånd en ändring av länstillhörigheten initierade kommunledningen en lokal folkomröstning år 2013. De ledande partierna förespråkade ett byte till Stockholms län men 59 procent av medborgarna sade nej till detta. Trosa deltar även i andra samarbeten, bl.a. i en gemensam nämnd med Gnesta kommun och även lite originellt med Håbo i Uppsala län (om löneadministration) trots att de bägge kommunerna inte gränsar till varandra.

Även Strömstad samarbetar både gränsöverskridande och med grannkommuner i Sverige. Svinesundskommittén (tidigare Gränskommittén Østfold-Bohuslän/Dalsland) bildades 1980 för att utveckla Østfold, Bohuslän och Dalsland till en attraktiv gränsregion. Den koordinerar verksamheter bland kommuner, regioner, företag och organisationer. Inom landet ingår Strömstad bl.a. i Fyrbodals kommunförbund tillsammans med 13 andra kommuner i Bohuslän och Dalsland samt i Tillväxt Norra Bohuslän, som omfattar de fyra nordligaste bohuskommunerna.

Ge möjlighet till medborgardialog och hantera missnöjesgrupper

Även om det råder bred konsensus bland partierna i fullmäktige understryker flera av de intervjuade vikten av att engagera medborgarna och att tillväxten ska ha folkligt stöd. I Göteborg prövas nya former för medborgardialog i anslutning till planeringen av Frihamnen inom området Älvsstaden. För att få in medborgarsynpunkter på ett tidigt skede anordnades publikdragande aktiviteter redan innan planeringen inleddes. I samband med dessa presenterades planer över områdets utbyggnad och gavs möjlighet att lämna synpunkter. En särskild app har tagits fram som tydliggör planeringen för medborgarna och kanaliserar kommentarer.

Alla intervjuade från de olika kommunerna bedömer att det finns starkt stöd bland de egna medborgarna för att kommunen ska växa vidare och för att fler invånare skall välkomnas till den egna kommunen. Detta hindrar emellertid inte att det finns opinioner, och som nämnts ovan, även enstaka partier, som motsätter sig att kommunen ska öka sin befolkning eller som vill se en långsammare ökning. Vissa protester är av mer principiell art och kan ta sig formen av ett politiskt ställningstagande för att kommunen har nått en lämplig storlek och att ytterligare tillväxt skulle komma att hota viktiga övergripande värden.

Andra protester handlar om att den egna närmiljön skulle komma att påverkas på ett ofördelaktigt

Not. 3. <http://www.nackalistan.se/nackalistan/extern/start.php> hämtat 2015-08-03

Not. 4. <https://nacka.sd.se/politik/> hämtad 2015-08-03

sätt, t.ex. genom nya bostäder i närområdet. Detta är en känd företeelse i många olika sammanhang och går i den internationella litteraturen under beteckningen Nimby (Not in my back yard). Protesterna kan konkret komma till uttryck som uppvaktnings, namninsamlingar och överklaganden men kan också leda till medborgarinitiativ till folkomröstningar eller till att särskilda partier etableras. Erfarenheter av denna typ av protester finns i alla kommuner. Varje kommunledning i en kommun som växer måste hantera sådana. Ofta ses de som en naturlig del av den demokratiska dialogen men framför allt överklaganden kan väcka irritation bland beslutsfattarna genom att de medför att planeringsprocessen förlängs. Det finns grupper som har satt i system att överklaga beslut för att få dem uppskjutna så lång tid som möjligt.

Hantera statlig reglering

I allt väsentligt talar de intervjuade om kommunens egen hantering av tillväxtens utmaningar. De ramförutsättningar som statens ger i form av resurser och styrning är inte något centralt tema i de intervjuades svar. Man betonar snarare den egna förmågan än att man skulle vara i händerna på en begränsande centralmakt. I huvudsak anses kommunerna ha de redskap som behövs för att kunna befrämja och hantera sin tillväxt.

Bland statliga förutsättningar som trots detta berörs kan följande nämnas:

- › Det kommunala utjämnningssystemet: Många intervjuade anser att det kommunala utjämnningssystemet inte befrämjar tillväxt, genom att inte väga in de speciella kostnader som är förknippade med att öka i befolkning. Detta berör också förutsättningarna för tillväxtkommunernas behov av att kunna göra stora investeringar. Åsikterna följer emellertid ganska tydligt partilinjerna. De som företräder borgerliga partier är kritiska medan socialdemokratiska politiker tycks vara mer nöjda med sakernas nuvarande tillstånd.
- › Planeringssystemet: Kritiken gäller trögheterna i systemet och önskemål om att processen borde kunna gå snabbare. Synpunkter gäller också tiden för överklaganden och vilka som har rätt att överklaga plan- och byggbeslut.
- › Byggregler och bullerregler: Även om bullerreglerna nyligen förändrats är det många som pekar på att dessa alltjämt försvårar byggandet. Inte minst är kravet på att det måste finnas en tyst sida i lägenheterna är besvärlig när man samtidigt har en efterfrågan på och behöver bygga små lägenheter i centrala lägen.

- › Riksintressenas roll: Flera intervjuade har pekat på att alltför mycket klassificerats som riksintresse på ett sätt som begränsar möjligheterna till byggande.
- › Strandskyddet: Här efterfrågas framför allt en större flexibilitet från de statliga myndigheternas sida i tillämningen av reglerna.
- › Lagen om offentlig upphandling: Borde vara mer flexibel så att man i högre grad kan ta lokala hänsyn och miljöhänsyn.
- › Villkoren för flyktningmottagandet: Handlar framför allt om att man vill ha mer generös ersättning från staten och att ansvaret för mottagandet borde fördelas jämnare mellan kommunerna.
- › Länsstyrelsernas kontroller: Många uttrycker missnöje med länsstyrelsens roll som bevakare och tycker att denna ibland hanterats fyrkantigt.

Skilda förutsättningar ger olika utmaningar

Men alla utmaningar för växande kommuner är inte likartade. Varje kommun har sina särskilda förutsättningar som påverkar vad dess företrädare uppfattar som problematiskt. Några av dessa har berörts i genomgången av det som är gemensamt men det finns också ytterligare aspekter som bör lyftas fram.

Olika typer av tillväxtkommuner

Redan vid urvalet av kommuner gjordes ett antagande om att tillväxtens utmaningar skulle kunna gestalta sig på olika sätt i olika typer av kommuner, beroende på var kommunen befinner sig i förhållande till den samtida urbaniseringen. Storstadsregionerna växer men förutsättningarna ser olika ut i olika kommuner i dessa regioner. Vi har skiljt mellan den centrala staden, inre förortskommuner och yttre förortskommuner. Utöver detta utgör även universitets- och högskoleorter magneter för befolkningstillväxt. En sista kategori utgörs av de som har andra nischer som grund för växtkraft, t.ex. betydande rekreativvärden.

I hög grad har intervjuerna bekräftat att dessa antaganden var rimliga. För den centrala staden i storstadsregionen är det en fördel att befinna sig i centrum för en sådan region eftersom den kan dra nytta av dess attraktionskraft och internationella varumärke. Den centrala staden kan emellertid uppleva påtagliga trängselproblem, t.ex. med begränsad tillgång på ny byggbar mark. I fallet Göteborg understryks också att det är staden och inte förortskommunerna får ta emot en stor del av de flyktingar som efter vistelsen vid en flyktningförläggning önskar flytta närmare personer med samma etniska bakgrund.

De inre förortskommunerna har fördelen av närheten till storstadens centrum och är ofta attraktiva som boendekommuner genom att vara väl integrerade i storstadens kommunikationssystem. De erbjuder varierande boendeformer och ofta också närhet till attraktiva rekreations- och strövområden. Utmaningarna här handlar ofta om att hinna bygga i takt med efterfrågan. Dessutom kan verkligheten skilja sig åt, beroende på vilka invånare som i praktiken flyttar in till kommunen och dess olika delar, vilket fallen Nacka och Botkyrka illustrerat. Bägge kommunerna men främst Botkyrka har också bostäder som tillkom inom miljonprogrammet och som står inför stora renoveringsbehov.

Eftersom storstadsregionerna breder ut sig över ett allt större territorium i takt med att kommunikationerna förbättras sugt allt fler kommuner med perifera lägen in i storstadens inflytandesfär. Övergången från att ha befunnit sig utanför storstadsregionen till att plötsligt vara intressant som utpendlingskommun förändrar kommunens utvecklingsförutsättningar genom att ge en ny grund för befolkningstillväxt. Svealandsbanans färdigställande 1997 exemplifierar denna effekt. Den nya järnvägen skapade klart bättre möjligheter för pendling till Stockholm för de som bor i Eskilstuna och Strängnäs. Utbyggnaden av den regionala tågtrafiken i Skåne har haft liknande konsekvenser. Av kommunerna i vårt urval är det Trosa som befunnit sig i denna situation. Även om pendlingstiden med buss och tåg till centrala Stockholm är lite i längsta laget, nästan en timme, är Trosa ändå attraktiv som boendekommun. Denna belägenhet skapar emellertid sina särskilda utmaningar. Framför allt är kommunens starkt konkurrensutsatt och beroende av att de mer centralt belägna kommunerna i regionen inte förmår tillgodose behoven av bostäder.

Universitetskommunerna har stark dragningskraft till följd av den betydelse högre utbildning och forskning har i dagens samhälle. Dessa kommuner är ofta också huvudorter i län eller regioner vilket ytterligare bidrar till deras positiva befolkningsutveckling. En del av de utmaningar dessa kommuner har att hantera handlar om att både vidmakthålla och frigöra sig från beroendet från universitetet eller högskolan. De har visserligen nytta av ett underlag av studerande och universitetsanställda men samtidigt är det lite som talar för att den högre utbildningens och forskningens volym kommer att öka ytterligare under kommande år. Snarare handlar det om utveckla näringsverksamheter som förmerar det som genereras vid universitet eller högskolan. Detta syns tydligt i Umeås strategi. Kommunen har varit en av landets snabbast växande kommuner under de senas-

te femtio åren med i stort sett en fördubbling av invånarantalet från universitetets tillkomst 1965 fram till idag. Kommunen har nu 120 000 invånare. Kommunpolitikerna har dock ambitionen att utvecklingen skall gå ännu snabbare framöver så att Umeå får 200 000 invånare år 2050. Avknoppning av kunskapsintensiv verksamhet från universitetet och satsningar på kreativa näringar utgör delar i en strategi för fortsatt tillväxt. Kulturhuvudstadsåret 2014 var en viktig komponent i denna.

Till sist finns det kommuner som växer trots att de vare sig ligger nära storstäder eller har universitet eller högskolor inom sina gränser. Strömstads kommun skulle visserligen kunna ses om en sydlig utpost av Osloregionen, men har utvecklat en fruktbar nisch som bygger på kombinationen av gränshandel och besöksnäring. Den bohuslänska kustmiljön och möjligheter till upplevelser framhålls som viktiga värden. Befolkningen växer mångdubbelt under sommarmånaderna vilket skapar underlag för ett brett handelsutbud även under lågsäsong. En nischkommun är emellertid beroende av att kunna vidmakthålla sin nisch. Natur- och fritidsvärdena har långsiktigt bärkraft men skulle prisskillnaderna mellan Sverige och Norge jämnas ut blir det betydligt svårare att bibehålla tillväxten. Kommunen har med detta i sin sårbarhetsanalys men bedömer dock inte att risken för något sådant är särskilt stort under de närmaste åren.

Konkurrens om invånarna eller inflyttningstryck?

En viktig skillnad mellan olika typer av kommuner är i vad mån man anser sig måsta arbeta aktivt för sin tillväxt eller om invånarna flyttar till kommunen närmast per automatik. En kommun som upplever sig konkurrensutsatt har en annan typ av utmaningar än den som har ett inflyttningstryck.

Även i detta avseende råder skillnader mellan kommunernas, enligt det som uttrycks av de intervjuade kommunledningarna. Både Nacka och Botkyrka har ett inflyttningstryck och detta förefaller vara allra mest påtagligt i Nacka. Företrädare för Botkyrka skulle gärna vilja se fler invånare med en stabilare ställning på arbetsmarknaden och detta gäller också för Göteborg. Även Strömstad har ett inflyttningstryck men framför allt från deltidsboende norrmän. Kommunen skulle vilja ha fler högutbildade invånare. Företrädare för både Trosa och Umeå understryker att kommunen aktivt måste arbeta för att få nya invånare. Trosas läge i Stockholmsregionens periferi gör kommunen känslig för bostadsläget i regionen i övrigt. Man måste konkurrera både om invånare och

kompetent personal. Att Trosa också har ambitionen att utveckla även andra orter i kommunen än centralorten (Vagnhärad och Västerljung), som kanske inte har samma småstadsimage som Trosa, är en extra utmaning. Umeås höga ambitioner om att inom 35 år ha 200 000 invånare kräver starka insatser för att attrahera företagande och nya invånare.

I vilken utsträckning man måste konkurrera om de nya invånarna har flera konsekvenser för kommunernas handlande. Kommunledningarna och den kommunala organisationen får ägna mer kraft åt attraktionsskapande aktiviteter och marknadsföring av kommunen. I allmänhet blir också planeringsläget mer osäkert eftersom det blir svårt att genomföra planerna om inflyttningen uteblir. En mer konkurrensutsatt situation kan också medföra att man har ett sämre förhandlingsläge gentemot privata byggbolag eftersom dessa kan uppfatta att riskerna blir större att man inte får avkastning på sina investeringar.

Kommundriven tillväxt eller beroende av regionens utveckling?

Ytterligare en skillnad mellan tillväxtkommunerna är i vad mån dess befolkningsökning hänger samman med en hel regions utveckling eller om den bara är begränsad till den aktuella kommunen. I hög grad sammanfaller detta med om kommunen finns i en storstadsregion eller ej. De intervjuade i storstadsregionerna understryker det nära beroendet av det som sker i grannkommuner och i regionen i övrigt. Även Strömstad har en viss koppling till Osloregionens utveckling. Umeå däremot ser sig själv som tillväxtmotorn och har också en betydligt kraftigare befolkningsutveckling än grannkommunerna. Umeå är också den av de undersökta kommunernas som har minst pendlingsutbyte med sina grannkommuner.

I kommuner med stor utpendling ser man inte detta som något problem. Det finns ett värde i att kunna erbjuda goda boende- och fritidsmöjligheter för människor även om de arbetar i en annan kommun. Däremot finns det förstås också ambitioner att kunna befrämja företagande inom den egna kommunen som en del i en tillväxtstrategi. Ibland handlar det om aktiva insatser för att locka företag att etablera sig. Bostadsbyggandet i sig skapar också en grund för lokala småföretag.

I en del utpendlingskommuner i storstadsregionerna kan också medborgarnas identifikation med kommunen vara svag. Man kanske känner sig kanske mer som boende i Storstockholm än som Nackabo eller Botkyrkabo. För många som flyttar in till regionen kan det vara en tillfällighet var man hamnar, snarare än ett aktivt val av en specifik kommun.

En återkommande uppfattning är också att tillhörigheten sannolikt är starkare med stadsdelen än med kommunen.

Kommunens utmaningar blir olika, beroende på om tillväxten sker i samspel med en storstadsregion eller mer solitärt. Ett beroende av regionens utveckling kräver mer av samverkan medan den kommun som ser sig själv som tillväxtmotorn i första hand arbetar med sina egna förutsättningar.

Olikheter i invånarnas ekonomiska och utbildningsmässiga resurser

Alla intervjuade understryker att alla som vill är välkomna att bosätta sig i kommunen. I kommuner där nettoinvandringen av personer med invandrarbakgrund är hög har dock flera påpekat att detta medför särskilda utmaningar för kommunerna, även om en del kompenseras av resurstillskott via utjämnings-systemet. Idealinflyttaren förefaller vara en högt utbildad familj i produktiv ålder och flera har nämnt att man önskar fler sådana eftersom de genomgående har hög skattebetalningsförmåga. En del företrädare har också förespråkat att man bör satsa på bostadsområden som blir särskilt attraktiva för de betalningsstarka får att få fler sådana invånare.

I Botkyrka har medelskattekraften under de senaste tjugo åren sjunkit från 101 procent till dagens 85 procent. Såväl andelen med invandrarbakgrund som arbetslösheten är bland de högsta av alla kommuner i Stockholms län. Samtidigt finns också stora skillnader inom kommunen mellan de invandrartäta norra delarna kring Hallunda, Norsborg och Fittja och de mer medelklassdominerade Tumba, Tullinge och Grödinge i söder. Kommunen satsar mycket både på integrationsinsatser och att etablera bryggor mellan norr och söder. Man understryker också värdet av att kommunen har en så rik och varierad befolkningsammansättning. Kommunen har idag 160 olika nationaliteter. Bostadsbyggandet innefattar insatser för ett mer blandat bestånd för att om möjligt försöka reducera segregationen. Samtidigt präglas inflyttningen starkt av ett segregerat mönster.

Trots en förhållandevis gynnsam situation med låg arbetslöshet vill också Strömstads företrädare att fler med hög utbildning flyttar till kommunen. Den genomsnittliga utbildningsnivån är relativt låg samtidigt som den lokala arbetsmarknaden för närvarande inte erbjuder så många jobb som kräver universitetsutbildning. Handelsområdena i Nordby och Svinesund ger ungdomar med bara gymnasieutbildning jobb direkt vilket minskar incitamenten för att skaffa sig en högre utbildning och kanske därefter återvända till kommunen.

Långvarigt, tillfälligt eller säsongvis bosatta?

Kommunernas förutsättningar skiljer sig också åt i fråga om hur pass permanent bosatta de nya invånarna är i kommunen. Universitets- och högskolekommunerna har på grund av en hög andel studerande både hög inflyttning och utflyttning. Med detta följer särskilda utmaningar. Umeå kommun måste t.ex. planera för en hög andel studentbostäder men också försöka skapa en livsmiljö som är attraktiv för unga människor. Samtidigt måste man räkna med att de allra flesta som studerar vid universitetet kommer att söka sig till andra kommuner efter utbildningens slut. I gengäld får Umeå en uppsättning ambassadörer som (förhoppningsvis) pratar positivt om utbildningsorten.

Ett annat exempel på utmaningar som skapas av bristande kontinuitet i boendets permanens är de delårsbosatta i Strömstads kommun. Under senare år har många bostäder köpts upp av personer från Norge som nyttjar dessa under främst sommarsäsongen. Men kommunen planerar också själv för nya bostäder för denna kategori. Utöver detta har man sedan tidigare ett omfattande fritidshusboende. Allt detta medför särskilda utmaningar. Strömstad har fem gånger så många bosatta sommartid än vintertid vilket bl.a. för med sig ökat slitage och återkommande renoveringsbehov av infartsvägarna. Man behöver också dimensionera bl.a. va-systemet och räddningstjänsten så att de kan klara topparna. Samtidigt finns också uppenbara fördelar genom att sommarverksamheten skapar underlag för en handel som består även under vintermånaderna.

Kommunens storlek

Även kommunens storlek kan ha betydelse för vilka utmaningar tillväxtkommunen har att hantera. I den större kommunen kan det vara lättare att tänja på den existerande verksamheten för att inrymma expansionen medan små kommuner lättare hamnar i tröskelsituationer i fråga om när det är dags att bygga en ny skola eller planera för ett nytt bostadsområde. Tröskelproblemet blir mer påtagligt ju mindre kommunen är.

För att vara tillväxtkommuner är både Strömstad och Trosa relativt små med vardera ca 12 000 invånare. Företrädare för dessa understryker visserligen att den lilla kommunen har sina fördelar såsom bättre möjligheter att överblicka helheter och en omedelbar närhet till medborgarna. Men det finns också utmaningar. Som nämnts ovan tvingas Strömstad överdimensionera vissa verksamheter som bara behövs fullt ut under högsäsong. Trosa har också återkommande diskussioner kring hanteringen av trösklar

för att kunna avgöra när det är dags att bygga en ny förskola eller ett nytt gruppboende. En valfråga i 2014 års val stod mellan ett socialdemokratiskt förslag att bygga ett nytt reningsverk och Moderaternas uppfattning att det än så länge räckte med att rusta upp det befintliga. Små kommuner kan också få problem med att attrahera stora byggföretag eftersom dessa tycks föredra större exploateringsområden. Det bör också noteras att expanderande små kommuner behöver samma plan- och byggexpertis och har att hantera samma typer av planeringsprocesser och överklaganden som större kommuner, trots ett mer begränsat invånarantal. Samtidigt rapporterar de om svårigheter att rekrytera vissa nyckelkompetenser.

Ett annat uttryck för Trosas sätt att hantera att kommunen är relativt liten är att man medvetet valt att avstå ifrån att erbjuda sina ungdomar gymnasieutbildning i den egna kommunen. Man tycker att kommunen är för liten för att kunna ha en bra gymnasieskola samtidigt som de egna ungdomarna lockas av utbudet i Stockholm och Nyköping. Den privat drivna Trosabussen etablerades 2010 för daglig pendling till Liljeholmen delvis för att tillgodose gymnasieungdomars behov av resor till och från skolor i Stockholmsområdet. En konsekvens av detta som dock kommunledningen är fullt medveten om är att man blir mindre attraktiv som inflyttningkommun för familjer med barn i gymnasieåldern.

Är tillväxtkommunernas utmaningar i Sverige annorlunda än i andra länder?

Hela världen urbaniseras idag i snabb takt. På samma sätt som i Sverige är det framför allt storstadsområdena som expanderar. Många utvecklingsländer har genomgått en kraftig storstadsexpansion under senare år. Även inom OECD-området sker en kontinuerlig inflyttning till de större städerna och stadsregionerna.

Vad är det för typ av utmaningar som tillväxtkommuner i andra, jämförbara länder, ställs inför? Och är det samma utmaningar som svenska kommuner har att hantera? Den internationella forskningslitteraturen innehåller åtskilliga analyser av framför allt storstadstillväxtens problematik och hur vilka utmaningar dessa snabbväxande städer har att hantera. Däremot är det svårare att hitta generella diskussioner om utmaningar som följer av tillväxten i sig. Nedan sammanfattas några av de problem som uppmärksammas när det gäller storstadsregionernas tillväxt, i framför allt Europa och övriga OECD-länder, tillsammans med kommentarer om ifall dessa motsvaras av de utmaningar som konstaterats gälla i Sverige.

Växande städers utmaningar i andra länder är lika mångfasetterade som i vårt land, och präglas dessutom av skillnader mellan länder i form av ekonomiska och sociala förhållanden samt system för reglering av tillväxt. Kommunernas instrument för att planera utvecklingen varierar mellan länder. På samma sätt som i Sverige råder stor brist på bostäder och stora behov av infrastruktur i tillväxtområdena. Kommunikationssystemen är också ofta otillräckligt dimensionerade. Detta nämns emellertid inte i den internationella litteraturen som en utmaning för storstäderna utan tas snarare som givet som något ofrånkomligt i överhettade regioner. I stället är det andra teman som dyker upp i litteraturen⁵.

En första generell trend handlar om själva bebyggelsemönstret. I många länder expanderar städer och stadsregioner på ett förhållandevis oplanerat sätt genom framväxten av stora och utspridda förortsområden. Ibland talar man om denna tendens som "urban sprawl". Detta kräver stora landarealer, förutsätter långa pendlingsresor, ofta med bil och är knappast särskilt ekologiskt hållbara. Detta innefattar också på sina håll att medelklassen flyttar ut från stadskärnorna, som därmed tappar mycket av sin skattekraft. Mönstret ser emellertid olika ut i olika länder och är i Europa starkast i de östra och södra delarna. Citykärnan är alltså stark i bl.a. Storbritannien och Tyskland.

Stadens utbredning över stora landarealer är särskilt vanlig i stater med svaga planeringssystem eller där privata fastighetsintressen kan spela ut kommuner mot varandra. Även om det funnits tendenser till utbredning är den nuvarande policyn väldigt tydligt i de kommuner som undersökts: Fokus är på förtätning snarare än utbyggnad av nya bostadsområden. Nya områden görs ofta mer kompakta och stadslänkande samtidigt som önskemålen om öppna ytor och grönska tillgodoses genom närhet till natur och rekreationsområden.

En andra utmaning i de flesta länder gäller stadens och storstadens sociala sammansättning. Tendenser till tilltagande segregation uppmärksammas alltmer. Detta förstärks av generellt ökande inkomst- och förmögenhetsklyftor samt av en ökande andel flyktingar och invandrare med svaga resurser. I andra änden

uppstår särskilda bostadsområden för de mest välbärgade, ibland omgärdade av staket och bevakning.

Även bland de som intervjuats i denna studie ses segregationen ses som en utmaning. Framför allt är det företrädarna för storstadskommunen och de inre förortskommunerna som för detta på tal. Det finns också en utbredd uppfattning bland de svenska kommunföreträdarna att segregationen skall motverkas genom bl.a. kommunala integrationsinsatser och ett blandat byggande med bostäder i olika kostnads-lägen.

En tredje utmaning är att städerna allt mer ses i ett globalt och konkurrensutsatt perspektiv. Inom OECD-området pågår en omstrukturering av ekonomierna som är tydligt kännbar för städerna. Det innefattar en utflyttning av industrier till tredje världen och en framväxt av en mer kunskapsbaserad ekonomi. De städer som kan hantera detta växer. En konsekvens är att städernas företrädare blir allt bättre på att identifiera sina utvecklingsmöjligheter och använda dessa som grund för en utvecklingsstrategi.

Medvetenheten om den egna kommunens styrkor och svagheter är stor även bland de intervjuade kommunföreträdarna i de svenska tillväxtkommunerna. Utvecklingsstrategierna tar fasta på att förmera de tillgångar man har. I denna mening är även de svenska kommunerna väl integrerade i ett globaliserat synsätt.

En fjärde utmaning handlar om det politiska styret och kommer till uttryck i politisk och administrativ fragmentering. Ett typiskt mönster i de flesta OECD-länder är att storstäderna består av ett stort antal kommuner. Framför allt i Sydeuropa finns också flera nivåer av lokalt och regionalt styre. Samtidigt har det visat sig svårt att få till stånd direktvalda beslutsorgan som med demokratisk legitimitet kan fatta beslut som gäller hela stadsregionen. En anledning är att kommunerna inte vill släppa ifrån sig makt, men det finns också många exempel på att sådana förslag avvisats av de egna medborgarna i folkomröstning. Sådana omröstningar har bl.a. genomförts i Berlin/Brandenburg och i nordöstra England kring Newcastle. Det finns visserligen undantag, t.ex. inrättandet av Greater London Authority som direktvalt strategiskt planeringsorgan för hela storlondon, men annars har de flesta försök att inrätta direktvalda beslutsorgan för hela stadsregionen misslyckats. I stället väljer man att samverka i kommunalförbundsliknande former om det man anser sig behöva samverka om, exempelvis kollektivtrafik och avloppssystem.

Inte heller i Sverige finns några övergripande direktvalda beslutsorgan för stadsregionerna som helt överensstämmer med dessa regioners omfattning. Stockholms läns landsting är visserligen regionplaneorgan

Not. 5. Se t.ex. Kearns, Ade & Paddison, Ronan. "New Challenges for Urban Governance". *Urban Studies*, 37:5-6, 845-850 (2000); Sellers, Jeffrey & Hoffmann-Martinet, Vincent. "Metropolitan governance." *United cities and local governments. Decentralization and local democracy in the world* (2009). Barcelona: UCLG; European Commission, Directorate General for Regional Policy. *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward* (2011).

men pendlingsområdet expanderar kontinuerligt och är nu större än länet. En hög grad av samordning sker också via Göteborgsregionen. Det är emellertid notabelt att ingen av de intervjuade företrädarna för kommunerna i storstadsregionerna tar upp frånvaron av övergripande beslutsorgan som ett problem. Det har ju förts en debatt om ifall det kommunala planmonopolet kan vara ett hinder för att förverkliga övergripande regionala målsättningar, när det gäller t.ex. bostadsbyggande och planering av trafikleder. Kommunernas motvilja mot övergripande direktvalda beslutsorgan hänger säkert samman med att sådana skulle riskera att urholka den egna kommunens ställning. Det förefaller emellertid också som att man kommer långt bara genom att samarbeta. För att detta ska fungera även på sikt krävs dock att varje kommun känner ansvar för storstadsregionen som helhet.

Sammantaget återfinns vissa av de internationella trenderna även i Sverige, men inte alla. Sverige sticker ut framför allt genom mer kraftfulla kommuner som har tillgång till och använder sig av sina starkare planeringsinstrument. Möjligen har man också bättre förutsättningar för att hantera en tilltagande segregation.

Kommuner som växer och det kommunala självstyret

Det mesta tyder på att de nuvarande urbaniserings-tendenserna kommer att fortsätta under överskådlig tid. Det är därför rimligt att räkna med en fortsatt expansion av i första hand storstadsregionerna, universitetsorterna och det som i denna framställning betecknats som nischkommuner. Strax under hälften av landets kommuner har under senare decennier ökat sin befolkning och något fler förväntas göra detta fram till 2020. Översikten i denna studie begränsar sig till sex strategiskt valda kommuner och även om antalet är litet kan man ändå dra några mer generella slutsatser från resultaten.

De intervjuade företrädarna ser samstämmigt befolkningsökningen som en möjlighet att göra den egna kommunen till en bättre kommun. Ingen av dem har motsatt sig att människor flyttar in, utan det är snarare så att man ser det som ett privilegium att många väljer att bosätta sig i just deras kommun. Med detta finns också möjligheter att skapa ytterligare värden i den egna kommunen. Många understryker samtidigt att livet för en växande kommun inte är en dans på rosor. Flera har tvingats till kraftig upplåning för att kunna motsvara de behov som finns av nya bostäder, ny infrastruktur och ny kommunal service. En del kommunala företrädare klagar också på att det

kommunala utjämnningssystemet inte väger in de kostnader som är förknippade med befolkningstillväxt.

Det är också notabelt att alla kommuner utfört grundliga analyser av sina egna förutsättningar och begränsningar när man utformar en strategi för att utvecklas vidare. Man är väl medveten om vad som är utvecklingsbart och vad man bör satsa på. Inte minst spelar arbetet med översiktsplanerna en viktig roll i denna strävan. Därmed kan man säga att kommunerna motsvarar det som är centrala tankegångar i den nationella utvecklingspolitiken, dvs att utveckling framför allt skapas lokalt och regionalt i samverkan mellan olika utvecklingsintressen. Staten kan inte dirigera hur och vad man bör prioritera – det är lokala och regionala företrädare bäst på.

Detta självstyre utövas inom ramen för nationella lagar och regler. Av de intervjuade får man uppfattningen att det nationella regelverket i stort tycks befrämja kommunernas arbete för sin egen tillväxt. Det finns visserligen några regler som man tycker borde förändras och en del processer som borde gå snabbare för att framför att få fart på bostadsbyggnad men utöver detta uppfattas de statliga regelbetingelserna vara rimliga. Däremot finns det ett missnöje när det gäller statens ansvar för den nationella infrastrukturen och fungerande fjärrkommunikationer. Otillräckliga investeringar i de mest expansiva regionerna har medfört trängsel, köer och förseningar. Man vill också att staten ska ta fullt ansvar för den nationella infrastrukturen och inte förvänta sig att kommunerna skall bidra till finansieringen.

Intervjupersoner

Göteborgs stad

Kommunstyrelsens ordförande, kommunalrådet
Anneli Hulthén (S)

Kommunstyrelsens 2:e vice ordförande, kommu-
nalarrådet Jonas Ransgård (M)

Stadsbyggnadsdirektör Agneta Hammare

Nacka kommun

Kommunstyrelsens ordförande, kommunalrådet
Mats Gerdau (M)

Kommunstyrelsens 2:e vice ordförande, opposi-
tionsrådet Khashayar Farmanbar (S)

Botkyrka kommun

Kommunstyrelsens ordförande, kommunalrådet
Katarina Berggren (S)

Kommunstyrelsens 2:e vice ordförande, Jimmy
Baker (M)

Kommundirektör Mattias Jansson

Trosa kommun

Kommunstyrelsens ordförande, kommunalrådet
Daniel Portnoff (M)

Kommunstyrelsens 2:e vice ordförande, opposi-
tionsrådet Ann-Sofie Soleby Eriksson (S)

Kommunchef Johan Sandlund

Umeå kommun

Kommunstyrelsens ordförande, kommunalrådet
Hans Lindberg (S)

Kommunstyrelsens 1:e vice ordförande, kommu-
nalarrådet Anders Ågren (M)

F. kommunalrådet Lennart Holmlund (S)

Strömstads kommun

Kommunstyrelsens ordförande, kommunalrådet
Peter Birgersson Dafteryd (C)

Kommunstyrelsens 2:e vice ordförande Ronnie
Brorsson (S)

Tf kommunchef Gull-Britt Eide

Tf kommunchef Ulf Björkman

Att vara en krympande kommun

Text: Josefina Syssner och Albin Olausson, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet

I detta kapitel intresserar vi oss specifikt för de kommuner som uppvisar en långvarig befolkningsminskning, och för hur centrala aktörer i den kommunala organisationen uppfattar och beskriver den situation som just deras kommun står inför. Vi har ställt frågor om hur en långvarig befolkningsminskning påverkar kommunal politik, organisering och verksamhet.

Vår genomgång visar att en långvarig befolkningsminskning har stora konsekvenser för kommunen – i flera avseenden. Våra informanter talar om kommunen som en demokratisk arena och som en förvaltningsorganisation. De talar också om kommunen som en leverantör av välfärdstjänster, som en samhällsbyggare och som en arbetsgivare. I alla dessa avseenden beskrivs långvarig befolkningsminskning som en utmaning. Ett annat sätt att beskriva detta, är att säga att demografisk förändring skapar utmaningar i alla led i den politiska processen. En långvarig befolkningsminskning kan påverka förutsättningarna för såväl det politiska beslutsfattandet, som för möjligheten att verkställa politiska beslut, och för förmågan att leverera väl fungerande välfärdstjänster.

Tre slutsatser av mer generell karaktär lyfts fram; (i) Långvariga befolkningsminskning är en större utmaning i de redan små kommunerna. Utrymmet för innovativa lösningar, intern omorganisation och effektivisering är större i en stor kommun än i en liten. En liten kommun är också mer känslig än en stor –

för plötsliga förändringar på intäktssidan, förändrade eller skärpta krav från staten, eller kompetensförlust som uppstår när enskilda medarbetare slutar. (ii) De små och krympande kommunerna upplever lagstiftningen och de krav som staten ställer som allt mer komplexa och krävande. Kraven på administrativa rutiner och uppgiftslämnande uppfattas som orimligt stora. (iii) De kommuner som har allra störst behov av kunskap om hur man kan hantera långvarig befolkningsminskning, är samtidigt de som har de sämsta förutsättningarna att avsätta tid och resurser för strategiskt utvecklings- och utredningsarbete. Därmed finns ett utbrett behov av kunskapsstöd om hur man styr och leder en liten och krympande kommun, stadd i ständig förändring. Den kunskap som efterfrågas är en sådan där styrning, ledning och organisering i relation till såväl externa aktörer som till medborgare, förtroendevalda, tjänstemän och medarbetare diskuteras utifrån den lilla kommunens specifika förutsättningar och behov.

Inledning

Befolkningens storlek, sammansättning och geografiska utbredning är av största betydelse för svenska kommuner. Befolkningens storlek och sammansättning avgör dels kommunens skattekraft och utdelning i det kommunala kostnadsutjämnningssystemet, dels hur många kommunmedborgare som är i behov av barnomsorg, skola, vårdinsatser och äldreomsorg.

Var kommunmedlemmarna är bosatta är också helt centralt för hur den kommunala verksamheten organiseras. Var bor de som behöver hemtjänst? Var bor eleverna som ska gå i skolan? Var bor de som behöver få sina sopor hämtade? Hur många elever behöver skolskjuts?

Ur ett planeringsperspektiv vore det naturligtvis en fördel om kommunens befolkning var konstant från år till år. Om medborgarnas strukturella behov alltid var de samma, så skulle varje kommun bli expert på att hantera just sina specifika demografiska förutsättningar. Möjligheten att göra en långsiktig planering skulle vara utomordentligt god.

Så är nu inte fallet. Istället är demografisk förändring en självklarhet som alla kommuner måste förhålla sig till. I vissa kommuner växer befolkningen genom inflyttning och genom att det föds många barn. I andra kommuner minskar befolkningen, genom utflyttning och genom att det är fler som dör än som föds i kommunen.

I detta kapitel intresserar vi oss specifikt för de kommuner som uppvisar en långvarig befolkningsminskning. Man kan närma sig de krympande kommunernas utmaningar på flera olika sätt. Här har vi valt att ta fasta på hur centrala aktörer i den kommunala organisationen – kommunstyrelsens ordförande, kommunchef och ekonomichef – uppfattar och beskriver den situation som just deras kommun står inför. Även om vårt huvudsakliga fokus legat på den kommunala nivån, och på hur demografisk förändring påverkar kommunal politik och organisering, så har vi också ställt frågor som handlar om statens roll. Finns det något som kan göras på statlig eller regional nivå för att stödja eller underlätta för kommuner som krymper?

I Sverige har forskarnas intresse för de krympande kommunernas demografiska utmaningar och de strategier de utvecklar för att hantera dessa utmaningar, varit förhållandevis litet. I internationell forskning har intresset för krympande städer emellertid varit stort under flera år.

I denna rapport fokuserar vi på den långvariga befolkningsminskningens *konsekvenser* för kommunen. Det innebär att vi inte fördjupar oss i *orsakerna* till demografisk förändring. I internationell forskning beskrivs dock demografisk förändring i första hand som ett resultat av strukturella förändringar på makronivå. Omständigheter såsom globalisering, avindustrialisering, service- och tjänsteindustrins framväxt, ökad rörlighet inom EU, arbetsmarknadens allt starkare krav på eftergymnasial utbildning, har lyfts fram som omständigheter som kan förklara varför vissa städer och regioner krymper

samtidigt som andra växer.¹ Framförallt små städer och kommuner har beskrivits som särskilt beroende av omgivande strukturer och av processer på makronivå.²

Vidare har flera forskare pekat på att det inte är bara (eller ens i huvudsak) utflyttning som leder till befolkningsunderlaget minskar i vissa kommuner idag. Låga födelsetal är också en viktig anledning till att befolkningen gradvis blir allt mindre.³ Samtidigt hänger utflyttningen och de låga födelsetalen ofta samman, framförallt om det i huvudsak är de i familjebildande ålder som flyttar. Om nettomigrationen är negativ bland unga vuxna, så kommer detta att påverka de födelsetalen på längre sikt. Detta är dessutom en effekt som förstärks för varje generation.⁴

När det gäller befolkningsminskningens konsekvenser har flera forskare pekat på att infrastrukturen tenderar att bli överdimensionerad i städer och kommuner som krymper. Skolor med för få elever stängs, men skolbyggnader fortsätter att generera kostnader om de inte kan säljas eller hyras ut. Industrilokaler och bostäder blir svåra att sälja eller hyra ut.⁵ En minskande befolkning innebär också lägre arbetsrelaterade skatteintäkter. Möjligheten att fördela kostnaderna för förskolor, skolor, vårdhem och äldreomsorgen blir begränsad, vilket kan leda till att skatter och avgifter ökar.⁶

I den internationella forskningen om krympande städer och kommuner har man också uppmärksammat att utflyttningen ofta är selektiv. Det innebär att vissa grupper av medborgare är mer benägna att lämna den krympande kommunen än andra; singlar, ungdomar, kvinnor, högutbildade, kvalificerade och välavlönade hör till de som i högre grad än andra flyttar till större städer.⁷ Denna selektiva utflyttning får till konsekvens att det sociala kapitalet förändras på utflyttningsorterna. Befolkningen blir gradvis äldre, och utbildningsnivån lägre. Detta, menar forskarna, leder till att lokalsamhället förlorar viktiga ”sociala och kulturella resurser”.⁸ Vissa forskare menar att kommuner som präglas av selektiv utflyttning lider

Not. 1. Reckien & Martinez-Fernandez (2011: 1376); Haase et al (2012: 10); Kotilainen et al (2013); Hollander och Nemeth (2011: 352); Wiechmann och Bontje (2015).

Not. 2. Leetmaa et al (2015: 148).

Not. 3. Wiechmann & Bontje (2015: 1).

Not. 4. Hospers och Reverda (2015: 9).

Not. 5. Sousa och Pinho (2013: 4); Wiechmann och Pallagst (2012: 274).

Not. 6. Haase et al. (2012: 12); Hollander (2011: 132); Fjertorp (2013).

Not. 7. Nordiska ministerrådet (2011: 38ff).

Not. 8. Hutter & Neumann (2008); Weck och Beisswenger 2013: 4)

FIGUR 1. Matris befolkningsstorlek och närhet till större tätort

	Större kommun	Mindre kommun
Pendlingsmöjlighet	x	Nordmaling (norra Sverige) Laxå (mellersta Sverige) Valdemarsvik (södra Sverige)
Universitet	Sollefteå (norra Sverige) Hagfors (mellersta Sverige) Söderhamn (mellersta Sverige) Hultsfred (södra Sverige)	Åsele (norra Sverige) Ljusnarsberg (mellersta Sverige) Ydre (södra Sverige)

av brist på entreprenörskap, innovationsförmåga och engagemang.⁹ Andra forskare menar dock att socialt kapital också kan förstås i termer av förtroendebaserade nätverk av samhällsengagemang, och att små orter har goda förutsättningar att utveckla ett starkt sådant kapital.¹⁰

Metod och urval

Vår studie bygger på ett urval av kommuner som alla uppvisar en långvarig befolkningsminskning. I dessa kommuner har vi genomfört intervjuer med centrala företrädare för politik och förvaltning. I vår analys har vi i första hand tagit fasta på hur våra informanter upplever att den långvariga befolkningsminskningen påverkar kommunen. Nedan redogör vi för vårt urval av kommuner, och för det intervjumaterial som vi hänvisar till längre fram i texten.

Val av kommuner

Långvarig befolkningsminskning är ett tillstånd som delas av kommuner i olika delar av landet. Dessa kommuner skiljer sig åt på flera punkter. För att kunna teckna en så rättvis bild som möjligt av utmaningarna i denna heterogena grupp av kommuner har vi valt att studera olika typer av krympande kommuner. Vi har gjort ett systematiskt urval baserat på att vi vill ha spridning utifrån huvudsakligen tre faktorer: (a) geografiskt läge i landet, (b) närhet till större tätort, samt (c) befolkningsstorlek.

Geografiskt läge utgår ifrån en enkel indelning av Sverige i tre delar – norra, mellersta och södra Sverige. *Närhet till större tätort* utgår ifrån möjligheter till dagspendling (< 50 min) till en tätort med mer än 75 000 invånare.¹¹ I urvalskriteriet *Befolkningsstorlek* har vi skapat två kategorier av kommuner – de som har fler respektive färre än 12 000 invånare. Vi är medvetna om att medianstorleken för en svensk kommun är cirka 15 500 invånare. Men, de kommu-

ner som minskat mest i befolkning under de senaste decennierna är kommuner som redan är befolkningsmässigt små, och samtidigt ytmässigt stora. De kommuner som är befolkningsmässigt störst, och som samtidigt uppvisar en minskande befolkning, har i dagsläget omkring 25 000 invånare. Därför ser vi på de kommuner som har mer än 12 000 invånare som i sammanhanget stora.

I figur 1 ovan, som skapar kombinationer utifrån faktorerna *befolkningsstorlek* och *närhet till större tätort*, visas våra tio urvalskommuner (inom parentes geografiskt läge). För enkelhetens skull kallar vi *närhet till större ort* för *pendlingsmöjlighet* respektive *ej pendlingsmöjlighet*, väl medvetna om att fördelarna med att ligga nära en större tätort kan vara fler än bara möjligheterna till dagspendling.

Som framgår av matrisen ingår ingen större, krympande kommun med närhet till en större tätort i vårt underlag. Sådana kommuner är för det första inte särskilt vanliga, framförallt inte i norra Sverige, där avståndet mellan de större tätorterna är långt. För det andra bedömer vi att kombinationen stor-pendlingsmöjlighet är den mest gynnsamma, och vi har valt att koncentrera vår studie till de kommuner som kan antas ha mindre gynnsamma förutsättningar.

Även om politisk majoritet inte på förhand var ett urvalskriterium så har vi lyckats åstadkomma politiskt jämvikt i vårt urval. Fem av kommunerna är under aktuell mandatperiod socialdemokratiskt styrda och fem kommuner är borgerligt styrda. I två av de kommuner vi kallar för borgerligt styrda råder dock lite speciella förhållanden som är värda att påtala. I Ydre styr en stor blocköverskridande koalition (eller samstyre om man så vill) under ledning av en centerpartistisk kommunstyrelseordförande.¹² Åsele styrs sedan valet 2014 av en koalition bestående av det två lokala partierna Åselepartiet och Opinion

Not. 9. Martinez-Fernandez et al (2012: 213)

Not. 10. Leetmaa (2015: 150); se Putnam (1995).

Not. 11. De större tätorterna är Umeå, Örebro och Norrköping.

Not. 12. Samtliga partier i fullmäktige (Centerpartiet, Moderaterna, Miljöpartiet och Socialdemokraterna) samarbetar förutom Sverigedemokraterna och Kristdemokraterna som valt att gå i opposition och endast har insynsplat i kommunstyrelsen. Oppositionen (KD och SD) fick tillsammans omkring 11% av väljarstödet i 2014 års kommunalval.

TABELL 1. Befolkningsutveckling i tioårsintervall 1973–2013, samt dagens (2013) andel av 1973-års befolkning (SCB 2015a). Röd bakgrund indikerar minskning under föregående 10-årsperiod, grön indikerar ökning

Kommun	1973	1983	1993	2003	2013	1973–2013	
Åsele	5 029	4 503	4 127	3 410	2 875	57,2%	Åsele
Laxå	8 880	8 212	7 351	6 366	5 580	62,8%	Laxå
Hagfors	18 934	16 843	15 879	13 648	12 071	63,8%	Hagfors
Ljusnarsberg	7 303	6 869	6 386	5 415	4 875	66,8%	Ljusnarsberg
Hultsfred	18 563	17 292	16 753	14 739	13 635	73,5%	Hultsfred
Sollefteå	26 575	25 566	24 412	21 317	19 623	73,8%	Sollefteå
Söderhamn	31 860	30 736	29 742	26 956	25 442	79,9%	Söderhamn
Valdemarsvik	8 868	9 000	8 995	8 195	7 585	85,5%	Valdemarsvik
Ydre	4 189	4 363	4 308	3 943	3 617	86,3%	Ydre
Nordmaling	7 802	8 001	8 215	7 616	7 006	89,8%	Nordmaling

tillsammans med Centerpartiet och Folkpartiet. Åselepartiet har i egenskap av största parti ordförandeposten i kommunstyrelsen.¹³

I tabell 1 ovan visas med tioårsintervaller våra kommuners befolkningsutveckling under 40 år. Tabellen säger ingenting om var i kommunen befolkningen har minskat. Inte heller förtäljer den någonting om hur invånarantalet förändrats i olika åldersgrupper. Vi kan i all korthet berätta att antalet skolbarn har minskat kraftigt i samtliga kommuner. I fem av kommunerna har antalet barn i åldrarna 7-16 år halverats och mer där till, sedan 1974. Vad gäller antalet äldre är utvecklingen inte lika entydig. I sex av kommunerna har antalet 65-åringar och äldre ökat med upp till en fjärdedel. I resterande fyra har antalet äldre varit oförändrat eller minskat med upp till en femtedel (se bilaga 2).

Denna text fokuserar på tendenserna i det längre tidsperspektivet, vilket gör att fluktuationer i befolkningsstatistiken är mindre intressanta. Trots detta vill vi ändå göra läsaren uppmärksam på att befolkningsutvecklingen i flera av våra urvalskommuner tagit en delvis annan riktning de senaste åren. Under 2012 minskade 9 av 10 kommuner i befolkning. Två år senare (2014) ökade 8 av 10. Efter att överskådligt ha studerat siffror på invandring/utvandring samt inflyttning/utflyttning har vi goda skäl att tro att ett starkt positivt invandringsnetto har haft en betydande påverkan på befolkningsutvecklingen i samtliga 10 kommuner (SCB 2015b). Vad detta kan få för demografiska implikationer på lång sikt är alldeles

Not. 13. I kommunvalet 2014 halverade Socialdemokraterna sitt väljarstöd i Åsele och förlorade därmed makten. Åselepartiet (ÅSP), det nystartade partiet Opinion (OPi), C och FP ingick efter valet valteknisk samverkan och fördelade på så vis politiska uppdrag mellan sig.

för tidigt att säga och kräver en analys som inte ligger inom ramen för den här studien.

Intervju som metod

I varje kommun har vi intervjuat kommunstyrelsens ordförande (nedan kallad kommunalråd), kommunchef och ekonomichef.¹⁴ I något enstaka fall har vi också intervjuat före detta politiker eller chefer med särskilt värdefull kunskap. Dessa intervjuer har tillkommit på initiativ i de kommuner vi besökt.

Våra frågor har i första hand handlat om vilka problem och utmaningar som befolkningsminskning för med sig. Vad innebär det att vara en kommun med vikande befolkningstal? Hur påverkas olika delar av kommunen, olika medborgare och den kommunala organisationen av en långvarig befolkningsminskning? Vidare har vi intresserat oss för hur kommunen hanterar de utmaningar som befolkningsminskningen för med sig, på både kort och lång sikt. Vi har frågat efter exempel på konkreta politiska beslut som tagits tills följd av den demografiska utvecklingen i kommunen.

I våra intervjuer har vi också ställt frågor som handlar om medborgarnas reaktioner – dels på befolkningsminskningen, dels på de beslut som fattats till följd av att befolkningen som helhet blir allt mindre, och allt äldre. Vad innebär det att vara politiker eller chef i en krympande kommun? Finns det en lokal debatt kring kommunens sätt att hantera de utmaningar som uppstår i en sådan kommun?

Frågorna har utgått ifrån en semistrukturerad intervjuguide (se bilaga 1). Frågorna har varit öppna och gett utrymme för reflektion hos våra informanter. Intervjuerna, som varat mellan 45 och 75 minuter, har spelats in och transkriberats i efterhand.

Not. 14. En kommunchef avböjde att medverka i studien.

När vi analyserat materialet har vi tagit fasta på hur våra informanter uppfattar och beskriver de utmaningar som en långvarig befolkningsminskning för med sig. Vi har strukturerat materialet i fem övergripande kategorier, utifrån teman som informanterna återkommit till och uppehållit sig vid.

Informanternas namn återges inte i källförteckningen, och nämns inte heller i anslutning till de citat som används i texten nedan. Vi har också valt att fingera kommunernas namn, eftersom det annars skulle vara mycket enkelt att identifiera vilka individerna bakom varje uttalande är. Plats- och ortsnamn i citat är av samma anledning bortplockade och ersatta av fingerade namn. Vi har gjort så av två skäl. För det första är det ur ett forskningsperspektiv funktioner snarare än individer som är av intresse. För det andra är det viktigt att de som delar med sig av sina erfarenheter i en forskningsintervju, ska kunna göra så, utan att känna oro för att detta kan vara till skada för dem.

Resultat

I våra intervjuer blir det tydligt att en kommun kan förstås på många olika sätt. I många fall tar våra informanter sin utgångspunkt i att kommunen är en *leverantör av välfärdstjänster* till medborgarna. Kommunen är också en *arbetsgivare* – i många fall en av de viktigaste i det aktuella geografiska området. Samtidigt är kommunen en *organisation* som styrs med en dubbel ledningsstruktur: politikens och förvaltningens. Kommunen är också en *samhällsbyggare* och – inte minst – en *arena för politisk förhandling och demokratiska beslut*. Denna uppdelning kommer att vara vägledande för hur vi tematiserar vårt material nedan.

I de kommuner vi besökt är det emellertid inte bara den kommunala politiken, organisationen och verksamheten som påverkats av den demografiska förändringen. Det blir tydligt att kommunen också kan beskrivas som en plats att bo, leva och arbeta på, och att hela samhället förändras när befolkningsstrukturen förändras. Vi har mött berättelser om hur statens närvaro långsamt minskat i kommunen, och om att det är de arbetsföra som flyttar ut, om att det är de som tidigare skapat liv och rörelse i byn, genom att de ”handlar i affärer, har barn i föreningar, går på krogen”. Det är tydligt att det inte bara är den offentliga servicen som försvinner i de samhällen vi besökt. Det civila samhället förändras också, liksom utbudet av kommersiell service i form av butiker, caféer och restauranger. Förmodligen är denna kontext viktig om man vill förstå vad det innebär att leda och styra en kommun där befolkningen blir allt äldre och till antalet allt mindre.

Kommunen som välfärdsleverantör

Kommunerna har en helt central funktion i den svenska välfärdsmodellen. Kommunerna har sedan 1990-talets början ansvaret för vård och omsorg av äldre. De har ansvar för att personer med psykiska och andra funktionshinder får en god service, oavsett var de bor. Kommunerna har också helhetsansvaret för den svenska skolan och för barnomsorgen. Sammantaget gör detta att befolkningsunderlaget utgör en av kommunernas allra viktigaste planeringsförutsättningar. Hur många äldre som behöver vård och omsorg, och hur många barn som behöver barnomsorg och skola är grundläggande frågor när svenska kommuner planerar för sitt välfärdsuppdrag.

I våra intervjuer har vi frågat om det blir svårare att leverera service i form av vård, skola och omsorg i en kommun som krymper. Är det förändrade befolkningsunderlaget alls ett problem för dessa kommuner? Ett par av våra informanter menar att förändringar i befolkningens storlek och sammansättning skapar utmaningar, men att problemen inte är överstigitliga. Det handlar enligt dessa röster om att våga förändra organisationen så att den matchar det nya befolkningsunderlaget. De flesta av de vi talat med menar emellertid att det är svårt – politiskt, men också organisatoriskt – att anpassa verksamheterna inom välfärdsområdet till ständigt nya förutsättningar.

Ett politiskt problem – inte ett organisatoriskt?

I några av våra intervjuer möts vi av uppfattningen att befolkningens storlek eller sammansättning i sig inte behöver vara ett problem. Det är, säger en informant från en av studiens mindre kommuner, inga problem att driva en kommunal verksamhet med ett befolkningsunderlag på 5 000 - 6 000 invånare. Verksamheten i en sådan kommun kan bli lika effektiv och hålla en lika hög kvalitet som i större kommuner (Kommunchef Kommun A). Men, säger vår informant, för att klara det så måste man dels samarbeta med andra kommuner, dels se över antalet enheter, och det senare är politiskt känsligt (Kommunchef Kommun A). En ekonomichef vi talat med menar att det ”inte är några svårigheter” att räkna på hur verksamheten borde organiseras. Det svåra, menar denna informant, är istället att få gehör för dessa förslag i organisationen och bland medborgarna;

Det är inga svårigheter att räkna på det. Utifrån min synpunkt är det inte svårt att se vad som ger bäst effekt utan det är det politiska och att få förankring ute i verksamheterna. Det är tuffa beslut att lägga ner skolor och förskolor. (Ekonomichef Kommun I)

En ekonomichef i en annan kommun menar att det inte är intäktssidan som är problemet. Problemet består istället i att ”ställa om sig och få ner kostnaderna”. (Ekonomichef Kommun A)

Det handlar mycket om organisationen och att man inte vågar ändra den. [...] Det är ju att inte våga göra en så effektiv organisation som möjligt, för att hålla nere kostnader. Ser man till skattekraft så har vi inte lägre än någon annan, det är bara att vi inte har anpassat oss. (Ekonomichef Kommun A)

En tredje ekonomichef menar att befolkningsökning inte har den goda påverkan på kommunens samlade ekonomi som många tror, även om underlaget för byskolorna skulle kunna öka om det var fler familjer som bodde i kommunen;

Det är klart att det finns ju en relation mellan skatteintäkterna och hur många vi är. Men det handlar ju egentligen om att omsättningen blir högre eller lägre. Det handlar ju egentligen inte om vad vi får för belopp på sista raden, utan det handlar ju om hur man kan hantera en intäktsminskning. Sen tycker jag att det finns en klar övervärdering av vad fler invånare ger för förändring av skatteintäkterna. Man har en tro på att blir vi fler så får vi mycket mer pengar, men så är det ju inte. Utjämningsystemet reglerar ju det där. (Ekonomichef Kommun J)

Småskaligheten kostar

Några av de tjänstemän vi talat med menar alltså att utmaningen för kommunen som välfärdsleverantör är politisk snarare än organisatorisk. Det går, enligt dessa röster, att bedriva en kommunal verksamhet med god kvalitet även om befolkningen är liten. Samtidigt har flera av de vi talat med gett uttryck för att kommunens ekonomi är ansträngd. Ett kommunalråd vi talat med menar att man är tvungen att ”anpassa verksamheterna utifrån den krympande kostymen”, eftersom intäktsökningarna är så små att de ”knappt räcker till löneökningarna varje år”. Därför, menar vår informant, ”måste vi ha ett förändringstryck på verksamheten som gör att den kostar mindre pengar” (Kommunalråd Kommun D). Uppfattningen att besparingsåtgärderna i kommunen måste hålla samma takt som löneökningarna återkommer i fler intervjuer;

Det är kämpigt att lägga varje budget. För vår kommun måste det finnas besparingsåtgärder ungefär i samma nivå som löneökningarna. Alla kostnadsökningar måste motsvaras av besparingar så att ekonomin går runt. Skatteintäkter och utjämnung är ungefär det samma. Vi måste alltid tänka, vilka besparingsåtgärder kan vi genomföra.

(Ekonomichef Kommun C)

Flera informanter vittnar om att underlaget för skolor, barnomsorg och särskilda boenden blir allt mindre i vissa delar av kommunen. På så vis blir kostnaden per producerad enhet gradvis allt högre om man fortsätter att driva verksamheten på samma sätt som tidigare. I flera intervjuer återkommer uppfattningen att om antalet elever i skolan minskar, så måste skolverksamheten anpassas och organiseras på ett annat sätt för att kostnaderna per elev inte ska öka. En sådan anpassning kan ske på olika sätt – till exempel genom att justera antalet anställda, genom att minska lokalytan, eller genom att minska antalet enheter. Samma resonemang förs när det gäller särskilda boenden för äldre och enheter i hemtjänsten.

Det blir så små så att de inte blir lönsamma. Jag ska ge ett exempel. Om man säger att 12 platser är ekonomiskt försvarbart. Vi har då 8 och 7 platser. Det är byggt utifrån en större befolkning och då blir de fasta kostnaderna för höga. Det blir ingen ekonomi i det. (Ekonomichef Kommun H)

Förutom att vi gör förändringar som i stort sett alltid är nedskärningar så får vi dyrare kostnader. Det går inte att driva verksamheten på ett rationellt sätt. Det blir dyra lösningar och väldigt små klasser. Det samma gäller med äldreomsorgen. Det är små enheter som inte blir effektiva när det gäller personalförsörjning till exempel.

(Kommunalråd Kommun E)

Som ekonom kan man tycka att man vill effektivisera verksamheten... centralisera och samordna så att man får stordriftsfördelar. Det ser ju jag som en lösning. Sen ligger det ju politik bakom det, vilket gör att det inte är så enkelt. Men, ja. Jag ser egentligen inte hur vi skulle klara oss utan att centralisera.

(Ekonomichef Kommun F)

Även om antalet enheter i äldreomsorgen lyfts fram som ett problem, så är det skolans organisation som betonas i intervjuerna. Flera av de vi talat med lyfter fram skolan och det förändrade elevunderlaget som den stora utmaningen. I flera av de kommuner vi

besökt har antalet elever i grundskolan mer än halverats sedan 1970-talet. I en kommun har man idag 39% av det elevunderlag man hade i mitten av 1970-talet.

På 70-talet hade vi runt 600 elever i grundskolan, nu har vi 350. Det ger en väldig förändring i skatteutjämnningen. Det påverkar förutsättningarna för att ha kostnadseffektiva klasser, framförallt på högstadiet med ämnesundervisningen. [...] Det är lärarbehörigheterna som är besvärliga. Vi har mycket kombinationstjänster som inte kommer gå att ha i framtiden. Det kommer vara ett stort ekonomiskt bekymmer framöver, och överhuvudtaget möjligheterna att driva små grundskolor framöver. Det är inte så stort bekymmer i dom lägre klasserna, utan det kommer man kunna hantera. Det är ämnesundervisningen som blir svår.

(Kommunchef Kommun B)

Citat ovan pekar på något centralt; skolans organisation är inte bara en kostnadsfråga, utan också en fråga om kvalitet, och om möjligheten att möta de krav som staten ställer på skolan, till exempel vad gäller behöriga lärare. En av de tjänstemän vi talat med säger att ”på skolans område klarar vi [...] inte av allting med legitimationer och administration” (Kommunchef Kommun E). I två av de kommuner vi besökt har man slagit samman skolor i centralorten av skäl som uppges vara pedagogiska, snarare än ekonomiska. Svårigheterna att uppfylla statens krav i de små skolorna återkommer i flera intervjuer. Några av de vi talat med menar att detta ibland är svårt för medborgarna förstå. Ett kommunalråd menar att diskussionen om kvalitet tenderar att bli sekundär.

Vi människor är förtjusta i hus. Husen är symboler för olika saker. Vi är väldigt revirtänkande och husen är det viktiga. Innehållet i huset är inte så intressant. [...] Vi tror att finns huset så finns kompetensen och servicen där, men så är det inte.

(Kommunalråd Kommun J)

En kommunchef menar att opinionen mot att lägga ner byskolor i vissa fall leds av byalag ”med en snittålder på en bit över 65”, som ”knappast bryr sig om barnen eller den pedagogiska verksamheten”. Dessa grupper, menar kommunchefen, har en begränsad förståelse för att åldersblandade klasser med väldigt få elever i varje årskurs inte är bra för den pedagogiska verksamheten (Kommunchef Kommun A).

Kontinuerlig förändring och stegvis anpassning

Sammantaget kan man säga att våra informanter ser att ett vikande elev- eller brukarunderlag gör att möjligheterna till stordriftsfördelar minskar. Man ser också att kostnaden per producerad enhet gradvis ökar om inte verksamheten organiseras på ett annat sätt när elev- eller brukarunderlaget minskar. Samtidigt menar flera av de vi talat med att det är svårt att snabbt parera demografisk förändring med hjälp av organisatoriska förändringar. Man beskriver en situation där antalet elever minskar gradvis, men att kostnaderna för lärare och lokaler inte kan minskas på samma sätt.

Minskningen är ett jämt skeende. Men sparandet sker i etapper. Om 5 elever flyttar från en skolklass minskar inte behovet av lärare. Det är först när en hel klass har slutat som man kan spara. Och då kommer man ikapp för en kort stund. Sparandet är hackigt, minskningen är kontinuerlig.

(Kommunalråd Kommun A)

... om vi fortsätter minska och barnafödandet går ner under 30 [barn per år], då behöver vi bara ett klassrum och det blir sådana strukturella bitar. Om man har en liten kommun med bara en eller två klasser så blir marginalkostnaden för den andra klassen ganska stor, jämfört med om du hade klarat dig med en klass i ett klassrum. (Ekonomichef Kommun B)

Det är svårt att balansera intäktsminskningen och de kostnader som vi behöver dra ner. Vi har jobbat mycket med att få ner kostnaderna och vi har elevpeng osv. Klasserna blir mindre, men även om dom är 10 eller 15 så kan vi inte skjuta in väggarna på skolan. Vi står med överytor på lokaler.

(Kommunalråd Kommun I)

Av framförallt de mindre kommunerna får vi höra att det ibland saknas underlag för vissa heltidstjänster, men att kommunen av olika anledningar har svårt att inrätta eller omvandla dem till deltidsanställningar, så att anställningen matchar det behov eller de resurser som finns för ändamålet. Lärare med vissa behörigheter, skolsköterskor, kuratorer eller bibliotekarier är exempel på kompetenser som kommunen förväntas hålla med, oavsett hur befolkningsunderlaget förändras. Detta skapar organisatoriska svårigheter och inte sällan dyra lösningar.

Och har vi en kurator i skolan, då har vi en eller så har vi ingen. (Ekonomichef Kommun C)

En liknande svårighet beskrivs i relation till kommunens överbyggnad, dvs. tjänstemannaorganisationen och den politiska organisationen. Även här finns det en grundorganisation som är svår att minska i takt med befolkningsminskningen. Till detta återkommer vi längre fram i vår rapport.

Anpassning, besparingar, demografianpassad budget

Flera av de vi talat med kan berätta om omfattande förändringar i kommunens organisation och verksamhet. Många informanter vill dock poängtera att det är en skillnad mellan att anpassa verksamheten och att göra besparingar i densamma. En besparing, menar man, innebär en minskad kostnad per elev, per plats i särskilt boende eller per producerad enhet. En anpassning, däremot, innebär att kostnaden per brukare är konstant, men att verksamheten som helhet får en minskad budget om antalet brukare minskar.

De första åren var det besparingar så då minskade vi ner på kostnaderna. De senaste åren har egentligen bara handlat om anpassning till ändrad volym inom skolan t.ex. Så det har egentligen inte varit några besparing de senaste åren. Sen kan en del uppleva det som besparingar, men det är inte besparingar.

(Kommunchef Kommun I)

I en ambition att arbeta med budgetanpassning på ett strukturerat sätt, har flera av de kommuner vi besökt infört så kallad demografianpassad budget där t.ex. skolan tilldelas en fastslagen peng (s.k. standardkostnad) per elev. Vid ett sådant förfarande får den aktuella förvaltningen i uppdrag att anpassa verksamheten utifrån eventuella förändringar i antal elever. En ekonomichef berättar att demografianpassning och standardkostnader varit en lyckosam strategi för att anpassa kommunens verksamhet. Men, poängterar hen, 30% av den samlade budgeten omfattas inte av demografimodellen och där har man svårare att anpassa utgifterna på ett systematiskt sätt (Ekonomichef Kommun G).

Skillnaden mellan anpassning och besparing är emellertid svår att förklara för medborgarna. Flera gånger återkommer man i intervjuerna till att en anpassning av verksamheten ofta tolkas som nedskärningar och besparingar av medborgarna (Kommunalråd Kommun D). Många gånger blir också konsekvenserna för medborgarna den samma, oavsett om man gör en anpassning eller en besparing (t.ex. Ekonomichef Kommun G). För den enskilde är det förmodligen oviktigt om skolan man går i, eller boendet man bor på stängs med hänvisning till att verk-

samheten anpassas eller att det görs reella besparingar i den samma. Man pekar också på att det är svårt att fullt ut anpassa organisationen till ett förändrat elevunderlag. En informant uppger att elevunderlaget i gymnasieskolan minskade med 35% under perioden 2010 – 2015. ”Där har man inte orkat med att göra anpassningarna fullt ut”, menar vår informant (Ekonomichef Kommun G).

Den demografianpassade budgeten lyfts fram som ett sätt att hantera välfärdsuppdraget i en kommun med ett minskande och förändrat befolkningsunderlag. Om antalet elever minskar, och peng per elev är konstant blir det i många fall upp till den aktuella förvaltningen att göra eller föreslå nya avväganden och prioriteringar. En prioritering som nämns återkommande är den mellan lokaler och pedagoger. Flera av de vi talat med menar att lokaler och ett för stort antal skolor inte får äta upp för mycket av skolans budget (Kommunchef Kommun E). ”Ska vi betala för tomma lokaler eller för pedagoger” frågar en informant, och tillägger att för hen är det självklart att satsa på pedagoger (Kommunalråd Kommun G). Ett annat exempel på en prioritering inom välfärdsområdet är den som rör servicenivån för framförallt de äldre i kommunen;

Till exempel färdtjänsten har man dragit ner på. Här kan man inte få färdtjänst efter kl. 17 på vardagar. Det är väldigt besvärligt och det är en försämrad service för kommuninvånarna. Om man ska åka någonstans en kväll, ett möte eller någonting i den stilen, då finns inte den möjligheten. Då får man hyra taxi själv. (Kommunalråd Kommun B)

Exempel ovan visar på en explicit prioritering, där en viss service tagits bort genom ett specifikt kommunalt beslut. Samtidigt pekar flera av våra informanter på att man i kommuner med en ansträngd ekonomi har en tendens göra implicita prioriteringar, som i förlängningen drabbar svaga grupper av medborgare;

Eftersom ekonomin har varit dålig har vi jobbat mest med 112-uttryckningar men inte med förebyggande arbete. Dom som skulle vara i behov av familjestöd och annat blir ju drabbade av det. Nu jobbar vi för tidiga insatser till familjer i behov av stöd, så att vi inte ska behöva placera om barn. Både därför att det är fruktansvärt för barnen och samtidigt är det väldigt dyrt för kommunen. Jobbar man inte förebyggande blir det dyrt, men det försöker vi styra om nu. (Kommunalråd Kommun H)

Ett par informanter menar också att kommunens utrymme att göra egna prioriteringar minskar när staten ställer ökade krav på verksamheten;

Sen kommer staten med olika former av rättighetslagstiftningar. Tillslut har nästan alla grupper rättighetslagstiftningar och då får vi finansiera det genom att ta pengar från dom som inte har några rättighetslagstiftningar: Låt oss säga vanliga äldre, då får vi ta pengar från dom. Det blir alltid någon förlorare, för den totalt summan pengar är låst. (Kommunalråd Kommun A)

Sammantaget kan man säga att det finns två huvudsakliga hållningar i de kommuner vi besökt. Vi har träffat på de som menar att en liten, minskande och åldrande befolkning inte i sig är ett problem för kommunernas välfärdsuppdrag. Problemet är politiskt, inte organisatoriskt, menar dessa röster. Välfärden kan hålla nog så hög kvalitet utan att kosta mer. Men för att detta ska vara möjligt måste utbildning, vård och omsorg distribueras av större och mer kostnads-effektiva enheter. Att ta bort små skolor och boenden till förmån för större enheter, det är enligt flera av våra informanter den stora politiska utmaningen. Men vi har också träffat på de som menar att det är svårare att förse medborgarna med en välfärd som håller den kvalitet som staten föreskriver, när befolkningen gradvis blir allt mindre och allt äldre. Det är, enligt dessa röster, på det praktiska planet både svårt och dyrt att organisera en verksamhet som ska matcha den minskande befolkningen.

Båda dessa grupper av informanter pekar dock på flera svårigheter och utmaningar som en minskande och åldrande befolkning för med sig. Ett första problem är att stordriftsfördelarna – de ekonomiska och de kompetensmässiga eller pedagogiska – uteblir när enheterna blir för små. Ett andra problem är att den demografiska förändringen sker kontinuerligt i små, små steg, men att organisations- och verksamhetsförändring måste ske stegvis. Frågan om hur man som kommun kan prioritera mellan olika behov har lyfts i alla intervjuer. Flera av informanterna uppger att kommunen arbetar utifrån en demografianpassad budget, där varje verksamhet tilldelas resurser utifrån deras brukarunderlag. Det, menar våra informanter, leder till att de explicita prioriteringarna många gånger måste göras på förvaltningsnivå. Samtidigt pekar flera informanter på hur statens krav på den kommunala verksamheten gör det svårare för kommunen att själv avgöra vilka prioriteringar man vill göra. Ett ytterligare och helt centralt problem är att man är osäker på om de anpassningspolitiska

åtgärderna kan bidra till att trenden av utflyttning och inomkommunal befolkningskoncentration fördjupas eller skyndas på.

Kommunen som samhällsbyggare

Kommunen har en viktig roll som samhällsbyggare. Kommunen ansvarar för fysisk planering och för drift och underhåll av allmänna platser. Kommunen bär ansvaret för vatten och avlopp, för delar av vägnätet, och äger och förvaltar dessutom i de allra flesta fall fastigheter av olika slag – förskolor, skolbyggnader, särskilda boenden för äldre, bibliotekslokaler, idrottsanläggningar och förvaltningslokaler. Flera kommuner äger också allmännyttiga bostadsbolag, och är på så vis en aktör på den lokala bostadsmarknaden.

När en kommun gör investeringar i de lokaler man äger, kan detta innebära arbetstillfällen för hantverkare på orten. När investeringarna uteblir, uteblir dessa möjliga arbetstillfällen. Dessutom ökar investeringsbehovet på sikt, samtidigt som man "skjuter en skuld framför sig" (Kommunchef Kommun E). I ett flertal av våra intervjuer har investeringar i fastigheter lyfts fram som en särskild utmaning.

Vi har ett väldigt eftersatt underhåll på kommunens fastigheter. [...] Och då kämpar vi ju varje år, inför varje budgetprocess, med att vi har för höga kostnader... att vi måste skära kostnaderna för att lägga en budget i balans. Det finns inte på kartan att vi ska skapa resultat för att möjliggöra framtida investeringar, utan investeringar har ju och kommer ju behöva finansieras av nya lån. (Ekonomichef Kommun F)

Utmaningen att underhålla och göra nödvändiga investeringar i kommunala anläggningar gäller inte bara på fastighetssidan. Generellt ser kommunerna stora bekymmer i att ett minskande antal invånare ska finansiera ett mer eller mindre konstant bestånd av t.ex. byggnader, vägar (inklusive vinterväghunderhåll), vatten- och avloppssystem och gatubelysning.

Problemen gäller främst när det kommer till dom hårda delarna, vattenledningsnät, vägar, kommunala lokaler per kvadratmeter. Dom försvinner inte enligt befolkningsförändringen.

(Kommunalråd Kommun G)

[Kommunens] simhall till exempel, kostnaden för den är densamma om vi är 5 000 eller 2 000 invånare. Det blir inte billigare för att vi blir färre. Snöröjningen är samma kostnader. Biblioteket likaså. Så är det med många grejer inom kommunen. Kostnaderna blir inte mindre för att vi blir mindre (Ekonomichef Kommun C).

Det faktum att kostnaderna slås ut på färre personer gäller såväl den skattefinansierade som den avgiftsfinansierade kommunala verksamheten. Några informanter menar att egenavgifter för vatten och avlopp, fjärrvärme och sophantering har höjts och kan komma att höjas mer i framtiden. Vad gäller underhåll av det skattefinansierade anläggningsbeståndet ger två kommuner exempel på hur broar har stängts, eller kan komma att stängas, på grund av uteblivet underhåll. En tjänsteman berättar hur en bro som en gång burit biltrafik över en älv sedan en tid tillbaka endast fungerar som gång- och cykelbro. Nu är skicket emellertid så dåligt att kommunen måste underhålla bron till en kostnad av 5-6 miljoner kronor för att den fortsatt ska kunna vara i bruk ens för gång- och cykelbruk. Brons framtid har blivit en politisk fråga i kommunen och tjänstemannen vi talat med menar att en så kostsam reovering inte är en rimlig prioritering givet kommunens ekonomiska situation; ”Då kan man promenera någon annanstans så kan dom pengarna läggas på skolan” (Ekonomichef Kommun D).

Under senare delen av 1990-talet stod det klart att ett överskott av bostäder i många av landets krympande kommuner vållade stora ekonomiska problem för de allmännyttiga bostadsbolagen. Situationen blev så besvärlig att staten bedömde att de kommuner som ägde de mest förlusttyngda bolagen, kanske inte skulle kunna fullgöra sina kommunala åtaganden om ingenting gjordes. 1998 inrättades därför en särskild myndighet – Bostadsdelegationen¹⁵, som senare avlöstes av Statens bostadsnämnd (SBN) – vars uppdrag var att ge det stöd som var erforderligt för att kommunerna och framförallt de kommunala bostadsbolaget skulle komma på fötter igen.¹⁶ Stöd gavs i form av lån, statliga kreditgarantier eller i sista hand som bidrag. Sju av tio kommuner i vår undersökning har genom avtal med Bostadsdelegationen eller SBN fått stöd för att riva eller på annat vis avyttra lägenheter ur det kommunala bostadsbeståndet (Statens bostadsnämnd 2005). I intervjuerna framhålls att tomma bostäder och omfattande rivningar

Not. 15. Delegationen för stöd till vissa kommuner med bostadsåtaganden.

Not. 16. Bostadsdelegationen verkade mellan 1998-2002 och SBN mellan 2002-2005.

är någonting som varit kännbart både ekonomiskt och känslomässigt.

Vi byggde en hel stadsdel på 21 hus. Nu har vi rivit nästan allt det. Det är nog 300 lägenheter vi har rivit. Vi har fortfarande skuld på dom rivna husen, som bara är en skuld utan något hus kvar.

(Kommunalråd Kommun A)

Vad gäller bostäder har det varit oerhört kännbart. Från 70-talet när man byggde bostäder, man trodde att bara man byggde bostäder så skulle det komma folk... Men så var det inte. Men det gjorde att vi har haft Sveriges största vakansgrad. Uppemot 14-15%. Befolkningsminskningen har spätt på det här och man har blivit tvungen att riva. Vi har rivit 1 500-2 000 lägenheter sedan 90-talet.

(Ekonomichef Kommun G)

Det blev akut att vi hade så mycket tomma bostäder att vårt lokala bostadsbolag höll på att gå i konkurs. Vi fick ett avtal med Statens bostadsnämnd. Vi har rivit cirka 150 lägenheter och det är inte småsaker, ett antal hyreshus, och det är ingen bra grej psykologiskt att göra det. Det är många som tyckt att det har varit förskräckligt. (Kommunalråd Kommun C)

Stödet från Bostadsdelegationen och SBN är enligt våra informanter en starkt bidragande orsak till att bostadsöverskott och vakanser inte längre är något akut problem. Flera av de kommuner vi besökt har haft ett ökat flyktingmottagande under de senaste åren, vilket också bidragit till att andelen vakanser nu är lägre (se bl.a. Kommunchef Kommun A). Rivningar av lägenhetshus sker nu mer sporadiskt och kan i flera fall bekostas av bolaget. I andra fall får kommunerna skjuta till extra pengar. Genomgående menar informanterna att aktuellt bostadsöverskott till största delen finns i kommunernas mindre tätorter, ofta där en numer nedlagd industri tidigare varit den dominerande arbetsgivaren. I centralorten kan det däremot snarast råda bostadsbrist, åtminstone vad gäller äldreanpassade och centrumnära lägenheter.

Vi har mycket lägenheter som är byggda på 50-talet, inte hiss och inte den standard som man idag behöver, för smala dörrar för äldre med rollator. Det delar vi med tillväxtkommuner att vi skulle behöva bygga. Men det finns ingen privat som vill etablera sig i en sådan här kommun. Det har dels med fastighetsvärdet att göra. (Kommunalråd Kommun I)

Förutom problematiken i att behöva riva på en ort för att istället bygga nytt i centralorten har många kommunala bostadsbolag stora utmaningar i att kunna bekosta underhållet av de fastigheter som finns.

Men om man ska renovera en fastighet... om man betalar 5 000 för en tvåa och renoverar ordentligt så att hyrorna måste höjas till 7 500 då kommer folk att flytta. Det finns ett lurpassande bland hyresvärdarna så ingen gör någonting för alla har tomma lägenheter. Så allting står och förfaller. Det måste man hantera på nått vis. (Kommunchef Kommun I)

Vi har ett underhållsberg som framförallt vårt bostadsbolag jobbar aktivt med. Man har fått ordning på ekonomin i bolaget, men allt för mycket skjuts på framtiden. Vi skriver av saker på allt för lång tid, det påpekar våra revisorer. Vi har en hel del eftersatt. Nu säljer vi av en hel del, det man inte tycker är möjligt att driva. Det som någon mindre aktör kan göra bättre. (Kommunchef Kommun E)

I några intervjuer har informanterna berört kostnaderna för drift och underhåll av anläggningar som inte rör den lagstadgade verksamheten – till exempel olika former av park-, sport- eller fritidsanläggningar. Vårt intryck är att detta är en utgiftspost som politiker och tjänstemän har svårt att förhålla sig till. Dessa poster ses som onödiga i förhållande till det kommunala kärnuppdraget, men rör samtidigt sådant som antas bidra till kommunens attraktivitet. En informant ger tydligt uttryck för alla utgifter som inte är förenat med lagstadgad verksamhet ska sättas under lupp och granskas i förhållande till medborgerlig nytta.

Ja vi har en ishall som man kan ifrågasätta om vi ska ha. [...] Det är sådant som man inte vill ta bort i första skedet men som kan ligga i farozonen för det kostar rätt stora pengar. Samtidigt är det en grej som kan göra att det känns mindre intressanta att bo här. Men det är allt som inte är lagstadgat ska ju ifrågasättas. Och det som är lagstadgat, där ska vi vara tillräckligt bra, men vi behöver inte vara bäst i Sverige på hemtjänst. (Ekonomichef Kommun D)

En strategi vi stött på i vår underökning, är att kommunen lägger ut driften av kommunala anläggningar på föreningslivet, mot att den underhållande föreningen erhåller ett kommunalt anläggningsstöd. Detta beskrivs som ett sätt att minska kostnaderna för till exempel idrottsanläggningar, som gör att man ändå kan ha dom kvar. En informant ger det enkla

svaret på varför denna strategi minskar kommunens kostnader;

En kommunal skattekrona räcker längre i föreningslivet än i egen regi. (Kommun råd Kommun G)

Sammantaget tycks de kommuner som ingår i vår studie ha svårt att klara kostnaderna för det underhåll som fastigheter och andra anläggningar kräver. Några av våra informanter menar att kommunen skjuter kostnader framför sig, vilket innebär att kommande generationer av kommunmedborgare kommer att få bära kostnaden för, eller lösa problemen med ett sedan länge eftersatt underhåll. Frågan är om dessa brister är signifikanta för kommuner som krymper, eller om det finns andra omständigheter som har ett större förklaringsvärde. Detta, menar vi, bör bli föremål för en systematisk jämförelse. Likväl kan man anta att om kommunen inte förmår investera i underhåll i de servicebyggnader man äger, torde utrymmet för tillväxtinvesteringar som på olika sätt kan höja kommunens attraktivitet vara mycket litet.

Kommunen som politisk arena

I våra intervjuer har vi frågat hur det är att vara folkvald politiker i en kommun där befolkningen under en längre tid blivit både äldre och till antalet allt mindre. Har befolkningsminskningen några konsekvenser på det politiska livet i kommunen? Hur reagerar medborgarna på de förändringar som följer i befolkningsminskningens spår?

Tillväxt som politiskt ideal

I de kommuner vi besökt har befolkningsminskningen varit en realitet under lång tid. I några kommuner möter vi trots det röster som säger att politiker och tjänstemän har en så stark förhoppning om att kommunen ska börja växa igen att man inte vill kännas vid kommunens faktiska befolkningsutveckling;

Alla är medvetna om att vi minskar. Men man väljer hellre att se att vi kanske kan bli fler, vi kanske kan lyckas. Istället för att se fakta, hur det faktiskt ser ut. Vi har minskat varje år i 25 år. Vad är det som gör att vi ska vända det här så snabbt? Givetvis ska vi jobba för att vända det, men när vi lägger budgetar så anser jag att vi [...] måste se på fakta och så försöka göra någonting utifrån det, men man väljer att se det andra istället (Kommunchef Kommun C).

Jag tror att man inte vill se, det här att det ska fortsätta att krympa. Man vill hellre jobba framåt och jobba mer optimistiskt. Så ligger det nog till.

(Kommun råd Kommun B)

Det handlar om en mänsklig oförmåga att klara ut det – vad är det nu som är viktigt? Vad är det jag måste ha med mig, vad är det jag kan lämna? Det tror jag präglar alla kommuner som minskar, just den kampen. Vi har föreställningar om att vi ska förvalta, ta med oss, leverera mer, sen klarar vi inte ut det. [...] Då försöker vi förhålla oss genom ett undvikande och avståndstagande. (Ekonomichef Kommun B)

Det vore enklare för alla om man tar problemet som det är och accepterade att man bor i en kommun med ett krympande befolkningsunderlag. Och att man planerade för ett krympande befolkningsunderlag och accepterade det. Anpassa sig helt enkelt. Det betyder inte att man inte ska göra det man kan, för att få hit folk. Men jag tror inte att man kan vända trenden i en kommun. Kanske staten kan påverka det på nått sätt, men inte den enskilda kommunen. Då skulle det vara enklare om man accepterade det som det är och anpassade sig så gott det går.

(Ekonomichef Kommun C)

Citaten ovan visar att det i flera kommuner finns en förhoppning om att den demografiska utvecklingen ska vända. Inte minst möter vi i våra så kallade pendlingskommuner en stark förhoppning om att närheten till storstaden ska bidra till att utvecklingen snart vänder. Samtidigt menar flera av våra informanter att allt fler blivit införstådda med att det är svårt att vända befolkningsutvecklingen. Därmed, menar man, är frågan är inte längre lika känslig för politiker och tjänstemän (Kommunchef Kommun I; Kommunalråd Kommun F; Kommunalråd Kommun A).

Men även om det i flera kommuner blivit mer accepterat att prata om det minskande befolkningsunderlaget i sig, så kan stundtals vara obekvämt att hantera befolkningsminskningens *konsekvenser*. Ett minskande befolkningsunderlag och en åldrande befolkning tvingar politikerna att prioritera;

... det är jobbigt att prioritera. Men vi måste göra val och för politiken är det svårt med val. Man har mycket lättare att välja till än att välja från.

(Ekonomichef Kommun B)

Flera av de vi talat med menar att det är svårt att vara folkvald ledare i en organisation som hela tiden har att förhålla sig till att resurserna minskar i relation till behoven (Ekonomichef Kommun C, Kommunalråd Kommun E). I intervjuerna får vi höra att det sänker sig en tystnad över frågan om hur kommunen på lång sikt ska kunna hantera befolkningsminskningen genom att förändra och anpassa den egna

organisationen. Istället tenderar de politiska diskussionerna att kretsa kring tillväxtpolitik och hur man genom befolkningstillväxt ska ”slippa” hantera de frågor som uppstår i kölvattnet av den befolkningsminskning som äger rum.

Man försöker ju diskutera hur vi ska vända det här, snarare än hur vi ska anpassa oss. [...] Det kan komma som ett instick i någon debatt. Någon som säger, ”Borde man inte kunna bygga en bra kommun med färre invånare också?”. Men det tar stopp där och sedan börjar man diskutera att man ska öka igen. (Kommunchef Kommun E)

Vi diskuterar inte så långt fram i tiden. Vi har budgetar och planer för några år framöver, men man duckar för framtiden. (Kommunchef Kommun C)

En informant menar att kommunen ”är på håret hela tiden i alla verksamheter” och att man snart inte har lagstadgad verksamhet inom vissa områden. Det, menar vår informant, ”är en väldigt jobbig situation, det är absolut inte enkelt att vara politiker här” (Kommunchef Kommun C). En politiker vi talat med pekar på att det är politiskt otacksamt att prata om de åtgärder man måste vidta till följd av att kommunen krymper;

Sen är det säkert en jätteprocess att få in det här tänket att vi ska anpassa oss till verkligheten och hantera det på ett strategiskt bra sätt. Det vinner man förmodligen inte val på. (Kommunalråd Kommun B)

Så gott som samtliga informanter stämmer in i bilden av att det finns en stark politisk vilja i de krympande kommunerna att börja växa. Flertalet menar att det är nedbrytande att ständigt fundera på vad som ska tas bort och skäras ned i verksamheten, och att det vore roligare att arbeta med frågor handlar om nyetableringar och tillväxt. Enkelt uttryckt finns det en önskan om att få anpassa kommunens verksamhet till ett större antal invånare, trots alla utmaningar som det innebär.

Konflikt och antagonism – eller konsensus och beslutsvända?

I intervjuerna har vi ställt frågor om huruvida en långvarig befolkningsminskning har någon betydelse för det politiska klimatet i kommunen. De svar vi fått innehåller berättelser om politiska motsättningar, folklig opinion och missnöje, men också om samförståndslösningar och, i vissa fall, om en politik som gjort sig osynlig.

I nästan samtliga kommuner nämns skolnedläggningar som ett exempel på en konsekvens av en minskande befolkning och ett minskande elevunderlag. Skolnedläggningar är politiskt mycket känsliga. Att få acceptans för att en skola av ekonomiska eller pedagogiska skäl måste lägga ner och att barnen ska bussas till en annan skola, är enligt flera informanter en närmast omöjlig uppgift. En kommunchef menar att ”man kan få in i helvete mycket dålig kritik, eller så får man nästan lika mycket”, men någon som har lyckats bra har kommunchefen aldrig hört talas om (Kommunchef Kommun D). En tjänsteman poängterar att det blir mycket svårare att få acceptans för en skolnedläggning om den politiska retoriken samtidigt går ut på att kommunens ska växa (Ekonomichef Kommun J). Vidare betonar ett par av våra informanter att svårigheten inte ligger i att få kommunmedborgarna att förstå att någonting måste väljas bort. Svårigheten ligger snarare i att få medborgarna att acceptera att det som påverkar just honom eller henne ska tas bort (Kommunalråd Kommun E). Detta gäller även skolans lokalisering; få medborgare protesterar mot att en skola i en annan del av kommunen hotas av nedläggning.

Enligt våra informanter uppfattar medborgarna de förändringar som kommunen genomgått som *förändringar*, även om kommunledningen menar att åtgärderna snarast ska ses som anpassningar till en mindre befolkning. Det händer att väljarna visar sitt missnöje mot de politiska prioriteringarna när de går till valurnorna. I vissa av de kommuner vi besökt har det under något av de två senaste valen blivit majoritetsskiften. I andra har det bildats lokala partier som framförallt profilerat sig som landsbygdspartier. Flera av de vi talat med, både politiker och tjänstemän, menar att detta kan tolkas som ett missnöje riktat mot konkreta anpassningsåtgärder. En kommunchef menar att den förra majoriteten bär ett stort ansvar för kommunens dåliga ekonomi. Men efter årtal av passivitet tog den förra majoriteten, enligt kommunchefens tycke, tag i situationen och beslutade att lägga ner en för kostsam skola, ”och det var då man föll” (Kommunchef Kommun A).

Majoritetsskiften och uppkomsten av lokala protestpartier kan alltså tolkas som exempel på hur kommunledningar straffas i allmänna val, när medborgarnas uppfattning blir att allt kommunen gör är att genomföra besparingar. Flera av våra informanter hänvisar till att det uppstår en slags antagonism när befolkningen utanför centralorten upplever att byarna monteras ned, samtidigt som alla resurser hamnar i centralorten. Spänningarna mellan kommunen som beslutsfattande organisation, och de delar av

kommunen som ligger utanför centralorten är ett ständigt tema i våra intervjuer (Kommunalråd Kommun E; Kommunchef Kommun J;). Så här berättar ett kommunalråd;

För 5-6 år sedan då träffade vi människor i alla kommundelar med öppna möten, i samband med översiktsplanprocessen. I [småort] var det många som uttryckte att politiken i [centralorten] alltid har haft för avsikt att lägga ner allting i [småort]. [...] Vissa i ortsbefolkningen anser att kommunen alltid har jobbat emot utvecklingen i småorterna och att allt ska finnas i centralorten. Så det är mer kommunen, personifierad av politiken och tjänstemännen, man står i konflikt med.

(Kommunalråd Kommun A)

Flera informanter hänvisar till att kommunen i allt för stor utsträckning präglas av ”bypolitik”, där tätorten ställs mot övriga kommunen (Ekonomichef Kommun E), och där frågor som ”medborgarfokus, kvalitet, effektivitet” får ett underordnat värde (Kommunchef Kommun E).

Kritiken mot den så kallade bypolitiken åtföljs i flera fall av uppfattningen att politiken i flera fall saknar förmåga till demokratiskt beslutsfattande. I framförallt de mindre av de kommunerna lyfter informanter fram svårigheten i att fatta svåra beslut när de personliga relationerna blir för starka.

Vår kommun är ett jättelitet samhälle. Alla känner alla och alla har någon form av intresse i dom flesta frågorna, där man säkert går till sig själv – vad gynnas jag eller min släkting av i det här? Därmed blir det svårare att komma till beslut, än i en större kommun det blir inte samma nära. [...] Dom gör det jättebra utifrån sina förutsättningar, men ibland kanske man är för personlig istället för professionell när det kommer till att ta de här besluten som är viktiga för kommunen. (Kommunchef Kommun C)

Dom lokala politikerna har så nära till sina invånare så dom är inte anonyma på samma sätt som på ett större ställe. [...] Sen kan jag tänka mig att det inte är det enklaste. Man tvingas ta massvis med beslut som kan uppfattas som jobbiga för dom man känner.

(Ekonomichef Kommun B)

Det blev inte politik, utan det blev var man bodde. [...] Det kvittade vilket parti du var med i. [...] Ute i byarna är sammanhållningen stark och då kvittar det vad man har för partipolitisk färg, man värnar den orten man bor på. [...] Jag kommer från en by och när jag blev [kommunstyrelsens ordförande] här så hade det inte funnits någon ordförande från den byn förut, då sade man till mig, tänk på var du kommer ifrån. Men dom synpunkterna får man inte ta in.

(Kommunalråd Kommun B)

Men, samtidigt som vi möts av berättelser om starka politiska motsättningar, skiftande majoriteter och lokala protestpartier så möts vi understundom också av berättelser om det omvända; om avsaknaden av en aktiv oppositionspolitik, trots att befolkningen saknar förtroende för den politiska ledningen (Kommunchef Kommun D). Men, samtidigt som frånvaro av en tydlig opposition kan ses som ett problem, lyfter flera informanter fram betydelsen av goda relationer mellan de politiska partierna. Vi får höra att en samsyn i grundläggande ekonomiska frågor – såsom den demografianpassade budgetmodellen – skapar en trygghet som är positiv för styrningen av kommunen (Kommunalråd Kommun G). Ett kommunalråd betonar att medborgarna också gagnas av politisk samsyn, eftersom det skapar stabilitet (Kommunalråd Kommun E).

Omvänt berättas det i en annan kommun hur täta majoritetsskiften utan blocköverskridande samarbeten har varit skadligt för långsiktigheten och för kommunens anpassning till en minskande befolkning.

Problemet är att vi inte har haft en stabil majoritet här. Pendeln har gått fram och tillbaka. Ena mandatperioden har socialdemokraterna regerat, sen har det kommit en annan majoritet med andra åsikter. Så man har inte varit så bra på att anpassa kommunens verksamhet. Det var ett väldigt stort steg när man drog in byskolorna. Jag vet inte hur jag ska uttrycka det, eftersom det har gått som ett gummiband. (Kommunchef Kommun H)

Politiskt deltagande

Flera av våra informanter lyfter fram svårigheterna med att få till en bred politisk och medborgerlig dialog kring de prioriteringar man behöver göra i kommunen. Flera av de vi talat med menar att det är svårt rent generellt att tillsätta alla platser i fullmäktige och nämnder med engagerade personer. En informant berättar om enskilda personer som sitter på många förtroendeuppdrag samtidigt, och menar att det är en konsekvens av att ”det finns för få att nominera”,

och att de man skulle kunna nominera ytterligare inte upplevs som lämpliga för politiska uppdrag (Kommunalråd Kommun E). En informant berättar om ledamöter som inte dyker upp på nämndmötena (Kommunalråd Kommun B), en annan om att det generellt är ”svårt att hitta folk” till politiska uppdrag (Kommunchef Kommun I).

Omständigheterna ovan lyfts fram som en förklaring till att hälften av våra kommuner har minskat antalet nämnder och/eller mandat i fullmäktige (Kommun G, Kommun D, Kommun I, Kommun B, Kommun H). Samtidigt kan åtminstone två andra skäl till denna organisationsförändring observeras; dels en önskan om att vitalisera fullmäktige, dels en önskan om att minska antalet stuprör och därmed åstadkomma en bättre helhetsyn hos kommunledningen.

Medborgardialog av olika slag beskrivs ibland som ett sätt att förankra svåra politiska beslut bland berörda medborgare. Tanken är att medborgarna i ett tidigt skede ska få vara med och påverka i beslutsprocessen. Genom dialog hoppas man skapa en bred acceptans för de fattade besluten enligt logiken att man sällan vänder sig mot ett beslut man själv har varit med och fattat. Flertalet informanter menar att man i kommunen borde bli bättre på att initiera medborgardialoger kring stora politiska beslut. Citatet nedan är emellertid ett av flera exempel på att det inte alltid är så lätt att engagera medborgare i ett tidigt skede.

Nu diskuterar vi om skolan i Råda med 50 barn på F-6, om det ska bli F-3 bara, och 4-6 kan ska gå i en annan skola, eller hur vi ska göra. Så annonserar vi i tidningen ”Diskussion om Råda skola”. Kommer 8 personer varav hälften är pensionärer. Sen nästa gång när det ligger ett förslag på att lägga ner skolan, då samlar man in namnunderskrifter och allting. När det är ”Diskussion om Råda skolas framtid” då kommer det ingen. Dom kommer inte reagera förrän man säger att man ska lägga ner skolan. [...] Det visar på svårigheten i att få till medborgardialogerna. (Kommunchef Kommun D)

Sammantaget kan man säga att de folkvalda i kommuner med en långvarig befolkningsminskning har ett svårt uppdrag. De förändringar som kommunen genomför till följd av minskande elevkullar och en mer begränsad ekonomi uppskattas inte av medborgarna. Istället möts såväl politiker som tjänstemän av misstro. Samtidigt har politiken till uppgift att göra principiella vägval – och att prioritera vissa värden och verksamheter framför andra. Politiken torde därför ha en viktig uppgift att fylla i ett sammanhang där behovet av tydliga prioriteringar ökar.

Kommunen som organisation och förvaltning

I våra intervjuer har vi ställt frågor som handlar om hur det är att leda och styra en kommun i en tid då befolkningen gradvis blir allt mindre och allt äldre. Vårt intryck är att det går att urskilja två principiella hållningar i denna fråga. Flera informanter ger uttryck för att det är de yttre förutsättningarna – demografiska förhållanden, infrastruktur, statens förhållnings-sätt, strukturella omständigheter – som ligger till grund för de problem som kommunen har. Följaktligen är det genom att ändra de yttre förutsättningarna som det går att råda bot på de krympande kommunernas problematik. Ett annat och nästan lika vanligt synsätt är emellertid att de yttre förutsättningarna inte är något större problem. ”Visst vill man alltid ha mer pengar”, menar våra informanter, men det är inte för lite pengar som är det stora problemet. Istället möts vi av uppfattningen att de stora utmaningarna i mångt och mycket går att finna i den egna organisationen. Vi har mött de som menar att kommunen inte i första hand behöver mer resurser, utan att man snarare behöver se över den egna organisationens arbetssätt (Ekonomichef Kommun H).

Vi har alla förutsättningar för att klara det här utifrån vad vi har idag. Vi skulle egentligen inte behöva så mycket mer än det vi har idag. Vi ska klara av det här. Det är också någonting jag försöker få folk att fatta. Vi har en hyffsat stor påse pengar och vi har hyffsat goda förutsättningar att driva bra verksamhet. Kom igen liksom. (Kommunchef Kommun A)

De yttre förutsättningarna är sådana som kommunen har mindre rådighet över, medan de inre förutsättningarna i allra högsta grad är något som kommunen själv kan arbeta med och därmed påverka. I detta avsnitt kommer vi att uppehålla oss vid de inre och påverkbara förutsättningarna. Därmed inte sagt att de yttre, inte lika påverkbara förutsättningarna är av mindre betydelse för de krympande kommunernas utmaningar och möjligheter. Vi stannar emellertid vid ett konstaterande – att yttre förutsättningar med all sannolikhet men i varierande omfattning har betydelse för de krympande kommunerna problem, men att en diskussion av dessa inte ligger inom ramen för denna studie.

Målstyrning i en krympande kommun?

I diskussionerna om hur det är att vara politiker i en krympande kommun blev det tydligt att tillväxt är ett politiskt ideal, och att anpassningspolitiska åtgärder ses som politiskt känsliga och otacksamma. Detta, menar vi, får uppenbara konsekvenser för

relationen mellan politik och förvaltning och för styrningen av verksamheten i dessa kommuner. Ett av våra tydligaste intryck är att många tjänstemän uppfattar den politiska styrningen som diffus och kortsiktig. Tjänstemännen upplever att det saknas politisk inriktning och tydliga prioriteringar. En informant menar att politiken ”alltid vill satsa på allt”, vilket inte är möjligt när resurserna minskar (Kommunchef Kommun E).

Jag upplever det som kortsiktigt. Man klarar ett år sen ser man hur det går nästa. Det kan ju komma mer pengar in... (Ekonomichef Kommun H)

Jag tycker inte att det finns någon tydlig plan eller riktning för hur man tänker kring det. På något vis så tycker man att vi har demografianpassad budget och ser att vi klarar oss hyffsat i budgeten, då blir det ingen riktig fart. (Ekonomichef Kommun G)

Man tar ändå inte den tuffa diskussionen om framtiden. Sen vad det beror på... det kan vara att vi inte har riktigt rätt forum för att diskutera det. Politiken vet mycket väl om läget för kommunen och tjänstemännen lika så. Men många gånger kanske tjänstemännen inte lägger fram förslag på förändringar som man vet är jobbiga för politiken. Man kanske upplever att de ändå inte kommer att besluta om det här. Samtidigt ger politiken inte i uppdrag att utreda vissa saker. (Ekonomichef Kommun F)

En kommunchef lyfter fram bristen på politiska visioner, en annan menar att politiken i princip säger ja eller nej till de förslag till beslut som tjänstemännen tar initiativ till (Kommunchef Kommun D). En tredje kommunchef talar till och med i termer av att omvända roller, där politiken vill jobba med verksamhetsfrågor, snarare än med inriktningsfrågor.

Vi försöker få politiken att blicka framåt och det är ett arbete som vi har påbörjat med den nya majoriteten. Vår kommun har varit duktiga på att lösa dom problem som uppstår i stunden men har saknat förmågan att ha en långsiktig planering. Frågar man politiken idag "Hur ser din bild ut av Kommun A om 5-10 år?", då har dom ingen bild. Kanske en individuell bild, men ingen gemensam. Den finns inte formulerad i nått manifest eller dokument. Saknar man den typen av bild då har man ingenting att styra mot. Då har man svårt att leda kommunen. Det känner vi i verksamheterna en djup frustration över. Vi ser inte att politiken har den bilden, visionen. Vi vet inte var vi själva ska sträva utan det blir så att tjänstemännen får försöka komma med förslag på förändringar eller nedskärningar för att klara nästa års budget. Det är den nivån ungefär. Och så skrämmande är det. (Kommunchef Kommun A)

Målstyrning har vi förstås, men dom [politikerna] är mest intresserade av hur vi gör saker, vilken chef vi rekryterar, var man parkerar bilen... Vi försöker ju uppmuntra dom att prata mål. Det blir en konstig situation... alla vet ju det här med målstyrning och hur det ska gå till. Men politikerna vill ju jobba med hands-on-frågorna: i vilken lokal ska den klassen vara? Det diskuterar man hellre än att diskutera mål och visioner, så det förväntar dom sig nästan att vi [tjänstemännen] ska göra. Och det här skrattar jag åt för det är så vanligt. Det är inte bara här. Man märker inte själv att man har vänt på det! Det är för svåra och för stora frågor för fritidspolitiker att sätta sig in i. (Kommunchef Kommun E)

De mål som trots allt formuleras av politiken kritiserar i vissa fall för att vara diffusa eller orealistiska och därför irrelevanta för verksamheten.

Det är tillväxt och ska byggas. Men när vi kommer ner till verksamheterna kan dom inte riktigt anamma det. Hur ska man styra en omsorgsverksamhet utifrån det? Så jag tycker att det är oproportionerligt. Men samtidigt är det väl det man vet som politiker, att det är skattepengar in. Det är hellre pengar in man tittar på, hellre än att anpassa kostnader. Man tycker kanske att det är en negativ spiral att anpassa kostnaderna. Jag upplever det svårt att få ihop det målet med verkligheten och verksamheten, i skolan och omsorgen.

(Ekonomichef Kommun H)

Ju mindre vi blir och ju mer vi föreslår att ta bort, desto mer känsligt blir det för politiken. Det är inga problem att resonera om det. Men man vill gärna stryka sådana förslag och då har man inte förstått kan jag tycka. Men pratar man mer övergripande och strategiskt, det är enklare. Det är när man kommer ner till skarpt läge och detaljfrågor, då blir det svårare. (Ekonomichef Kommun D)

Tjänstemännens kritik av den politiska styrningen delas av vissa av de politiker vi intervjuat. Sånär säger ett kommunalråd när vi frågar hur man i kommunen resonerar kring att anpassa sig till ett på sikt minskande antal invånare;

Jag tror faktiskt inte det har diskuterats någon gång. Det är liksom ingen som ser den framtidsbilden. Jag har inte varit med så länge, men jag har aldrig varit med i några sådana diskussioner om hur vi gör när vi blir färre. Men det är klart att problemet dyker upp. Nu har vi en förskola med 6 barn, men plockar vi bort den då blir det aldrig någon inflyttning. Sådant är jättesvårt. Men det finns inte plan eller någon diskussion om hur vi gör om vi krymper.

(Kommunalråd Kommun H)

Tjänstemännen driver på - politiken håller emot?

Även om en majoritet av de tjänstemän vi intervjuat stämmer in i bilden som ges ovan så är kritiken inte entydig. En ekonomichef anser att politiken varit modig och genom tätt samarbete med förvaltningsledningen lyckats reda ut en tuff ekonomisk situation (Ekonomichef Kommun I). Dessutom kan man tycka att politiker och tjänstemän ska närma sig frågan om långvarig befolkningsminskning på lite olika sätt.

Vi [tjänstemännen] tänker kanske mer rationellt - hur kan vi sänka kostnader och höja kvalitén?

Politiken har ju ett annat fokus, att få hela kommunen att leva och lyssna på befolkningen. Så där kanske man hellre tullar på kvalitén för att hålla fler enheter igång. [...] Men det är ändå politiken som bestämmer. (Ekonomichef Kommun A)

Tjänstemännen kan ha ett mer verksamhetsanpassat synsätt. Vi politiker har ett mer medborgarfokuserat synsätt. Vi kan mer ta hänsyn till hur lösningar kommer att upplevas och inte i första hand hur vi får en rationell verksamhet. [...] Och det är ju meningen också, vi som är folkets företrädare.

(Kommunalråd Kommun E)

Citaten ovan pekar på att tjänstemännen närmar sig de frågor och utmaningar som en långvarig befolkningsminskning ger upphov till utifrån ett *verksamhetsperspektiv*. Politikerna närmar sig istället frågorna i egenskap av *medborgarnas företrädare*. Och eftersom anpassning av många medborgare uppfattas som försämring är det kanske helt logiskt att politiken är mer försiktig när det gäller att ta initiativ till anpassningspolitiska åtgärder? Ett kommunalråd beskriver hur politiken strävat efter att hålla igång skolor och förskolor in i det sista, trots att elevantalet är lågt och trots att kommunens ekonomi därmed blir ansträngd. Bakgrunden, menar vår informant, är en oro för att en skolnedläggning i en mindre tätort ska leda till en ökad utflyttning från – eller minskad inflyttning till – den orten (Kommunalråd Kommun H). Detta är en balansgång och ett politiskt dilemma som återkommer i fler intervjuer;

Det är därför man lite grann ligger och släpar. Man reagerar hellre för sent, just för att inte skynda på några effekter. Man hoppas ju och vill satsa för att vända trenden. Då kan man inte ligga i framkant och skära i sin egen organisation för då föder man problemet. (Ekonomichef Kommun E)

Anpassningspolitiska åtgärder utmanar den politiska logiken på flera sätt. Samtidigt innebär en passiv politisk hållning i dessa frågor att viktiga anpassningspolitiska beslut dels fattas sent, dels måste tas av tjänstemän i förvaltningen. De tjänstemän vi talat med menar att politiken har en benägenhet att föreslå små kostnadsminskningar överallt, istället för att försöka göra en stor kostnadsminskning på ett område (Kommunchef Kommun C). Dessa generella sparbetning har dessutom, enligt våra informanter, en tendens att komma alldeles för sent.

Det man har gjort är oshyvelprincipen. Man har lagt allmänna sparbetning på sparbetning på sparbetning... Sen ser det ut som det gör tillslut. Nu har vi inte ens råd med kläder till hemtjänstpersonalen. (Kommunchef Kommun A)

Det handlar om politik, att våga ta dom här besluten som behövs för att vi ska slippa det här att hyvla lite överallt. Istället göra en rejäl åtgärd och komma i fas på det sättet. (Kommunchef Kommun C)

Vi kan inte vara bra på allting, vi kan inte behålla allting med den här minskande befolkningen. Vi är tvungna att göra val hela tiden och jag tror att det är bättre att välja: det här vill vi ha kvar, det här kan vi ställa åt sidan. Egentligen göra samhället attraktivt för medborgarna. Så att folk vill bo kvar.

(Kommunchef Kommun C)

Vi har höga skatter för att politiken inte har tagit dom beslut som man borde tagit för länge sedan. Hela tiden ligger vi X-antal år för sent i åtgärder och anpassning. Det har inneburit att vi har tvingats höja skatterna. Nu kan vi inte göra det längre.

(Kommunchef Kommun A)

Flera informanter menar att strategin med generella besparingar funnits i den egna kommunen i decennier. I bästa fall anses de ha bromsat utflyttningen från landsbygden på marginalen. I de flesta fall anses denna strategi emellertid ha bidragit till en mångårig ekonomisk kräftgång;

Vi är ju bland de här små kommunerna som har haft en infrastruktur, en skola, vård, anpassad till en större kommun. Då har man i 30-års tid tänkt "sitt still i båten, gör ingenting, ändra så lite som möjligt, krymp". Man får budgeten att gå ihop genom att låta bli att underhålla fastigheter och gator. För att man ska få en vettig service, även om vi ökar lite nu, så hamnar man i det att man måste ta bort sådant som inte behövs. (Kommunalråd Kommun J)

En av de kommunchefer vi talat med menar att politiken smiter ifrån ansvaret för kommunens struktur- och anpassning, genom att istället låta förvaltningarna lösa sina uppgifter med en mindre budget (Kommunchef Kommun E). En annan kommunchef pekar på att det bara är politiken som kan fatta beslut om större verksamhetsförändringar som kan innebära att kostnadsnivåerna verkligen sänks. Sådana beslut, menar kommunchefen i fråga, är nödvändiga för att kommunen ska få pengar över till investeringar;

Sen har vi pratat om att vi skulle behöva göra det där lilla extra, så att vi slipper vara i bakvattnet, så att vi kan vara i fas. Leverera ett plusresultat så att det ges möjlighet att investera i satsningar kanske. Det handlar mycket om det här att vi bara ska dra ner och effektivisera. Det är vad vi efterfrågar från tjänstemannahåll att ta lite ordentligare beslut från politiken och kanske på så sätt, göra några val och välja väg, på sätt skapa ett resultat och ge möjlighet att investera i dom grejer vi tycker är viktigt.

(Kommunchef Kommun C)

Några av de ekonomichefer vi träffat (Kommun G, Kommun D, Kommun F), och som uttryckt oro för politikens passivitet, menar att kommunens ekonomi flera gånger varit hotad, men blivit räddad av mer eller mindre slumpmässiga engångspengar. En ekonomichef menar till exempel att asylmottagande och försäkringspengar från en nedbrunnen idrottshall räddat kommunen från ekonomisk kris (Ekonomichef Kommun G). En annan ekonomichef menar att kommunen "haft lite tur också de senaste året", och hänvisar till en förändring i kostnadsutjämnings-systemet, återbetalning av AFA-pengar, och en god avkastning på kommunens pensionsmedel. Enligt vår informant har dessa engångspengar bidragit till att politikens probleminsikt blivit sämre;

Jag kan ju uppleva att man som ekonom kommer man och målar fan på väggen. Så säger jag "titta här på 2018, det är 34 miljoner minus". Då kan jag uppleva att [politikerna] tänker: så där säger du alltid och det löser sig ändå. [...] Det är klart att det har varit väldigt bra för kommunen att de här intäkterna har trillat in, men de spär på de här beteendena lite och därför tar man inte tag i de långsiktiga problemen. (Ekonomichef Kommun F)

Sammantaget ser vi att det finns en omfattande kritik från de tjänstemän vi talat med som är riktad mot kommunens ledande politiker och på vilket sätt de hanterar kommunens anpassning till en minskande befolkning. Samtidigt finns flera exempel på hur politik och förvaltning ger en likartad och ömsesidigt positiv bild av hur kommunen lyckas hantera de utmaningar som befolkningsminskningen medför. Vi får också höra att förvaltningarna i stor utsträckning är duktiga på att anpassa sin verksamhet efter den budget de blir tilldelade. En ekonomichef menar att de förvaltningarna som genomgått störst förändringar i brukarantal – inom skolan och omsorgen – har skött det hela "exemplariskt" (Ekonomichef Kommun G).

Svårt med organisatorisk förändring

I intervjuerna uttrycker tjänstemännen oro inför fränvaron av långsiktighet, mål och mod i politiken. Samtidigt har vi fått ta del av flera exempel på hur svårt det är att implementera anpassningspolitiska beslut i förvaltningen och i kommunens egen organisation. Flera informanter liknar relationen till de anställda med relationen till medborgarna, där stora verksamhetsförändringar tas emot som försämringar och därför möts med stor skepsis. Ett kommunalråd menar att en genomgripande förändring inom skolområdet gick i stöpet efter ett kraftfullt motstånd från

lärarfacket (Kommunalråd Kommun G). Ett annat kommunalråd menar att "det är inte jätteenkelt att anpassa verksamheterna varken internt och externt", och att situationen lätt upplevs som otrygg av personalen när kommunen måste göra stora verksamhetsförändringar (Kommunalråd Kommun D).

En kommunchef menar att de anställda i verksamheten, precis som medborgarna, har ett bristande förtroende för kommunledningen;

Sen finns det ju en kultur i en sådan här ort som inte är den mest förändringsbenägna. Där det finns en misstro mot kommunledning, och där man sluter sig mot den egna enheten och det som är utanför den egna enheten, den egna förskolan, det är mot oss.

(Kommunchef Kommun A)

Förutom att verksamhetsförändringar inte alltid faller i god jord bland medarbetare finns det även andra typer av hinder för att kunna anpassa kommunens organisation och förvaltning. Ett svar som vi möts av gång efter annan är att arbetsbelastningen i kommunens politiska och administrativa överbyggnad knappast minskar även om befolkningen gör det. Snarast är det tvärt om. "Alla är vi lika inför kommunallagen" säger en informant och menar att alla kommunkontor i landet ska hantera samma uppdrag oavsett befolkningsunderlag (Kommunalråd Kommun I). Andra menar att kraven på kommunen (och inte minst administration och ledning) allt jämt är stegrande.

Den lagstiftning vi ska leva upp till blir mer och mer komplex. Målsättningarna blir bara större och större. Och det är väldigt dyrt för [oss] att bygga upp dom här sakerna. (Ekonomichef Kommun B)

Sammantaget beskriver kommunerna en situation där skattekollektivet som ska finansiera kommunens administrativa överbyggnad minskar med tiden, medan frågorna som ska hanteras av densamma snarast ökar. Mot den bakgrunden är det svårt att anpassa delar av kommunens överbyggnad, som istället riskerar att bli allt större i relation till verksamheten och till det skattekollektiv som bär kostnaderna. "Politiken kostar lika mycket, jag kostar lika mycket", konstaterar en av kommuncheferna (Kommunchef Kommun D). En ekonomichef pratar om kommunens överbyggnad i termer av en så kallad grundorganisation;

Grundorganisationen behövs ju oavsett hur stor kommunen är [...] Vi förväntas producera och leverera lika mycket som en stor kommun, trots att vi har väldigt mycket mindre resurser.

(Ekonomichef Kommun A)

I en kommun berättar man om hur man alltid börjat på kommunkontoret när det funnits behov av att minska antalet tjänster;

Har vi skurit ner fem tjänster i äldreomsorgen har vi alltid minskat en tjänst på kommunkontoret för att skapa legitimitet. (Kommunchef Kommun I)

Att också minska antalet tjänster i kommunhusets korridorer antas alltså mildra den misstro mot kommunledningen som inte sällan uppstår vid nedskärningar och som beskrivits ovan. I samma kommun berättar emellertid ekonomichefen om svårigheter och arbetsbelastningen det innebär att vara ensam ekonom i hela kommunen och gör jämförelser med större kommuner där varje förvaltning bemannas av flertalet förvaltningsekonomer (Ekonomichef Kommun I).

Vårt samlade intryck är att den kommunala förvaltningen i kommuner som krymper står under ett starkt förändringstryck, men har begränsade möjligheter att möta detta förändringstryck långsiktigt och strategiskt. Flera av våra informanter ger en bild av en kommunal organisation som saknar riktning för sitt arbete. Vi möts av vad vi uppfattar som en politisk villrådighet inför en utveckling som inte går i önskvärd riktning. Flertalet av de 19 tjänstemännen vi talat med efterlyser också en tydligare politisk styrning på övergripande nivå i kommunen. I några fall beskrivs hur det politiska uppdraget och tjänstemannauppdraget blandas samman. Även det är en nackdel i en politiskt styrd organisation som har att hantera omfattande förändringar. Vidare är vårt intryck att tjänstemannaorganisationen har begränsade möjligheter att ta fram beslutsunderlag som på ett allsidigt sätt belyser de möjliga konsekvenserna av olika anpassningspolitiska beslut. Tiden och kompetensen räcker inte till, och uppdraget att ta fram sådana underlag ges i liten utsträckning till förvaltningen av politiken.

Kommunen som arbetsgivare

I våra intervjuer har vi tagit fasta på att kommunen också är arbetsgivare – många gånger en av de största på orten. Som arbetsgivare har kommunen behov av personal med många olika kompetenser. Den kommunala organisationer har en omfattande bransch-

bredd, där verksamheten dessutom många gånger regleras genom lagar och förordningar som beslutas på statlig nivå.

Så gott som alla vi har pratat med menar att rekrytering och personalförsörjning är svårt och blir allt svårare i just deras kommun. På frågan vilka tjänster som är svårast att rekrytera till, får vi lite olika svar. Några menar att det främst är problem med de stora yrkesgrupperna inom vård, skola och omsorg (Ekonomichef Kommun F). Andra menar att det är svårast med specialister, eller att det är ett generellt problem oberoende av yrkesgrupp (Kommunchef Kommun E; Kommunchef Kommun C). Svårigheterna att rekrytera personal anses ibland botten i att de små kommunerna har svårt att konkurrera med de större kommunerna vad gäller lön (Kommunchef Kommun E; Kommunalråd Kommun H). Bekymret med en lönekonkurrens som är svår att hänga med i har tydligast framkommit under intervjuerna med de så kallade pendlingskommunerna. Gemensamt för de flesta kommunerna, men kanske allra mest signifikant för de mindre, är att diversifierade arbetsuppgifter och arbetsvillkor lyfts fram som bekymmersamma. I nästan alla intervjuer får vi höra att en tjänsteperson i kommunens förvaltning måste ha egenskapen av att vara mångkonstnär. Detta, menar våra informanter, skiljer sig åt från större kommuner där det finns helt andra resurser till att anställa specialister med en mer avgränsad arbetsbeskrivning. I de mindre och krympande kommunernas förvaltning finns varken behoven av eller resurserna till att ha anställda som ägnar sig åt en avgränsad arbetsuppgift på heltid. Olika former av kombinationstjänster är därför vanliga.

Vi måste nyttja varje enskild persons kompetens. Även om du är anställd som ekonomichef så får man pyssla med mycket annat. Vi anställer väldigt mycket generalister och har svårt att anställa specialister. Dem får vi anlita när vi får problem.

(Kommunalråd Kommun I)

Så är det ju när det kommer till specialister. Det är få som vill jobba ensamma. Man vill ingå i ett arbetslag för att utvecklas etc. Det är ett problem hos oss. Vi försöker samarbeta med andra kommuner för att skapa den där gruppen med intressanta kollegor och tillräckligt intressanta arbetsuppgifter för att folk ska vilja jobba där. (Kommunalråd Kommun J)

Som nämns i citatet ovan möter man inom vissa anställningsområden denna utveckling med mellankommunal samverkan eller med olika former av tjänsteköp mellan kommunerna. De olika samverkansformerna

har sina respektive för- och nackdelar, med den gemensamma principen är att man delar på tjänster och på så vis kan skapa heltidstjänster som är mer specialiserade och därmed mer attraktiva.

När man bildade kommunalförbundet var det för att alla kommuner hade svårt att rekrytera, det var svårt att få tag i folk. Och det har man ju lyckats med nu när man slagit ihop det här i en större organisation. Så det var huvudsyftet, men sen var det såklart ett syfte att kunna hitta besparingar också. [...] Vi hade en miljöinspektör som skulle sköta allt och det blev inte bra. Han kunde inte kunna allt. (Kommunchef Kommun I)

Den andra stora problematiken för oss det är ju kompetensförsörjningen. Inte bara då att få tag i folk och få tag i kompetent folk. Vi måste ju hantera precis samma saker som en stor kommun trots att vi kan inte anställa experter på allt. Där måste vi ju hitta lösningar och det vi pratar mest om idag är att samarbeta över kommungränserna. Det gör vi och kan säkert göra framöver också. Men det är ju främst för att klara kompetensförsörjningen och de pålagor som läggs. (Ekonomichef Kommun J)

De mellankommunala samarbeten vi fått beskrivna gäller framförallt olika specialtjänster inom t.ex. administration, IT, handläggning, inspektion och teknisk verksamhet. Personalbrist inom skola, vård och omsorg löses primärt inte genom samarbeten. Att vissa kommuner i studien inte har egen gymnasieskola är främst ett resultat av för litet elevunderlag snarare än lärarbrist. En informant menar dock att kommunens högstadium på några års sikt kan vara hotat av lärarbrist, innan elevantalet nått en kritisk låg nivå (Ekonomichef Kommun B).

Den mellankommunala samverkans uppskattade effekt på kostnad och kvalitet varierar. Flera informanter menar att ekonomiska besparingar varit en drivkraft bakom utvecklade samarbeten. Samtidigt ger de uttryck för att samarbeten ersatt egna lösningar som varit av ad hoc-mässig karaktär. I sådana fall har samverkan ofta inneburit en stor kvalitetsförbättring, men ibland till ett högre pris.

Vissa delar har blivit betydligt dyrare, bland annat överförmyndarverksamheten. I en liten kommun kan man göra det lite som en skogslösning, för man har inte resurserna att göra allting på rätt sätt. Nu gör vi sakerna på rätt sätt men det har också kostat mer.

(Ekonomichef Kommun A)

Flera informanter menar att samarbeten är en bra lösning på rekryteringsproblematiken, men att de olika samarbetsformerna kringgärdas av onödigt krångliga och detaljerade regelverk. En vanlig åsikt är att samarbeten kring tjänster i många fall kräver att man bygger upp en ny, krävande organisation som exempelvis ett kommunalförbund. Detta är inte vad man behöver, menar informanterna, som istället efterfrågar enklare metoder för att kunna dela på och köpa tjänster.

Jag tror att underlätta samverkan mellan kommuner, genom att tillåta att vi köper tjänster av varandra utan att upphandla. [...] Du kan inte skriva att vi bryter mot upphandlingsreglerna, men man tummar på dom för att kunna köpa tjänster av rätt person eller rätt kommun. (Kommunchef Kommun B)

Ytterligare en försvårande omständighet när det gäller de krympande kommunernas rekryteringssvårigheter är det faktum att den lokala arbetsmarknaden för vissa yrkesgrupper krymper i takt med att andra potentiella arbetsgivare försvinner från orten.

Allt statligt har mer eller mindre försvunnit. Det påverkar rekryteringsbasen med färre ekonomer och tjänstemän. Det påverkar kulturen på orten, det blir mer uttunnat och ett antal arbetstillfällen mindre som kunnat göra att fler kunde bor här.

(Kommunchef Kommun D)

I detta sammanhang lyfter några kommuner dessutom fram möjligheterna till att jobba mer aktivt med så kallad tandemrekrytering. Inte sällan kan en rekrytering falla på att vederbörandes partner inte får anställning på rimligt avstånd ifrån den nya orten. Informanterna lyfter också fram fördelarna med att rekrytera par, gärna unga sådana, då dem ofta blir långvariga och trogna medarbetare som dessutom bosätter sig i kommunen istället för vara inpendlare (Kommunchef Kommun C). Men, för att tandemrekrytering ska vara möjlig krävs att det finns fler kvalificerade jobb på orten.

Slutligen vill vi betona att kommunen som arbetsgivare inte är ensam om svårigheterna med att rekrytera personer med rätt kompetens. Ett flertal informanter berättar om hur kommunens företag dras med likartade rekryteringsproblem, som riskerar att göra dem mindre konkurrenskraftiga och i värsta fall leda till att företagen försvinner från kommunen.

Snart kommer vi ha behov av arbetskraft och finns inte arbetskraften så kommer man att få lägga ner företag för att de inte har folk. Det gör att vi måste få in yngre i kommunen. (Kommunalråd Kommun J)

Vi har stor utflyttning idag, dom här som försvinner efter skolan. Samtidigt har vi problem med att rekrytera människor till jobb. [...]Man har haft bekymmer inom alla områden egentligen. Både inom kommunen och i näringsliv. Alltifrån chefer... det tog 3 månader att anställa en städerska. Det är svårt generellt. Så det är ett jätteproblem.

(Ekonomichef Kommun D)

Sammanfattningsvis vill vi framhålla att svårigheter med rekrytering och kompetensförsörjning är någonting som samtliga kommuner stämmer in i. I de mindre kommunerna, på ett tydligare vis än i de större, försvaras kompetensförsörjningen ytterligare av att endast små resurser kan avsättas för varje enskild kompetens som kommunen måste inhysa. Det ställer särskilda krav på de anställda och försvarar vid nyrekrytering. För att öka kompetensen och underlätta rekrytering inom vissa kommunala verksamhetsområden ingår kommunerna olika former av samverkan. Flera av våra informanter framhåller dock att samverkan i första hand inte är en lösning när det kommer till att rekrytera exempelvis undersköterskor, socialsekreterare eller lärare.

Avslutande diskussion

I vår studie har vi undersökt hur centrala aktörer i kommuner som krymper uppfattar och beskriver den situation som just deras kommun står inför. Vi har i huvudsak ställt frågor om hur en långvarig befolkningsminskning påverkar kommunal politik och organisering, och hur den påverkar den kommunala verksamheten. Vi har också ställt frågor som handlat om statens roll, och om det finns något som kan göras på statlig eller regional nivå för att stödja eller underlätta för kommuner som krymper.

Vår genomgång visar att långvarig befolkningsminskning upplevs ha stora konsekvenser för kommunen – i flera avseenden. Våra informanter talar om kommunen som en demokratisk arena och som en förvaltningsorganisation. De talar också om kommunen som en leverantör av välfärdstjänster, som en samhällsbyggare och som en arbetsgivare. I alla dessa avseenden beskrivs långvarig befolkningsminskning som en utmaning.

Ett annat sätt att beskriva detta på, är att säga att demografisk förändring skapar utmaningar i besluts-

kedjans alla skeden – i såväl *input*-, och *throughput*- som *output*-skedet.¹⁷ Formerna för och resultatet av det politiska beslutsfattandet kan beskrivas som beslutskedjans *input*. Arbetet med att i förvaltningen omvandla politiska beslut (på olika nivåer) till handling kan beskrivas som beslutskedjans genomförandefas (*through put*). De välfärdstjänster som produceras i kommunerna, och som når kommunens medborgare i form av fysisk infrastruktur samt vård, skola, omsorg, kulturutbud och liknande, kan beskrivas som beslutskedjans *output*. Vår bedömning är, som redan nämnts, att en långvarig befolkningsminskning kan ha betydelse för alla dessa skeden i en kommuns beslutskedja.

Beslutskedjans input: politik och medborgerligt engagemang

Våra undersökningar bekräftar det vi trott oss veta sedan tidigare studier (Sysner 2014; Sysner 2015); det är svårt att vara folkvald politiker i en kommun där befolkningen gradvis blir till antalet allt mindre och allt äldre. För det första krymper underlaget för att rekrytera folkvalda. Utflyttningen är ofta selektiv – unga flyttar oftare än äldre – vilket tillsammans med låga födelsetal gör att befolkningen blir allt äldre. Om antalet mandat i bolagsstyrelser, fullmäktige, nämnder och styrelser fortfarande är konstant, innebär det att politikerna rekryteras ur en allt mindre och äldre krets av medborgare. Flera av våra informanter berättar att många av de folkvalda sitter på flera stolar – inte för att de nödvändigtvis vill, utan just för att det är svårt att rekrytera nya politiker. Ofrivillig maktkoncentration – i form av personunion eller uppdragskoncentration – kan alltså vara en av följderna av att befolkningen blir gradvis äldre och till antalet allt mindre.

För det andra uppfattas de anpassningar som görs i kommuner som krymper ofta som regelrätta besparingar, trots att kostnaden per brukare inte nödvändigtvis blir mindre. De centraliseringar som gjorts inom skolan och i viss mån inom omsorgen möts också av kritik från de boende utanför centralorten. Sammantaget pekar flera av våra informanter på ett omfattande missnöje och en misstro mot kommunens politiker, men också mot dess tjänstemän. Förutom att det bristande förtroendet är ett problem i sig, kan det bidra till att det blir svårt att behålla de politiker som rekryterats.

För det tredje är många av de kommuner som krymper redan befolkningsmässigt små. En liten befolk-

Not. 17. Jfr. Schmidt, V. (2013).

ning innebär att de folkvalda många gånger känner eller är bekant med de som berörs av känsliga beslut. I flera av intervjuerna påtalas att den politiska diskussionen och besluten tenderar att bli personlig, istället för att handla om kommunala prioriteringar på ett mer principiellt plan.

En fjärde omständighet som kan försvåra uppdraget som politiker, är att tillväxt ofta uppfattas som ett övergripande och normerande värde i den lokala politiska debatten. I många kommuner finns förhoppningar om – och strategier för – lokal tillväxt och utveckling. När kommunen inte når dessa mål om tillväxt och utveckling föds ett missnöje mot lokala ledare, även om det i flera fall knappast är dessa som avgör hur befolkningsutvecklingen i kommunen ser ut över tid.

Sammantaget är det flera omständigheter – en liten rekryteringsbas, medborgerlig misstro, nära relationer mellan beslutsfattare och berörda och en samhällelig förväntan på tillväxt – som tillsammans gör att det är svårt att vara politiker i en liten och krympande kommun. Med detta som grund ska politiken sedan ta sig an stora samhälleliga utmaningar och ange färdriktningen för den kommunala organisationen. Som vi ser nedan är det inte helt enkelt.

Beslutskedjans *through put*: att omsätta politik i handling

I intervjuerna har vi ställt frågor om huruvida kommunens förvaltningsorganisation påverkas av en långvarig befolkningsminskning. Tre förhållanden framstår som särskilt viktiga att lyfta fram.

För det första är tjänstemannaorganisationen i den lilla, krympande kommunen ofta förhållandevis liten. I princip samtliga informanter vittnar om svårigheter med att rekrytera rätt kompetens till den kommunala organisationen. Många vittnar om att omvärlden ställer allt högre krav på kommunerna, som då egentligen skulle behöva rekrytera specialister för att klara av att möta dessa krav. I realiteten tvingas emellertid tjänstemännen i de små kommunerna vara generalister både i sid- och i höjddled. Det betyder att de *dels* måste greppa över flera sakområden, måste vara involverade i såväl övergripande och generella processer, som i frågor som är av detaljkaraktär. Konsekvensen av detta är att tjänstemannaorganisationen har begränsade möjligheter att avsätta tid till att ta fram långsiktiga strategier och omfattande faktaunderlag. Den strategiska kapaciteten hos en liten kommun kan därmed beskrivas som begränsad. Vår slutsats är att de kommuner som har allra störst behov av att utveckla strategier för hur man hanterar en långvarig befolkningsminskning, tenderar att ha de

minsta resurserna – i tid, ekonomi och kompetens räknat.

För det andra ser vi ett behov av en tydligare politisk styrning. En av politikens grundläggande uppgifter är att prioritera – sådant som är viktigt framför sådant som är mindre viktigt. Politik handlar på så vis om att fördela värde, och om att besluta vem som får; vad, hur, när och varför? Som vi redan konstaterat förefaller politikens förmåga att bära detta ansvar vara begränsad. Istället görs prioriteringar i form av generella besparingskrav sent i budgetprocessen. De långvariga befolkningsminskningens konsekvenser blir på så vis inte en fråga för generell politisk debatt och diskussion, utan en fråga av praktisk karaktär, som är upp till tjänstemännen att hantera.

För det tredje är det svårt för en liten tjänstemannaorganisation att ta fram underlag som på ett allsidigt sätt beskriver de möjliga konsekvenserna av ett visst beslut. Vi ser här vad vi kallar det anpassningspolitiska dilemmat. Innebär en aktiv anpassningspolitik att man aktivt tar bort och minskar ner i verksamheter där brukarna är för få? Och innebär en sådan politik att man skyndar på befolkningsminskningen där den redan äger rum? Eller skapar en aktiv anpassningspolitik ett ekonomiskt utrymme för investeringar i sådant som kan höja kommunens attraktivitet? Efter att ha besökt tio krympande kommuner har vi goda skäl att tro att svaret är ja på båda påståendena. Dilemmat gör därmed skäl för sitt namn.

Beslutskedjans output: kommunens service till medborgarna

I intervjuerna återkommer våra informanter till svårigheterna med att ställa om verksamheten i takt med att befolkningsunderlaget förändras. Befolkningsförändring sker ofta kontinuerligt och i små successiva steg. Att anpassa en verksamhet i successiva steg är däremot svårt. Anpassningen sker snarast stegvis och frågan om när, och i vilket skede en verksamhet ska anpassas är svår.

Skolan och dess organisering är en fråga som återkommer i samtliga intervjuer. I vissa kommuner är elevunderlaget mindre än 40% av vad det var under 1970-talet. I samtliga kommuner har man erfarenhet av skolnedläggningar – både i tätorterna och på landsbygden. Det är emellertid inte bara elevunderlag och ekonomi som legat till grund för omorganiseringar på skolans område. Ökade krav – till exempel på pedagogisk kvalitet – har också varit av betydelse när byskolor lagts ner och skolororganisationen centraliserats.

I flera av våra intervjuer möts vi av en normativ diskussion som handlar om vilka värden som är de

mest eftersträvansvärda; att kommunens välfärdsservice håller en jämn och hög kvalitet, eller om kommunens välfärdsservice har en hög grad av tillgänglighet i hela kommunen. Om jämn och hög kvalitet är det överordnade värdet, ses centralisering av verksamheter som en nödvändighet. Om hög grad av tillgänglighet är idealet, eftersträvas istället en verksamhet som är mer decentraliserad. I dagsläget synes dessa två ideal – hög kvalitet och hög tillgänglighet – vara svåra att förena eftersom det blir för kostsamt, åtminstone i kommuner med omfattande glesbygdsområden. Under flertalet av de intervjuer vi genomfört har vi fått lyssna till kritik riktad mot politiker, i ledande positioner såväl som i opposition. Kritikererna, som inte sällan är politiker själva, menar att tillgängligheten värnas så till den grad att kvalitén i verksamheterna inte förs upp till diskussion. Samtidigt finns en rad statligt reglerade kvalitetskrav som är svåra att uppnå om en skol- eller omsorgsenhet är mycket liten. Det gör att diskussionen om kvalitet kontra tillgänglighet i vissa fall blir hypotetisk; kommunen måste prioritera kvalitet åtminstone i sådan utsträckning att man når de krav som staten ställer.

Ett bestående intryck av våra intervjuer är också att flera av de kommuner vi besökt står inför omfattande investeringsbehov. Många av de anläggningar som finns i kommunen byggdes under 1960- och 70-talet då flera kommuner upplevde en stark tillväxt. Nu måste fastigheter, simhallar, VA-anläggningar och gatunät renoveras. Samtidigt krymper avgiftskollektivet – kostnaderna för drift och underhåll fördelas på allt färre användare. Intresset hos privata entreprenörer att investera i till exempel bostäder och fritidsanläggningar beskrivs som begränsat. Möjligheterna att skapa ett positivt resultat i driftsbudgeten och utrymme för en mer omfattande investeringsbudget beskrivs också som mycket litet. Resultatet blir att många kommuner skjuter ett omfattande investerings- och underhållsbehov framför sig.

Två frågor dröjer sig kvar i anslutning till denna diskussion. För det första är det oklart hur och när ett sådant investeringsbehov ska tas om hand av kommande generationer. För det andra kan man fråga sig vilka möjligheter dessa kommuner har att investera i tillväxtfrämjande åtgärder.

Små kommuner – stora krav

Avslutningsvis vill vi lyfta fram tre iakttagelser av mer generell karaktär. För det första får vi det bestämda intrycket att den långvariga befolkningsminskningen är en större utmaning i de redan små kommunerna. Utrymmet för innovativa lösningar, intern omorganisation och effektivisering är större i en stor

kommun än i en liten. Flera av informanterna i de små kommunerna upplever att man redan vidtagit alla anpassningspolitiska åtgärder som går att vidta. Dessutom är en liten kommun mer sårbar än en stor. Små kommuner är, till exempel, mer känsliga än de stora för plötsliga förändringar på intäktssidan, förändrade eller skärpta krav från staten, eller den kompetensförlust som uppstår när enskilda medarbetare slutar.

För det andra är ett bestående intryck att företrädarna för de små och krympande kommunerna upplever att det är svårt att leva upp till de krav som staten ställer på den kommunala verksamheten. Lagstiftningen upplevs som allt mer komplex, och målsättningarna avseende kvalitet och tillgänglighet blir allt djärvare. Kraven på administrativa rutiner och uppgiftslämnande uppfattas som orimligt stora.

För det tredje drar vi slutsatsen att det finns ett utbrett behov av ökad kunskap om hur man styr och leder en liten och krympande kommun, stadd i ständig förändring. Den kunskap som efterfrågas rör inte i första hand den kommunala verksamheten, eller de specialistområden som finns på ett mer uttalat sätt i en större kommun. I stället efterfrågas kunskap av en mer övergripande och principiell karaktär – där styrning, ledning och organisering i relation till såväl externa aktörer som till medborgare, förtroendevalda, tjänstemän och medarbetare diskuteras utifrån den lilla kommunens perspektiv.

Litteratur

- Fjertorp, J. (2013): *Hur påverkas kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar?* NatKom/Kfi Rapport 17, Göteborg.
- Haase, A., Hospers, G.J., Pekelsma, S., and Rink, D. (2012): *Shrinking Areas. Front-runners in Innovative Citizen Participation*, The Hague: European Urban Knowledge Network
- Hollander, J.B. (2011): "Can a City Successfully Shrink? Evidence from Survey Data on Neighborhood Quality", *Urban Affairs Review*, 47(129), pp
- Hollander, J.B. and Nemeth, J. (2011): "The bounds of smart decline: A foundational theory for planning shrinking cities", *Housing Policy Debate* 21:3, pp. 349-367
- Hospers, G.J and Reverda, N. (2015): *Managing Population Decline in Europe's Urban and Rural Areas*. Heidelberg/New York/Dordrecht/London, Springer
- Hutter, G. and Neumann, I. (2008): "Learning and Spatial Planning Practices - Towards a Stage Model in Shrinking Cities". *Learning Cities in a Knowledge-Based Society. XIth EURA Conference*, Milan, October 9-11, 2008
- Kotilainen, J., Eisto, I. & Vatanen, E. (2013): "Uncovering mechanisms for resilience. Strategies to counter shrinkage in a peripheral city in Finland". *European Planning Studies*. 23(1), pp. 53-68
- Leetmaa 2015: 150
- Leetmaa, K., Kriszan, A., Nuga, M, and Burdack, J. (2015): "Strategies to Cope with Shrinkage in the Lower End of the Urban Hierarchy in Estonia and Central Germany". *European Planning Studies*, (23):1, pp. 147-165
- Martinez-Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S., and Cunningham-Sabot, E. (2012): "Shrinking cities: Urban challenges of globalization", *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2), pp. 213-225
- Nordic Council (2011): *Mega Trends*. TemaNord 2011:527. Copenhagen: Nordic Council of Ministers
- Putnam, R.D. (1995): "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy* 6(1), pp. 65-78
- Reckien, D. and Martinez-Fernandez, C. (2011): "Why do cities shrink?", *European Planning Studies* 19(8), pp. 1375-1397
- Schmidt, V. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2-22
- Sousa, S., and Pinho, P. (2013): "Planning for Shrinkage: Paradox or Paradigm". *European Planning Studies*, ahead-of-print: pp. 1-21
- Statens bostadsnämnd (2005): *Statens stöd för kommunala bostadsåtagande 1998-2005: om bostadsdelegationen och statens bostadsnämnd*
- Statistiska centralbyrån (2015a): Befolkningsstatistik t.o.m. 2013
- Statistiska centralbyrån (2015b): Befolkningsstatistik t.o.m. 2014
- Weck, S., and Beisswenger, S. (2013): "Coping with peripheralisation: Governance Response in Two German Small Cities", *European Planning Studies*, pp.2-16
- Wiechmann, T, and Pallagst, K.M. (2012): "Urban shrinkage in Germany and the USA: A comparison of transformation patterns and local strategies". *International Journal of Urban and Regional Research* 36(2), pp. 261-280
- Wiechmann, T. and Bontje, M. (2015): "Responding to Tough Times: Policy and Planning Strategies in Shrinking Cities", *European Planning Studies*, 23(1), pp. 1-11

Källor

Intervjuer

Ekonomichef, Hagfors kommun, 2015-06-09

Kommunchef, Hagfors kommun, 2015-06-09

Kommunstyrelsens ordförande, Hagfors kommun, 2015-06-09

Ekonomichef, Hultsfreds kommun, 2015-04-27

Kommunstyrelsens ordförande, Hultsfreds kommun, 2015-04-27

Ekonomichef, Laxå kommun, 2015-05-12

Kommunchef, Laxå kommun, 2015-05-12

Kommunstyrelsens ordförande, Laxå kommun, 2015-05-12

Ekonomichef, Ljusnarsbergs kommun, 2015-05-07

Kommunchef, Ljusnarsbergs kommun, 2015-05-07

Kommunstyrelsens ordförande, Ljusnarsbergs kommun, 2015-05-07

Ekonomichef, Nordmalings kommun, 2015-05-18

Kommunchef, Nordmalings kommun, 2015-05-18

Kommunstyrelsens ordförande, Nordmalings kommun, 2015-05-18

Ekonomichef, Sollefteå kommun, 2015-05-20

Kommunchef, Sollefteå kommun, 2015-05-20

Kommunstyrelsens ordförande, Sollefteå kommun, 2015-05-20

Ekonomichef, Söderhamns kommun, 2015-06-16

Kommunchef, Söderhamns kommun, 2015-06-16

Kommunstyrelsens ordförande, Söderhamns kommun, 2015-06-16

Ekonomichef, Valdemarsviks kommun, 2015-04-23

Kommunchef, Valdemarsviks kommun, 2015-04-15

Kommunstyrelsens ordförande, Valdemarsviks kommun, 2015-04-24

Ekonomichef, Ydre kommun, 2015-06-22

Kommunchef, Ydre kommun, 2015-06-22

Kommunstyrelsens ordförande, Ydre kommun, 2015-06-22

Ekonomichef, Åsele kommun, 2015-05-22

Kommunchef, Åsele kommun, 2015-05-22

Kommunstyrelsens ordförande, Åsele kommun, 2015-05-22

Fd. Kommunfullmäktiges ordförande, Åsele kommun, 2015-05-22

Bilaga 1

Urbaniseringens konsekvenser - Intervjuguide

Vår studie ingår i ett större projekt som SKL driver. Vår studie, precis som det övergripande projektet, handlar om vilka konsekvenser urbaniseringen har i kommunerna. Forskare på andra universitet undersöker urbaniseringens konsekvenser i kommuner som växer. Vi på CKS undersöker konsekvenserna i kommuner som har en långvarig befolkningsminskning.

Det vi är intresserade av är alltså din bild av vad det innebär att vara en kommun med minskande befolkningsmängd. Våra frågor är tämligen övergripande, eftersom vi vill ge de vi samtalar med utrymme för reflektion.

1. Krympandets problem och utmaningar *

- › Vilka bedömer du är de största/viktigaste problemen och utmaningarna som befolkningsminskningen medför i kommunen?
- › Hur fördelar sig dessa problem och utmaningar mellan olika delar av kommunen? (Någon särskilt utsatt grupp/plats?)

2. Kommunen som aktör: egen handlingskraft och förmågan att hantera befolkningsminskningen

- › Är det möjligt för kommunen att själv påverka befolkningsutvecklingen i kommunen? I vilken mån är ni beroende av andra aktörer/faktorer?
- › Hur gör ni för att hantera de problem och utmaningarna som befolkningsminskningen för med sig? På kort och lång sikt?
- › Har du några exempel på konkreta politiska beslut som tagits tills följd av den demografiska utvecklingen?

3. Befolkningsminskning som politisk fråga

- › Märker man av, i kommunen och bland medborgare, några reaktioner på att befolkningen minskar? Hur upplever du stämningen kring den politiska frågan att kommunen krymper?
- › Vad innebär det för dig som politiker/chef att befolkningsutvecklingen ser ut som den gör?
- › Finns det en lokal debatt kring kommunens sätt att hantera frågan? **

4. Stöd och hjälp till krympande kommuner

- › Vilken form av hjälp/stöd behöver ni som för att klara era uppdrag (till exempel från region/stat)?
- › Vad annat kan göras på statlig eller regional nivå för att stödja eller underlätta för kommuner som krymper? ***

5. Framtiden

- › Hur ser det ut i er kommun om 25 eller 50 år? Kommunorganisationen? Övriga samhällslivet?
- › Vilka processer leder dit?

* Beträffande t.ex.:

- Kommunens ekonomi
- Tillgång och kvalitet i den kommunala servicen?
- Centralort och periferi
- Fysisk planering, bostäder, infrastruktur
- Kompetens och rekrytering (hög/ låg personalomsättning)?
- Rekrytering av politiker, avlönat/fritid
- Andra (bortglömda) utmaningar/konsekvenser

** Åsiktsskillnader mellan

- Partier
- Medborgare
- Andra aktörer

*** Stöd i form av till exempel

- Samverkanslösningar
- Kompetensförsörjning
- Regelförenklingar
- Avlastning i små och kunskapsintensiva åtaganden

Bilaga 2

TABELL 2. Antal och procentuell förändring av invånare i åldern 65 år och uppåt, 1974–2014 (SCB 2015b)

Förändring av antalet äldre	1974	1984	1994	2004	2014
Åsele	1 055 100,0%	1 189 112,7%	1 099 104,2%	925 87,7%	870 82,5%
Ljusnarsberg	1 521 100,0%	1 623 106,7%	1 509 99,2%	1 291 84,9%	1 373 90,3%
Hagfors	3 402 100,0%	3 511 103,2%	3 599 105,8%	3 401 100,0%	3 396 99,8%
Sollefteå	5 238 100,0%	5 743 109,6%	5 810 110,9%	5 144 98,2%	5 307 101,3%
Hultsfred	3 404 100,0%	3 630 106,6%	3 667 107,7%	3 331 97,9%	3 602 105,8%
Ydre	942 100,0%	987 104,8%	935 99,3%	875 92,9%	1 021 108,4%
Söderhamn	5 825 100,0%	6 109 104,9%	6 058 104,0%	5 810 99,7%	6 710 115,2%
Nordmaling	1 559 100,0%	1 704 109,3%	1 709 109,6%	1 644 105,5%	1 887 121,0%
Laxå	1 298 100,0%	1 424 109,7%	1 469 113,2%	1 424 109,7%	1 591 122,6%
Valdemarsvik	1 635 100,0%	1 821 111,4%	1 829 111,9%	1 741 106,5%	2 295 140,4%

Bilaga 3

TABELL 3. Antal och procentuell förändring av invånare i åldern 7–16 år, 1974–2014 (SCB 2015b)

Förändring av antalet skolbarn	1974	1984	1994	2004	2014
Laxå	1 374 100,0%	1 073 78,1%	885 64,4%	809 58,9%	532 38,7%
Hagfors	2 661 100,0%	1 922 72,2%	1 648 61,9%	1 591 59,8%	1 079 40,5%
Ljusnarsberg	960 100,0%	814 84,8%	685 71,4%	685 71,4%	463 48,2%
Hultsfred	2 673 100,0%	2 136 79,9%	2 067 77,3%	1 974 73,8%	1 301 48,7%
Åsele	607 100,0%	476 78,4%	436 71,8%	415 68,4%	304 50,1%
Söderhamn	4 302 100,0%	3 847 89,4%	3 141 73,0%	3 468 80,6%	2 491 57,9%
Sollefteå	3 230 100,0%	2 967 91,9%	2 843 88,0%	2 567 79,5%	1 977 61,2%
Valdemarsvik	1 152 100,0%	1 248 108,3%	1 154 100,2%	1 062 92,2%	732 63,5%
Ydre	588 100,0%	590 100,3%	589 100,2%	536 91,2%	391 66,5%
Nordmaling	1 057 100,0%	1 073 101,5%	1 152 109,0%	1 001 94,7%	769 72,8%

Samverkan för en fungerande lokal samhällsstruktur

Text: Ola Mattisson och Hans Knutsson, Lunds universitet

Under åren har den svenska kommunala sektorn förändrats vid flera tillfällen. I takt med att samhället utvecklats har kommunerna fått förändrade uppgifter och ett utökat ansvar. Detta har också initierat diskussioner om geografisk indelning och vilka förutsättningar denna ger att klara uppdraget. Hittills har gränserna huvudsakligen dragits utifrån hänsyn till demokrati och skalekonomisk effektivitet. Hur den kommunala kartan ska se ut har med jämna mellanrum utretts. Senast gränserna utreddes var 2007, då Ansvarskommittén lade fram sitt betänkande. Detta resulterade dock inte i några statliga beslut om gränsförändringar.

Det är endast i undantagsfall som gränserna förändrats genom centrala beslut. Istället har kommuner och landsting valt att använda samverkan som ett svar på sina utvecklingsbehov. I takt med att kraven skärpts under de senaste decennierna har också förekomsten av samverkan ökat. I tilltagande omfattning väljer kommuner att göra gemensam sak för att klara de utmaningar man står inför.

Förekomsten av olika samverkansorganisationer är någorlunda känd, likaså har för- och nackdelar med samverkan redovisats tidigare (se t.ex. Anell och Mattisson, 2009). Det är emellertid inte enkelt att samverka och det är långt ifrån alla försök som verkställs.

Ännu färre resulterar i fungerande samverkan. Trots att det förefaller besvärligt uppfattas samverkan fortfarande som en attraktiv strategi. Enskilda kommuner upplever i tilltagande grad att de inte har förutsättningar att klara sina uppdrag på egen hand och söker samverkanslösningar för att skapa bättre förutsättningar.

Ambitionen med detta kapitel är att bidra till en förnyad diskussion om den lokala offentliga samhällsstrukturen. Projektets syfte är att göra en empiriskt grundad analys av när det kan vara lämpligt, respektive mindre lämpligt, för kommuner att samverka interkommunalt i syfte att klara av sitt välfärdsuppdrag. Studien ämnar besvara nedanstående frågor:

1. För vilka verksamhetsområden är det lämpligt respektive mindre lämpligt för kommuner att samverka interkommunalt, allt i syfte att klara av sitt välfärdsuppdrag?
2. Vilka effekter ger interkommunal samverkan upphov till?
3. Är samverkan verkkningsfull som strategi för att skapa mer effektiva utvecklings- respektive produktionsförutsättningar?

Tillsammans avser frågorna belysa hur effektiv samverkan kan vara som strategi för att skapa en mer ändamålsenlig lokal samhällsstruktur.

Studien bygger på intervjuer med 18 kommunföreträdare, jämnt fördelade mellan kommunchefer och kommunstyrelseordförande. Urvalet av kommuner har gjorts utifrån två olika kriterier. En urvalsgrund har varit att tala med personer som har god kunskap och erfarenhet av interkommunal samverkan. En andra urvalsgrund har varit att tala med företrädare för kommuner som har speciella kännetecken. Vi har i vårt urval kommuner med dels växande, dels krympande befolkningstal, stora och små kommuner och kommuner med väldigt mycket och väldigt lite samverkan. Urvalet är inte gjort för att kunna dra några slutsatser om enskilda situationer utan endast i syfte att öka bredd och variation i möjliga exempel och erfarenheter från respondenterna.

Samverkan ökar i omfattning

Svenska kommuner är involverade i omfattande samverkan som kontinuerligt ökar. Historiskt har den vanligaste formen för samverkan handlat om avtal och utbyten, d.v.s. så kallad lös samverkan. Enligt de uppgifter som finns står denna för ca 75% av den samverkan som sker (SKL, 2002; Andersson, 2007). Sedan sekelskiftet har emellertid användningen av gemensamma nämnder, kommunalförbund och samordningsförbund ökat kraftigt. De flesta kommuner och landsting är numera medlemmar i en eller flera gemensamma organisationer. Det kan också tas som indikation på att den enskilde huvudmannen upplever försämrade förutsättningar att ensam lösa sina uppgifter. Under de senaste åren har utvecklingen tilltagit ytterligare och Fjertorp & Mattisson (2013) identifierar nästan 700 samverkansorganisationer, jämnt fördelade mellan aktiebolag och andra former som gemensam nämnd och kommunalförbund.

Tittar man närmare på skälen till att samverka är det fyra centrala motiv som mer eller mindre lyfts fram i alla sammanhang. Därutöver finns ett antal enskilda skäl till att samverka som återkommer (Mattisson, 2000; Anell & Mattisson, 2009; Fjertorp & Mattisson, 2013):

- › *Rationalisering och effektivisering.* Samverkan kan antingen minska de totala kostnaderna eller ge utrymme att erbjuda mer till samma totala kostnad.
- › *Utökning av erbjudandet.* Rationaliseringsvinster har använts för att öka produktionsvolymen eller för att göra kvalitetsförbättringar.
- › *Utveckling och förnyelse.* En större verksamhetsvolym skapar utrymme för insatser kring utveckling och förnyelse.

- › *Rekrytering och kompetensförsörjning.* Större organisationer erbjuder intressantare arbetsuppgifter, både som specialist och generalist.
- › *Övriga skäl* för samverkan kan vara att främja lokal tillväxt, likartad myndighetsutövning mellan kommuner samt politiska och kulturella syften.

Inom vilka områden samverkar svenska kommuner?

Tidigare i kapitlet framgår att kommuner samverkar mycket och i flera olika former. Dock visade det inget om vilka verksamheter eller aktiviteter som samverkan avsåg. Nedan görs en sammanställning över de exempel på samverkan som framkommit. Listan är ingen fullständig inventering av samverkan i Sverige utan utgör en sammanställning av de samverkans exempel som våra respondenter lyft fram vid våra samtal.

Ett tydligt drag i intervjuerna är att det råder ett öppet klimat kommuner emellan och man delar gärna med sig av vad man gör. Därför finns det också gott om forum, inom alla verksamhetsområden, för erfarenhetsutbyten av olika slag. På detta sätt sker alltså en omfattande samverkan i nätverk. I flera intervjuer nämns gemensamma organisationer som SKL, de lokala kommunförbunden samt diverse organisationer för en bransch eller verksamhet. Dessutom finns det på regional nivå en mängd olika projekt och samarbeten kring verksamheter som t.ex. it, utbildning, regional utveckling, attraktivitet och destinationsutveckling samt forskning och utveckling. Det finns också exempel på avtal där kommuner (vanligen i större antal som t.ex. en region) gentemot omvärlden ska agera koordinerat i frågor som t.ex. arbetsmarknad, kompetensförsörjning, näringsliv, turism och infrastruktur. Flera kommunalråd benämner detta som "framtidsorienterade samarbeten" som är "strategiska" och betydelsefulla.

Många kommuner har emellertid gått längre och samverkar kring utförande inom enskilda funktioner eller aktiviteter. Karakteristiskt är att det då är färre kommuner som på olika sätt har skapat gemensamma resurser som har att täcka alla samverkande kommuners behov. Formerna varierar men vanligt förekommande är avtal eller gemensam nämnd. Att köpa tjänster eller kapaciteter av varandra anses emellertid som svårt då det krockar med Lagen om Offentlig Upphandling. Nedan ges en lista med exempel på verksamheter och samarbeten.

- › Gemensam näringslivsorganisation
- › Samordnade resurser för konsumentrådgivning

- Inköps- och upphandlingssamverkan (flera exempel)
- Inrättande av gemensamma tjänster för chefer/specialister (miljö, räddningstjänst, tillsyn)
- Inrättande av gemensamma tjänster i verksamheter där låg volym skapar svårigheter som t.ex. energirådgivare, alkoholhandläggare.
- Program för kompetensutveckling, ledarskapsutbildning, traineeprogram
- SFI
- Utbyte av juridiktjänster.

Det finns också mer omfattande samverkan som täcker både tjänsteproduktion och myndighetsutövning. Merparten av dessa verksamheter/funktioner kan anses vara av administrativ (back-office) karaktär såsom:

- Gemensam växel
- Gemensamma resurser för överförmyndare, nämnd och förvaltning
- Gemensamma resurser (nämnd vanligast) för bygg och miljö
- Gemensamma resurser för it (t.ex. it-nämnd), personalsystem, personaladministration, lönekontor
- Gemensamma resurser för ekonomiadministration (gemensam ekonominämnd)
- Samordningsförbund för rehabilitering.

Det förekommer också mycket samverkan kring kommunal produktion och att dela fysiska produktionsresurser. Det finns flera olika exempel:

- Gemensamma organisationer med ansvar för flera tekniska försörjningar (både skattefinansierade och avgiftsfinansierade). Hur mycket som är gemensamt och hur det är organiserat varierar.
- Gemensamma organisationer (aktiebolag, kommunalförbund eller nämnd) för enskilda försörjningar (vanligen avgiftsfinansierade) som t.ex. vatten, avfall, energi.
- Gemensamma organisationer för bredband (vanligen aktiebolag), räddningstjänst/brandkår.
- Samarbeten inom skolan genom gemensamma förbund eller utbyten.
- Kollektivtrafik genom regionala kollektivtrafikmyndigheter.

Utifrån förteckningarna ovan kan ett antal konstateranden göras. Ett är att det finns många nätverk och informella utbyten. Att medverka är inte hårt förpliktigande men det anses centralt då dessa uppfattas vara en förutsättning för att vara en aktiv part som kommun. Ett annat konstaterande är att

kommuner har valt att samverka när de har hittat en tydlig potential i att ha gemensamma resurser. Det kan röra sig om administrativa resurser som i liten utsträckning är bundna geografiskt och är förhållandevis lätta att använda till en större volym. Motsvarande gäller för specialanpassade resurser eller aktiviteter. För båda har det visat sig möjligt att etablera gemensamma specialister/funktioner.

Det har också skapats gemensamma organisationer för produktion inom teknik och räddningstjänst då det ansetts svårt att klara dessa på egen hand. Kommunerna har sökt former att kunna organisera produktionen gemensamt men samtidigt låta varje enskild kommun själv bestämma omfattning och nivå oberoende av de andra.

Det går att se en skiljelinje mellan kommunala myndighetsbeslut och kommunal välfärdsproduktion. Olika myndighetsbeslut, t.ex. hemtjänstbeslut, bygglov eller försörjningsbidrag, påverkar medborgaren direkt och andra beslut, t.ex. översiktsplaner eller tillstånd för livsmedelshantering, påverkar denne indirekt. Själva produktionen av kommunala välfärdstjänster kan vara decentraliserad eller centraliserad. Vi har inget statistiskt underlag för påståendet, men kommuner förefaller samverka om myndighetsutövning främst när det avser ärenden som påverkar medborgarna indirekt, medan myndighetssamverkan med direkta konsekvenser för kommuninvånaren förefaller mindre vanligt. När det gäller den kommunala välfärdsproduktionen kan vi skönja ett snarlikt mönster. Serviceproduktion, med tät direkt kontakt mellan den som utför tjänsten och den som tar emot den, t.ex. grundskola och hemtjänst, är oftare lokal i sin natur än i de fall då avståndet mellan parterna är längre och då tjänsten används indirekt och mindre frekvent, t.ex. vattenrening eller gatuunderhåll.

Noterbart är att den samverkan som förteckningen ovan omfattar utgör en mycket begränsad del av en kommunal budget. I de kostnadsmässigt stora verksamheterna, t.ex. vård och omsorg, saknas det i princip helt exempel på samverkan. Ett par personer säger att de "ska titta på det" men utan att tydligt kunna artikulera inom vilka delar (verksamheter) eller vilka fördelar som ska kunna uppnås. Vi har särskilt frågat angående samverkan inom dessa områden och i intervjuerna är det framför allt två skäl som lyfts fram till att det inte görs.

Det första tar fasta på att potentialen är begränsad. Verksamheterna är extremt lokala till sin natur och därmed är det svårt att – utan väsentliga geografiska omstruktureringar – öka volymen i dessa verksamheter. Det kan handla om att transportera skolbarn till färre och större skolor eller att placera äldre i

särskilda boenden långt från de enskildas hemtrakter. En ensam kommun skulle på så vis kunna sänka enhetskostnaden för grundskola eller särskilt boende genom att samverka med andra kommuner. Kvalitetsaspekterna i dessa verksamheter är dock av sådan natur att en viss ekonomisk förbättring sannolikt uppvägs av en upplevd kvalitetsförsämring. Närhet till familj och god kännedom om och kontinuitet i vem som är lärare respektive omsorgspersonal är exempel på kvalitetsaspekter. Ett andra skäl är att dessa tjänster utgör kärnan i välfärdsuppdraget genom att "ligga nära väljaren" och därmed vara viktiga frågor för de förtroendevalda politikerna. Det är avgörande för en kommun (och de beslutande politikerna) att ha full påverkansmöjlighet inom dessa verksamheter utan att behöva anpassa sig till och göra kompromisser med andra kommuner. Detta kan accepteras, och också ofta lösas, i andra verksamheter som är mindre politiskt känsliga. Men utifrån att de stora välfärdstjänsterna är personalintensiva och har begränsade stordriftsfördelar och samtidigt är politiskt känsliga till sin natur, är inte samverkan någon attraktiv lösning.

I våra intervjuer framställs samverkanspotentialen som antingen en livboj eller en kompass. Vid en första anblick förefaller små krympande kommuner vara de som ser samverkan som en livräddning medan större och växande kommuner ser samverkan som en riktningssignal. Det finns emellertid exempel på små minskande kommuner som har samverkan som en kompass och ledstjärna, vilket gör det svårt att dra några entydiga slutsatser – åtminstone av vårt intervjuunderlag att döma.

Strikt ekonomiskt finns det en effektiviseringspotential i de verksamheter som kommuner idag inte samverkar kring. Verksamhetskalkylen är enkel: totala kostnader dividerat med antal enheter. En centralskola eller ett enda stort särskilt boende med ett större geografiskt upptagningsområde förbättrar i de flesta fall denna kvot. När det gäller markexploatering och dragning av VA-nät gäller samma princip. Men ekonomin återfinns bara i den ena av vågskålarna. Samverkan är en politisk fråga, där de folkvalda har att bedöma även vikten av det som ligger i den andra vågskålen. Människorna i de familjer som berörs av samverkanslösningar befinner sig i ett socialt sammanhang. Den kommunala välfärdsproduktionen utgör viktiga villkor för de liv som folk lever. När samverkanslösningar inkräktar på det liv som den enskilde lever och är van vid blir det med ens en svår balansakt för ansvariga politiker att realisera den potential som kan finnas i en viss samverkan.

Samverkan – vilka blir effekterna?

Historien visar att kommuner alltid har samverkat. Inte sällan har det varit en längre process att få till stånd dessa samarbeten där många avvägningar behöver göras. Detta innebär också att det inte är entydigt att uttala sig om vilka effekter som följer specifikt av samverkan och vad som eventuellt kan följa av andra händelser i samband med att samverkansinitiativ tas. I nedanstående punkter sammanfattas respondenternas erfarenheter av vilka effekter interkommunal samverkan kan ge:

- › Kunskap och kompetens
- › Professionalisering
- › Kvalitetshöjning
- › Verksamhetsbetingad kostnadsreducering
- › Kostnadseffektivisering
- › Förbättrad extern samordning
- › Försvårad medborgardialog
- › Försämrad intern samordning, styrning och kontroll

Det tema som erhåller mest uppmärksamhet från respondenterna handlar om tillgång till kunskap och kompetens. Flera respondenter pekar på att den enskilda kommunen får allt svårare att skaffa resurser för att klara en kompetent produktion. I takt med ökade krav på de kommunala verksamheterna ökar behovet av specialiserad kunskap inom många olika verksamhets- och kompetensområden. Ju fler specialiserade resurser som behövs desto större total volym krävs i verksamheten för att kunna bära kostnaden. Flera respondenter menar också att denna typ av frågor aktualiseras särskilt i samband med pensionsavgångar där t.ex. en generalist behöver ersättas med flera olika specialiserade kompetenser. Dessa finns inte hos en och samma person och det finns ofta inte ekonomiskt utrymme att anställa flera olika personer. Därmed finns en risk att vissa aktiviteter inte utförs alls eller på ett bristfälligt sätt. Genom samverkan erhåller kommunerna en större verksamhetsvolym som därmed också får bättre bärkraft för speciella kompetenser eller funktioner. Detta gäller såväl inom små, relativt sett, avgränsade verksamheter, t.ex. överförmyndare eller alkoholhandläggare, som inom mer omfattande aktiviteter som t.ex. ekonomihantering eller hantering av plan- och byggärenden.

"Vi tycker att det fungerar bra med samutnyttjande av resurser." ^{Kc}

"Vi kan inte sitta på allt detta var för sig. Det blir för dyrt och det blir för låg beläggning." ^{Kso}

Materialet indikerar klart att samverkan har resulterat i dessa effekter. Flera intervjupersoner nämner särskilt att detta har varit enda vägen för dem att skaffa det ekonomiska utrymme som krävs för att klara en bredd av enskilda specialistkompetenser och att utveckla dem.

”Nu har vi betydligt lättare att finna kompetens än vi hade som enskilda kommuner. Det är en stor skillnad, och en viktig skillnad.” K_{so}

”Den främsta effekten är professionalisering.” K_c

”Jag känner ju att som liten kommun är vi i stort behov av att hitta lösningar tillsammans med andra. Vi blir ju generalister, och måste hitta former för att dela och köpa tjänster i större omfattning än idag.” K_c

Ökad ekonomisk bärkraft genom samverkan har också skapat möjlighet att utforma mer intressanta paket av arbetsuppgifter, d.v.s. befattningar och tjänster. Därmed har det också visat sig vara betydligt lättare (och ibland ens möjligt) att rekrytera den kompetens som behövs. Ett större arbetsområde skapar förutsättningar för intressanta arbetsuppgifter och professionella utvecklingsmöjligheter. Erfarenheterna är att storlek är viktigt och det upplevs som stimulerande att arbeta gentemot flera kommuner, även om det också är mer komplicerat.

”Hur f-n rekryterar vi annars en chef till räddningstjänsten till vår lilla kommun?” K_{so}

”För vår del är det helt nödvändigt” K_c

Ett annat samverkansområde som främjar rekrytering handlar om gemensamma traineeprogram som är mycket vanligt förekommande och inom många olika verksamhetsområden.

”Det handlar inte bara om rätt kompetens utan också om en blandad åldersstruktur. Vi måste ju fylla på med nytt blod.” K_{so}

Ytterligare en effekt som lyfts fram av flera personer handlar om stabilitet och säkerhet. Med en större volym följer vanligen att fler individer är inblandade vilket gör verksamheten mindre sårbar vad gäller dels myndighetsfunktioner, dels utföraraktiviteter som t.ex. beredskap. Det är lättare att täcka upp vid sjukdom och frånvaro och fler individer som arbetar tillsammans skapar bättre villkor för professionell utveckling.

”Vi fick en helt annan muskelstruktur i ett samarbete som detta.” K_c

”Den lilla kommunen är väldigt sårbar.” K_{so}

I de fall kommuner samverkar inom ramen för en gemensam organisation, bildad för ändamålet, framstår ovanstående effekter ännu tydligare. I flera fall jämför intervjupersonerna förutsättningarna i den gemensamma organisationen med hur det tidigare var, eller hur det skulle kunna vara, inom den egna enskilda kommunen. I samtliga fall konstateras att en gemensam organisation har vida starkare förutsättningar att klara uppdraget vad gäller kompetens, kapacitet och stabilitet.

”Vi skulle aldrig klara av att fixa det så på egen hand.” K_c

”Vi fick ju plötsligt tillgång till en massa kapacitet som vi inte haft förut.” K_{so}

Generellt sett beskriver respondenterna sig som nöjda med de gemensamma organisationerna avseende deras förmåga att leverera.

Sammantaget innebär starkare kompetens och en säkrare verksamhet att den enskilda kommunen via samverkan kan erbjuda en generellt högre kvalitet på sitt utbud. Samverkan medger resurser som annars inte vore möjliga att skaffa. Flera respondenter menar dessutom att detta varit en förutsättning för att nå upp till lagstadgade eller andra minikrav. Samverkan har varit en förutsättning för att klara det kommunala uppdraget.

”Jag tror samverkan är ett måste. Vi klarar oss inte annars, klarar inte uppdraget.” K_{so}

”Proffsigare utförare ... men ks är fortfarande ansvarig för uppföljningen. Tillsynsplikten...” K_{so}

Samverkan uppfattas leda till kompetenshöjning och professionalisering. Samtidigt pekar flera intervjuade på att det kan vara mer krävande. Det gäller att inte tappa taget om verksamheten och dess innebörd. Att låta en mer professionell organisation sköta utförandet innebär inte mindre behov av styrning och uppföljning.

I intervjumaterialet indikeras också att kompetens och professionalisering inte enbart avser tjänstemannaorganisationen utan även de politiska institutionerna. Samverkan ger en större volym inom ett område vilket också skapar fler ärenden för politiken

att agera på. Därmed bygger även politikerna upp en större bas av erfarenheter vilket bygger kompetens. Detta kan vara en fördel generellt, men särskilt inom områden med komplex lagstiftning eller myndighetsutövning som t.ex. inom miljö-, plan- och byggfrågor.

”Får vi lite fler ärenden blir vi lite vassare också i politiken.” ^{K_{SO}}

Därmed kan konstateras att samverkan skapar förutsättningar för ett mer professionellt utförande och därmed också en högre kvalitet än vad man annars kunnat nå.

En annan dimension avser kostnader och resursförbrukning. I alla intervjuer har kostnadsdimensionen berörts och det finns en samstämmighet kring att samverkan kan reducera kostnader. Det råder också samstämmighet om att analysen behöver göras område för område då förutsättningarna är olika inom olika verksamheter. Och det är också så som de intervjuade kommunerna i huvudsak arbetat med samverkan. Kommunerna har gemensamt gått igenom verksamhet efter verksamhet för att undersöka eventuella rationaliseringsmöjligheter. Ser vi tillbaka i historien har dessa ansträngningar resulterat i förhållandevis lite konkreta åtgärder och effekter. I flera intervjuer refereras emellertid tillbaka till processer som startade runt år 2000 och som sen kommit att implementeras därefter, d.v.s. det upplevs ha skett en förändring sedan sekelskiftet. Hur omfattande dessa samarbeten är eller hur de är organiserade varierar mycket och därmed också den ekonomiska potentialen.

Vad som däremot är gemensamt för intervjuutsagorna är att den ekonomiska potentialen av samverkan, i förhållande till insatsen, sällan är tillräcklig för att i sig motivera ansträngningen. Att agera gemensamt kan medföra kostnadsrationaliseringar men de är vanligen inte så omfattande att det innebär att medel i någon påtaglig omfattning kan föras till andra sektorer inom kommunen. Istället har kostnadsreduktionerna använts för att klara uppdraget inom den tillgängliga ramen. Dessa kan komma ifrån enskilda aktiviteter eller poster som kunnat rationaliseras i väsentlig omfattning. Exempel på sådana är t.ex. inköp, beredskap eller licenskostnader vid gemensam it-drift.

”Ser inte framför mig att ekonomin varit ett tungt skäl.” ^{K_C}

”Du spar inte pengar på samverkan – du får ut mer av de pengar du sätter in.” ^{K_C}

”Nja det är ju bara en liten del av kostnaderna vi samverkar om, det är klart att då blir ju betydelsen i helheten mindre.” ^{K_{SO}}

”Men vi gör ju bara det om det finns något att hämta. Men det är klart, det är ju inte ekonomin som är huvudskälet.” ^{K_C}

”Få mycket för en bra peng – det skapar en vinn-vinn situation.” ^{K_{SO}}

”En större aktör är tyngre som upphandlare.” ^{K_C}

Förutom att samordna enskilda funktioner eller aktiviteter samverkar kommuner också inom gemensamma organisationer som har att sköta en hel försörjning, t.ex. inom tekniska och/eller investeringstunga verksamheter. I vilken utsträckning denna samverkan resulterat i lägre kostnader är svårt att bedöma. Denna bild bekräftas både av tidigare studier och ifrån intervjuerna. Ofta görs många förändringar i ambitioner och uppdrag samtidigt och då är det svårt att bedöma hur kostnaderna förändrats av själva samverkansformen. I den mån intervjupersonerna anser sig ha en uppfattning om kostnadsnivån är intrycket att den inte gått ner i någon betydande omfattning. Det är svårt att minska anslag och ramar med hänvisning till samverkan utan det blir snarare fråga om att kräva mer eller högre kvalitet. På direkt fråga är det ingen av intervjupersonerna som ifrågasätter de gemensamma organisationernas effektivitet. Intrycket är att det sannolikt kan vara mer kostnadseffektivt med samverkan och det finns inget som talar för att man kunde gjort det effektivare inom den egna kommunen på egen hand.

”Nog kan det bli effektivare alltid, det kan det alltid, men inte genom att ta tillbaka det till oss själva igen.”

^{K_{SO}}

”Svårt att se att det kan vara ett alternativ att driva det som enskild kommun idag. Det har vi inte råd till.”

^{K_C}

Sammantaget är intrycket att samverkan resulterar i skalfördelar som gör verksamheten mer kostnadseffektiv. Däremot har det varit svårt att realisera dessa i form av lägre totala kostnader utan istället handlar det om att få ut mer av de resurser man satsar.

Utöver effekter kring kapacitet och ekonomi finns också en dimension kring att agera samlat i förhållande till andra intressenter. I rollen som kommunalråd ingår att löpande hantera den kommunala

verksamheten internt, men också att agera utåt. För att påverka kring infrastruktur och andra satsningar krävs att den kommunala nivån agerar enat för allas bästa. Vidare har det betydelse för att kunna utvecklas som företagsort och turistdestination.

”Vi hade kunnat vara ännu mer strategiska och framgångsrika i att framföra krav och behov till nationell nivå.” K₅₀

Noteras kan dock att anmärkningsvärt lite av studerade samverkansinsatser avser de stora kärnverksamheterna eller någon betydande del av kommunens kostnads massa. Så i den mån det pratas om ekonomiska effekter ska de ses i sitt enskilda sammanhang, d.v.s. inom en nämnd eller en förvaltning.

Förutom att skapa ett antal fördelar så har dessa också visat sig vara förenade med vissa komplikationer. I intervjuerna är det framför allt tre olika teman som återkommer kring effekter av samverkan.

Ett första tema avser transparens och dialog med medborgarna. När kommuner samverkar skapas nya instanser och nya organ utanför kommunen och flera respondenter har erfarenhet av att det kan vara svårt att nå ut och förklara för medborgarna hur detta fungerar och vad det innebär i praktiken. Det kan vara svårt att hålla reda på var olika myndighetsbeslut tas (t.ex. gemensamma nämnder lokaliserade i en annan kommun) eller var dessa ärenden bereds (d.v.s. var förvaltningen är placerad). För medborgarna kan detta försvåra kring kontakter och insyn i verksamheten. Det har också visat sig skapa viss otydlighet kring uppdraget och varifrån det kommer. Är den gemensamma organisationen samma sak som kommunen? Eller är det något annat, och vad kan jag kräva som medborgare? På samma sätt blir det svårare att följa ärenden och beslutsfattande för medborgare, media och andra intressenter, dels var beslut tas, dels hur det påverkar den egna kommunen.

När beslut tas i gemensamma forum kan det vara svårt att urskilja beslutsunderlag, beslut och utkräva ansvar kring vad som avser den egna kommunen och vad som avser helheten.

”Våra representanter kan ju rösta hur rätt som helst, men det blir något annat. Hur kan vi förklara det på ett begripligt sätt?” K₅₀

”Ibland blir det otydligt. Man vänder sig gärna till kso eller kc om man är missnöjd med t.ex. tekniken. Och det är ju inte rätt – men svårt att beskriva för gemene man. Det gäller att inte frestas att hänvisa till kommunalförbundet utan att aktivt medverka till att det ändå blir en bra situation.” K₅₀

Flera respondenter nämner denna otydlighet men menar att den kan hanteras genom klok och systematisk hantering. Den är en faktor att beakta men är inget skäl att inte söka realisera de vinster man ser.

Ett andra tema är att samverka kan skapa gränssnittsproblem inom och mellan kommuner, särskilt vid gemensamma organisationer. Ärenden eller individer som berör olika enheter och/eller organisationer hamnar lätt mellan stolarna eller så finns det risk för att kommunen agerar inkonsekvent i ett ärende eller gentemot en individ. Ju fler verksamheter inom kommunen som är involverade i samverkan desto större blir risken för att detta sker. Det kan även uppstå avvägningar mellan det gemensamma (för alla kommuner) och för den enskilda kommunen kring frågor som griper över flera verksamheter, ansvarsområden eller kompetensområden. I intervjuerna nämns ofta frågor kring fysisk planering som kräver ett stort mått av samordning och ömsesidig anpassning mellan olika kommunala enheter. Ett annat område som nämns handlar om tillståndsgivning och miljötillsyn där det krävs ett samspel mellan den som gör tillsyn och respektive verksamhet.

Ett tredje tema handlar om styrbarhet, särskilt när det skapas en gemensam organisation utanför kommunerna. Ifrån kommuner som haft sådana organisationer en längre tid nämns också en risk för att de blir överdrivet självständiga. Utifrån ambitionerna att göra organisationen stark, fokuserad och professionellt inriktad kan den uppfattas som egocentrisk och svårstyrd av moderkommunerna. Verksamheten där blir viktig i sig, utan att förhålla sig till kommunen i övrigt. Och när all kompetens är samlad i den gemensamma organisationen blir det svårt för kommunen att vara en kraftfull motpart. Detta skapar svårigheter. Dels blir det svårt vad gäller prioriteringar i verksamheten och koordination med andra kommunala enheter, dels kan det uppstå komplikationer kring nivåer och resurstilldelningar. Det är t.ex. svårt att hålla igen som en kommun av tre i en samverkan. Kostnadsnivån i samverkansorganisationen tenderar då att ligga kvar, varför andra kommunala enheter måste hålla igen ännu mer för att kompensera.

“Nackdelar? Ja självklart. Vår egen kompetens inom dessa områden försvinner. Man blir urholkad när saker lämnar”. Kc

Det blir ju lätt en stat i staten. Kc samt Kso

En generell erfarenhet är att samverka kan skapa effektivitet i verksamheterna men också en komplexitet på ledningsnivå med att hålla ihop helheten. Ju fler parter som blir inblandade desto mer hänsyn finns att ta. När flera kommuner får dessa olika forum att dra åt samma håll kan de få större effekter av insatserna. Men processen är krävande. Det är avgörande att rätt fråga hamnar i rätt forum, både för beredning och för beslut. Några kommuner har t.ex. en kso-grupp och en kc-grupp för att löpande koordinera och prata sig samman kring frågor inom hela det kommunala fältet. Man uppfattar dessa forum som mycket betydelsefulla och kritiska för att kunna agera gemensamt. Samtidigt har det tydligt uttalats att dessa sammankomster inte handlar om beslutsfattande eftersom detta ska ske i respektive forum som är avsett för detta. Erfarenheterna är att samverkansstyrning kräver regelbundet underhåll och tråget arbete. Tre aspekter av samverkansstyrning som framkommit i vårt arbete är målsättning, prioritering och ansvar.

Aspekter av samverkansstyrning

Att samverka mellan kommuner innebär att enas kring ett eller flera mål som ska uppfyllas gemensamt. I denna enkla beskrivning döljer sig åtminstone tre olika principiella utmaningar: mål måste sättas, resurser och verksamheter måste prioriteras och ansvar måste kunna utkrävas för arbetet. Dessa tre utmaningar kan betraktas som tre överlappande aspekter av samverkansstyrning. När vi betraktar samverkan ur dessa tre aspekter kan vi avgöra när en kommun arbetar strategiskt med samverkan eller använder samverkan mer som en operativ nödvändighet. I följande avsnitt konkretiseras ovanstående aspekter genom att vi återger hur våra intervjupersoner resonerar i frågan om mål, prioritering och ansvar inom interkommunal samverkan. Därefter diskuterar vi på vilket sätt samverkan kan vara en fungerande strategi för svenska kommuner.

Målformuleringsaspekten. Merparten av svenska kommuners målsättningar är reglerade och uttryckta i lag. En kommuns årliga utgifter uppstår i stor utsträckning i skolan samt i barn-, äldre- samt individ- och familjeomsorgen. T.ex. skollagen och socialtjänstlagen pekar i väsentliga delar ut kommunen som ansvarig myndighet.

En frågeställning relaterad till lagstadgade mål berör i vilken utsträckning man som kommun känner sig ”tvingad” till att samverka med andra parter. Befinner man sig ”under galgen” är det sannolikt utslutande lagstadgade mål som är i farozonen för att inte nås. En sådan situation är väsensskild från den då en kommun kan ges möjligheter till att utveckla kvalitet och faktiskt utbud av varor och tjänster och att samtidigt sänka eller bibehålla utgiftsnivån genom samverkan.

En av våra intervjuade kc säger att ”spara” i mening- en sänka den totala utgiftsramen inte finns på agendan. Istället brottas man med att möta en inflyttning t.ex. genom en effektiv markexploatering med endast en åttondel byggbar mark i kommunen och med regionövergripande samverkan kring transportinfrastruktur och kollektivtrafik. Samverkan om kollektivtrafik i en tillväxtregion är inte någon kortsiktig fråga om överlevnad. Målet är snarare att skapa långsiktiga förutsättningar för fortsatt tillväxt. Det omvända läget har vi sett i Norrland, där en kc i en krympande kommun istället talar om en reflexmässig strävan efter samverkan. Gradvis har det tvingats fram en process, en ”tradition”, att i alla situationer överväga möjligheterna till samverkan. Det har också fört med sig många olika samverkanskonstellationer, vilket i sig kräver att folkvalda måste engagera sig i många olika målformuleringsprocesser.

Här finns också en tydlig mänsklig dimension i samverkan, en komplikation som försvårar möjligheterna att komma överens. Så gott som samtliga intervjupersoner har berört begrepp som kulturkrock, personkemi och förtroende. Framgångsrik samverkan bygger på prestigelösa chefer, hävdar en kc bestämt och fortsätter:

“Om inte förtroende finns så måste formella strukturer bestämmas först, sen blir det ett hårt arbete att nå resultat. Där tillit och förtroende har varit utgångspunkt för samverkan, de initiativen består.” Kc

Det förekommer naturligt olika forum för diskussion mellan beslutsfattare på olika nivåer i den kommunala strukturen. Kommunstyrelseordföranden träffas regelbundet och diskuterar gemensamma utmaningar, utmaningar som ibland påverkar vad ett gemensamt kommunalförbund eller bolag behöver göra. Det finns uppenbara risker att beslutsgång och mandat blir åsidosatta i sådana situationer. Icke desto mindre är det klart att gemensamma mål bäst formuleras utifrån gemensamma behov och ”verklighetsuppfattningar”. Sådana gemensamma uppfattningar

möjliggör och motiverar i nästa steg på ett klarare vis hur resurser bör prioriteras till olika ändamål.

Prioriteringsaspekten. I vissa fall påverkas prioriteringsfrågan av vad som händer om kommunen inte samverkar. Här finns tre problem att belysa: för det första kan en kommun vara i en situation att den inte alls kan uppfylla de krav som ställs på den. Trots att kommunen har allokerat resurser för ändamålet lyckas inte kommunen attrahera lämplig person för tjänsten. För det andra kan det finnas skalekonomiska skäl till att gå samman kring en tjänst eller funktion. Det handlar då om att sänka alla samverkande kommuners totala kostnad för funktionen. För det tredje kan det vara en fråga om att höja kvaliteten i arbetet genom att det blir möjligt i samverkan att i större utsträckning rikta resurser till specialistfunktioner. De tre problemen skiljer sig åt hur snart kommunen måste samverka:

”Vi gör det idag för att vi vill, inte för att vi måste. Fler och fler måste.” ^{Kc}

I prioriteringsproblematiken finns en tidsdimension. Samverkan kan spänna mellan att vara en intressant möjlighet till en akut nödvändighet beroende på den enskilda kommunens situation.

Ansvarsaspekten. I intervjuerna med kommunalråd och kommunchefer har inte formalia kommit på tal ofta. Formerna för samverkan förefaller underordnade vad man vill och behöver åstadkomma genom samarbetet. Flera kso har emellertid tagit upp kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet i samband med att kontrollen av samverkan kan bli lidande när det blir många olika samverkansformer och åtagande för en enskild kommun att hålla reda på.

”Uppsiktsskyldigheten kräver att vi har tätta kontakter mellan olika samverkansparter.” ^{Kso}

Att det är en reell fråga för kommunerna kunde avläsas ur en annan kso:s fundering om att det faktiskt är svårt att utkräva ansvar om man ingår i för många olika instanser när ingen vet vem som ansvarar för vad. Det kan också bli ett demokratiproblem, då småpartier sannolikt hamnar utanför de flesta presidier och kommer att hamna utanför många nämnder och styrelser.

Ägardialoger är kritiska för att lyckas med samverkan. I dessa dialoger sätts agendan och ansvar fördelas inom samverkansorganisationen:

”Man måste driva det aktivt, det måste upp regelbundet för att löpande justera, anpassa och komma överens. Man måste hitta en gemensam nivå för varje verksamhet.” ^{Kc}

Det aktiva arbetet kan översättas till engagemang – ”det blir aldrig bättre än det engagemang vi sätter in i det”, sade en kso, ”är man med på mötena och deltar så fungerar det utmärkt.”

”Om vi kan samverka för mycket? Både och. Om det blir för många olika policies och styrdokument då kan det bli tjorvigt.” ^{Kso}

Alla intervjupersoner är överens om att det är ett arbete att samverka och tar mycket tid och energi i anspråk. ”Man måste titta noga på vilka konstellationer man väljer att ingå i”, berättade en kc och fortsatte: ”man vill inte skapa mer administration och varje konstellation kräver formalia med förberedelser och publicering.” Samma kc menade att det är att föredra att bygga ut befintliga samarbeten än att bilda nya konstellationer.

Samverkan som strategi

”Det är ingen strategi utan man bygger det steg för steg i vardagen efterhand som behov och möjligheter uppstår.” ^{Kso}

Citatet beskriver hur kso i en norrlandskommun ser på samverkan. Det är talande för en stor andel av de observationer av samverkan vi gjort i denna studie. Intervjuerna har handlat mycket om hur kommuner ställs inför problem av olika slag och där och då försöker lösa dem. Samverkan med andra kommuner ses ofta som en möjlig lösning till uppkomna problem.

Enligt en av våra intervjuade kc så är det möjligt att samverka om allt i det kommunala uppdraget. Det går att hitta gemensamma mål med samverkan inom alla områden, det är endast en fråga om inställning hos inblandade parter. Frågan här gäller snarare om och på vilket sätt man kan arbeta med samverkan som en strategi för att fullgöra sitt välfärdsuppdrag som kommun. Vi har funnit tydliga empiriska belägg för två principiellt olika ansatser till samverkan. De skiljer sig åt i två dimensioner. I den första dimensionen skiljer sig ansatserna åt i *tid*. Många samverkansinitiativ prioriterar kortsiktiga lösningar på existerande problem. Andra prioriterar ansträngningar som är förebyggande och långsiktiga. Den andra dimensionen avser kommunens inflytande och ansvar i samverkansarbetet och

TABELL 1. Samverkan som reaktionsmönster eller strategi

		Ansvarsutkrävande	
		Många samverkansforum	Få samverkansforum
Prioritering	Kort sikt	A	-
	Lång sikt	-	B

sorterar samverkansansatserna utifrån antal unika *samverkansforum* man som kommun verkar inom.

Utan att göra anspråk på att indelningen, se tabell 1, faktiskt ger fyra distinkta kategorier av samverkan vill vi använda dessa dimensioner för att diskutera två typfall – A och B – av samverkan och vad som präglar dessa. Det första är samverkan som reaktionsmönster, den andra är samverkan som strategi.

A. Samverkan som reaktionsmönster. Den första ansatsen kan vi kalla ”ad hoc-samverkan”. Det är i egentlig mening inte fråga om en strategi, snarare ett reaktionsmönster. När man som kommun inte förmår uppfylla sitt uppdrag i något avseende behöver kommunledningen lösa det uppkomna problemet. Exempel på denna ansats gav en kc, som konstaterade att ”man måste utgå ifrån var man kan hitta nytta, varje fråga avgör vem man ska samverka med.”

Som vi visat ovan är enskilda specialisttjänster eller allmänna funktioner föremål för denna ansats. Vi har sett exempel på två olika skeenden – i vissa fall tvingas en kommun att kontakta andra kommuner för att aktivt undersöka intresset för samverkan, alternativt anhålla om att vara med i något redan befintligt. I andra fall har samtal i befintliga nätverk lett fram till en gemensam insikt om att man i flera kommuner delar samma problem eller ser en möjlighet att gemensamt göra samma sak billigare och/eller bättre.

Målsättningen i ad hoc-samverkan präglas av aktuella problem som måste lösas. Eftersom en lösning är angelägen ser det ut som att olika kommuner hittar varandra i en gemensam problemställning och ett gemensamt mål att lösa detta problem. Det leder till att en kommun kan ha många unika överenskommelser, var och en om begränsade uppgifter. Varje uppgift som löses på det viset kan förvisso uppvisa positiva effekter i form av lägre eller bibehållen kostnad med bibehållen eller högre kvalitet. Dock vittnar många intervjupersoner om det merarbete som uppstår av varje ny samverkanskonstellation både vad gäller planering och uppföljning. Uppsiktsskyldigheten gör att kommunstyrelser som samverkar ad hoc på det här viset sannolikt har ett digert arbete med att ständigt följa upp en lång rad olika samverkansinitiativ.

”Vi har medvetet valt en à la carte lösning och man väljer vad man vill vara med på. Kanske skulle man jobba mer systematiskt och strukturerat med samma kommuner.” K_{so}

Som citatet antyder så är en kommun inte nödvändigtvis hänvisad till den ena eller andra ansatsen. Samverkan är inte naturligen en fråga om kortsiktiga situationsspecifika lösningar, utan det finns flera exempel på långsiktigt hållbara strategiska samverkansformer.

B. Samverkan som strategi. Den andra ansatsen till samverkan är den strategiska, präglad av långsiktighet och en snävare krets av kommuner som man samverkar med. Ett citat som illustrerar denna typ av samverkan gavs av en intervjuad kc:

”Vi har stor vana av samverkan här och har arbetat målmedvetet sedan 2003. Har en särskild organisation för hur vi identifierar och utvecklar samverkan. Det finns former för hur man tar fram och förankrar olika frågor.” K_c

Strategisk samverkan kan sägas vara präglad av kontinuitet i två avseenden; det är inte några kortsiktiga initiativ som tas utan ändamålet för samverkan består över tid. Och de samverkansparter man arbetar tillsammans med är också bestående. De här två aspekterna kan ta sig olika uttryck. Samverkan sker mycket ofta i verksamhetsspecifika organisationer, t.ex. vattenbolag, teknikförbund, upphandlingsförbund eller biblioteksnämnd. Ett annat frekvent sätt att samverka under kontinuerliga former är att ingå i ett samverkansnätverk för att tillsammans utveckla olika samarbeten. I sådana fall utgör nätverket ett naturligt samtalsforum och ”samverkansidentitet”, vilket i sin tur kan möjliggöra tillkommande samverkanslösningar med endast marginellt administrativt merarbete. Vi har sett exempel på hur specialisttjänster och -funktioner uppstår, planeras och följs upp inom ramen för samverkansnätverk. Vidare skapar det goda förutsättningar för att göra systematiska och långsiktiga analyser av behov och förutsättningar.

Sker samverkan reaktivt är det problemen som styr var den initieras.

Fördelen med kontinuitet är att berörda människor lär känna varandra. De trösklar som parterna måste över när nya samverkanskonstellationer ska skapas är låga eller obefintliga då parterna har arbetat tillsammans länge i ett specifikt bolag eller förbund eller ingått i samma nätverk under många år. Att det här är något som kommuner brottas med framgår av följande kso:s konstaterande:

”I [vår] kommun har vi en stor hemläxa i att tänka strategiskt och att samverka med aktörer utanför länet, t.ex. längs norrlandskusten. Vi kan komplettera varandra mer och bättre än idag.” K_{SO}

- › Med en gemensam historia kan gemensamma målsättningar formuleras lättare än utan den. Inkomster och utgifter kan kalkyleras annorlunda med en lång tidshorisont än om det är kortsiktiga finansiella problem som ska lösas. Likaså kan ”långa mål” göra uppföljningsarbetet mindre konfliktfyllt. Ska årets ekonomiska utfall räddas eller ska en ekonomiskt hållbar gymnasieskola av hög kvalitet skapas? Olika syften skapar olika påfrestningar på samarbetet.

Det finns inget område som är principiellt fel att samverka om. Vissa områden förefaller dock svårare att samverka om än andra. Samverkan ser ut att fungera bra då det berör specialisttjänster och funktioner, avgiftsfinansierad verksamhet och gemensam produktion. Samverkan är svårare när det gäller verksamheter som bygger på lokal produktion som t.ex. grundskola och barn- och äldreomsorg. Grundskola och omsorg är dessutom verksamheter som ligger väldigt nära medborgarna, vilket kan göra det mer angeläget för ansvariga politiker att inte avhända sig ansvar, insyn och inflytande.

Slutsatser

Svenska kommuner förändras. Några växer, andra krymper. Människor av olika slag och åldrar rör sig inte bara mellan utan även inom kommunerna. För att hantera dessa rörelser kan ökad samverkan framstå som attraktivt både vad gäller effektivitet och demokratiskt inflytande. Att slå samman kommuner är en stor sak. Samverkan har en potential att hjälpa kommunerna i deras eviga anpassningsarbete.

Nedan återkopplar vi studiens resultat till de tre enskilda frågor som har drivit arbetet. Efter återkoppling till var och en sammanfattar vi vår slutsats

med en kommentar om samverkan som strategi för att upprätthålla en fungerande lokal samhällsstruktur.

1. För vilka verksamhetsområden är det lämpligt respektive mindre lämpligt för kommuner att samverka interkommunalt, allt i syfte att klara av sitt välfärdsuppdrag?

Utifrån denna studie kan konstateras att inom de områden där samverkan sker är aktörerna nöjda med utfallet och söker utvecklingsmöjligheter. Däremot finns det inga indikationer på att samverkan kommer att öka nämnvärt inom de områden där samverkan inte sker idag, de centrala kommunala välfärdsområdena grundskola och omsorg.

Det empiriska materialet i denna rapport uppvisar förhållandevis entydiga mönster av hur kommuner samverkar. Utifrån praktiken (listan över samverkans exempel på sidan 4) kan slutsatser dras kring vad som har ansetts vara lämpliga såväl som mindre lämpliga samverkansområden.

Ett sådant område avser enskilda specialistfunktioner där volymen i en enskild kommun blir för liten för att vara rationell och det finns en risk för underutnyttjade ”dubbletter” i andra närliggande kommuner. Vidare är dessa funktioner dessa inte heller geografiskt bundna vilket gör dem ”skalbara” och användbara inom ett större geografiskt område. Administrativa funktioner och inköpssamverkan uppvisar motsvarande karakteristik. Behov och utformning av dessa tjänster är likartade varför det är förhållandevis lätt att samordna dessa aktiviteter/tjänster. Beredning av ärenden (t.ex. planärenden och bygglov) och viss myndighetsutövning (t.ex. alkoholsyn och miljösyn) är också vanligt förekommande då den har tydliga stordriftsfördelar och inte är bunden till en plats.

Aktiviteter eller produktion som antingen kräver stora investeringar eller specialiserad kompetens har också visat sig vara lämpliga för samverkan. Ju mer specialiserad en resurs är desto mer lönsamt blir det att transportera den, d.v.s. den är mindre geografiskt bunden. Därför förekommer också mycket kommunal samverkan inom områden som t.ex. teknik och räddningstjänst. Även gymnasieskolan uppvisar denna karakteristik då elever visat sig resvilliga för rätt utbildning.

Avslutningsvis finns också exempel på utåtriktade eller framtidssyftande satsningar som t.ex. påverkan av turister, företag, stat och landsting/regioner. Det är förhållandevis lätt att få med många parter och det berör i liten utsträckning kommunens interna resurser. Det är lättare (lämpligare) att samverka om

något som ligger ”utanför” den egna organisationen, då det finns tydliga fördelar och insatsen är relativt liten.

Däremot är det sällsynt med annat än marginell samverkan inom områden som grundskola och omsorg. Dessa tjänster produceras tydligt lokalt, med resurser som inte är specialiserade och i större volymer av likartade tjänster. Detta innebär att det endast finns marginella stordriftsfördelar. Vidare ligger dessa lokala tjänster närmare ”kärnan” i välfärdsuppdraget. Väljarkåren och dess anhängare är direkt berörda av tjänsterna, vilket gör det mer politiskt känsligt att avhända sig inflytande och ansvar. Trots statligt normerande reglering inom t.ex. både grundskola och omsorg – något som borde verka standardiserande – vill politiker i varje enskild kommun utforma och besluta om sin verksamhet oberoende av andra.

2. Vilka effekter ger interkommunal samverkan upphov till?

I det empiriska materialet uppvisar respondenterna en mycket samlad bild av vilka effekter samverkan kan ge upphov till. Exempel och uttryck varierar men det är samma typer av effekter som påtalas.

- *Kompetens, rekrytering och kapacitet.* Den större verksamhetsvolym som följer av samverkan ger kommuner förbättrade möjligheter att rekrytera och hålla kompetent personal. Dessutom blir det fler personer i en större organisation vilket ökar stabilitet och leveranssäkerhet och minskar riskerna.
- *Kvalitetsmässiga förbättringar.* De faktorer som nämns i föregående punkt innebär sammantaget att kvaliteten kan höjas i de tjänster som levereras och i utförandet.
- *Ekonomiska stordrifts- och rationaliseringseffekter.* Det finns ekonomisk rationaliseringspotential inom ramen för en samverkan. Denna förekommer främst inom aktiviteter som inte är tydligt kopplade till en plats vid utförandet som t.ex. specialister och stödfunktioner samt vid samordnad produktion av teknisk försörjning. Det är emellertid värt att notera att det visat sig svårt att använda samverkan för att sänka den totala kostnadsnivån. Effektiviseringseffekterna tenderar istället att användas som ett utrymme för utveckling och förbättring.
- *Inflytande, påverkan och samlad agerande* gentemot andra intressenter. Att agera gemensamt och enat utåt ger stora fördelar i termer av enhetlighet, kraft att påverka och vad som är möjligt att uppnå. Det finns också indikationer på att dessa aktiviteter ges en ”strategisk” betydelse då

de i tilltagande grad uppfattas påverka de grundläggande förutsättningarna för alla kommunens aktiviteter.

- Samtidigt som samverkan kan skapa fördelar kan konstateras att det innebär mer *komplicerade förutsättningar för styrning, ledning och utkrävande av ansvar*. I empirin finns många exempel på att parterna fått söka efter fungerande former för hur samverkan ska ledas och hur beslutsfattande ska fördelas mellan olika instanser, dels inom den verksamhet eller de aktiviteter man samverkar om, dels inom varje samverkande kommun. Dessutom skapar det komplexitet i gränssnitt med andra kommunala aktiviteter. Sammantaget försvårar denna komplexitet för omgivningens förståelse för hur verksamheten bedrivs och vem som kan ställas till svars. I de mer komplicerade samverkansstrukturerna (t. ex. ett kommunalförbund) har det visat sig svårt för individer utanför samverkan (t.ex. medborgare, brukare, media) att följa processen kring ett beslut eller att förstå vilken organisatorisk enhet som hanterar en fråga. Hur blev det som det blev och var fattades avgörande beslut – i förbundet, kommunstyrelserna eller i nämnderna?

3. Är samverkan verkningsfull som strategi för att skapa mer effektiva utvecklings- respektive produktionsförutsättningar?

Sett ur ett kommunledningsperspektiv framstår det som mer verkningsfullt att arbeta utifrån ett synsätt där samverkan är en tydlig strategi, d.v.s. ett proaktivt förhållningssätt för att utveckla kommunen och regionen gemensamt. En utgångspunkt är att inte använda samverkan för att lösa problem. Istället gäller det att arbeta strategiskt för att skapa långsiktigt bra förutsättningar för både drift och utveckling i verksamheterna. Flera nämner att de tagit utgångspunkt i sitt visionsarbete, både för kommunen och för regionen. Utifrån visionen har kommunerna sedan kunnat göra en samlad analys över de förutsättningar man verkar under, och vilka utmaningar detta innebär. I ett sådant sammanhang kan samverkan vara ett verksamt instrument att förändra verksamhetens förutsättningar på ett mer grundläggande sätt.

Att initiera samverkan mellan kommuner är vanligen en lång och komplicerad process. Det tar tid att etablera något gemensamt och det är krävande. Merparten av de samverkans exempel vi sett i empirin är ett resultat av långsiktigt arbete i många steg. Frågan är då hur dessa steg kan tas och vad de innebär för helheten.

Erfarenheterna visar att det vanligaste sättet att få till stånd en samverkan är att det löser ett gemensamt problem för parterna, d.v.s. samverkan som reaktionsmönster. Genom att reagera på omständigheter som behöver hanteras har kommuner på detta sätt kunnat lösa sina uppgifter på ett bättre sätt.

”Samverkan handlar om att framtidssäkra verksamheten. Det funkar bra som det gör idag så det är inte akut.” K₅₀

Initialt har det kunnat skapa fördelar i de delar där samverkan skett men successivt har det aktualiserat en problematik kring antalet samverkanskonstellationer och antalet samverkande parter. När det blir flera samarbeten och de är initierade var och en på sina egna premisser, inte sällan av förvaltningen/professionen själv, så kan de vara effektiva var och en för sig, men helheten riskerar att bli fragmenterad. Varje initiativ skapar en isolerad effekt, som kan vara god, inom ett enskilt område. En konsekvens av detta är att det kan bli olika konstellationer av kommuner för olika verksamheter beroende på förutsättningarna i de olika kommunerna när samverkan initieras. Enbart de som har något tydligt att vinna, relativt sin ursprungssituation, väljer att gå med.

”Samverkan är bra när det passar och gynnar alla som är med. Annars får det vara.” K₅₀

Detta förhållningssätt uppfattas av många som önskvärt då det uppfattas som respektfullt och flexibelt. Dessutom är det då möjligt att välja antal samverkande parter utifrån verksamhetens karaktär och förutsättningar och på så vis få ut mesta möjliga potential i varje sammanhang.

En vanlig definition av strategi är att det handlar om en övergripande ordning som skapar samlad mening av alla aktiviteter som sker. Givet hur merparten av rapportens samverkan kommit till stånd kan konstateras att många pekar på att det råder brister i helheten. Sett i kommunen som helhet så görs det en mängd saker, och allt fungerar, men det sker okoordinerat och med tveksam samlad effekt. Gradvis innebär det också att det blir krävande att hålla ihop de olika initiativen, det blir svårt att styra, följa upp och utvärdera. Det är inte självklart att detta håller i längden. Potentialen har sannolikt en övre gräns och ju mer samverkan det blir desto mer krävande blir det administrativt – det finns en risk att det kostar mer än det smakar.

Erfarenheterna indikerar att parterna som ingår i detta visions- och samverkansarbete identifieras

utifrån någon form av naturlig geografisk region, inte nödvändigtvis inom samma län, med gemensamma intressen. Initiativen kring samverkan växer då fram i ett långsiktigt förtroende och inom de områden där det finns framtida strategiska behov, inte problem idag. Parterna känner varandra väl, både i politiken och bland tjänstemän, det finns ett uppbyggt förtroende. Detta förtroende är avgörande som drivkraft för att kunna etablera gemensam proaktiv handling, utan att behöva använda akuta problem som argument. Då kan den gemensamma visionen utvecklas och det går att agera gemensamt mot denna.

Avslutande diskussion

”Samverkan minskar en del problem och skapar en del utveckling. Men det löser inte problemen på sikt.” K₅₀

”Utan att samverka hade vi inte klarat oss hittills, men frågan är vad vi gör nu. Mer av samma sak?” K₆

Det står klart att samverkan uppskattas som en verkningfull strategi av de kommunala aktörerna. Det finns olika sätt att samverka och potentialen uppfattas inom många områden som betydande och betydelsefull. Utifrån det faktum att antalet samverkansorganisationer har ökat kraftigt de senaste 15 åren kan konstateras att det har uppfattats som angeläget att skapa nya enheter som inom sina verksamheter bryter de kommunala gränserna. Av erfarenheterna i denna rapport att döma så har det inneburit betydande fördelar för verksamheter och medborgare.

En annan reflektion handlar om hur tonvikten förskjutits i diskussioner om samverkan det senaste decenniet. Samverkansutredningar under 1990-talet och tio år framåt hade stort fokus på produktionsförutsättningar och ekonomiska fördelar, d.v.s. frågan var om det var billigare att producera tillsammans. Detta kan då jämföras med den situation som beskrivs i denna rapport, där den absoluta betoningen ligger på kompetens och kapacitet som en nödvändighet – kommunerna klarar inte uppdraget på egen hand utan måste samverka. Ytterligare en förändring handlar om hur kommunerna uppfattar det som kritiskt att kunna agera samfällt och enat gentemot andra intressenter. Det uppfattas som viktigt för att ”placera regionen på kartan”, ”få hjälp med infrastrukturen” och ”vara attraktiv gentemot medborgare och företag”. Denna typ av ”strategisk” samverkan ges idag avsevärt större betydelse än vad som framförts i tidigare studier.

Samtidigt är det kritiskt att notera att stora delar av det kommunala utbudet inte alls berörs av

samverkan. Samverkan är ingen strategi som uppfattats vara verkningsfull inom grundskola och omsorgsverksamheter. Givet intervjuerna i denna studie förefaller det inte heller vara stora förändringar på väg i detta avseende. Aktörerna ser inga uppenbara eller stora fördelar med att samverka inom dessa områden och då kommer de att avstå. Andra strategier eller förhållningssätt förefaller vara nödvändiga för att utveckla dessa verksamheter.

I flera av samtalen med kommunföreträdarna har frågan om den övergripande kommunala strukturen aktualiserats. Flera menar att det går att göra väldigt mycket i samverkan och aktivt strategiskt arbete. Idag går emellertid mycket energi åt i dessa ansträngningar. Att samverka är inte enkelt och sköter sig inte per automatik utan det behövs löpande insatser för att underhållas och fungera – det är resurskrävande att samverka. Och det finns också gränser för hur långt det går att nå och vad det går att åstadkomma.

Det finns dock fortfarande möjligheter för kommuner att utveckla och förbättra genom ökad samverkan. I alla intervjuer nämns något ”nästa steg” som aktörerna planerar att ta kring samverkan. Samtidigt kan det vara krävande. Att ytterligare utveckla samverkan att innefatta fler områden kommer emellertid att spåda på denna komplexitet. Att hantera dagens situation anses i flera kommuner vara krävande och ytterligare spridda, osynkroniserade, samverkansinitiativ kommer att komplicera detta ytterligare. Kommunen riskerar att bli ett näste av mer eller mindre tydliga beroenden till andra organisatoriska enheter (gemensamt initierade med andra kommuner). Det blir besvärligt för ledningen att samordna kommunens resurser och insatser och det blir besvärligt för omgivningen att följa upp och utvärdera insatserna. Att fortsätta att bygga ut samverkan stegvis utifrån de problem som uppstår kommer att resultera i nya problem. För att klara denna utmaning kommer det att krävas ett mer proaktivt strategi- och visionsarbete där flera kommuner agerar samlat och samordnat utifrån den gemensamma helheten. En central faktor i sammanhanget handlar om att definiera framtida behov och förutsättningar och sedan genom samverkan bättre rusta sig för att klara detta.

Ett initialt steg att hantera denna problematik är att begränsa antalet olika parter att samverka med. Detta är dock inte entydigt enkelt att genomföra då enskilda verksamheters logik (professionerna) inte behöver överensstämma med den logik som styr ledningens behov av tydliga och enhetliga strukturer. Antingen får samverkan utformas utifrån vad som är bäst för verksamheten i det enskilda fallet, eller så får kommunledningarnas behov vara

normerande för vilka parter som ska samverka. I den mån det kan finnas skillnader här riskerar det att skapa friktion och spänningar vid beslutsfattande och utkrävande av ansvar.

En kvardröjande reflektion är att samverkan som strategi kommer att vara krävande för kommuner, antingen i planering eller löpande hantering av samverkansrelationer. De kommuner som kommit långt har fått en komplexitet att hantera så en fortsatt utveckling av strategin ställer krav på ett mer proaktivt förhållningssätt. Att hitta gemensamma mål och visioner kommer att vara avgörande för att utveckla de framtida strukturer som kommer att möjliggöra strategisk och långsiktig samverkan.

Det bör noteras att samverkan är beroende av konsensus och att parterna finner gemensamma nämnare och ambitioner. Så det finns en gräns för hur långt det går att komma via samverkan. Ju närmare den gränsen vi kommer, desto närmare kommer vi en strukturreform.

”Detta är inget kommunerna klarar själva på egen hand.” ^{K₅₀}

Våra intervjuer har visat att det är krävande att samverka formellt och politiskt. Vård, skola och omsorg är grundbultarna i vår demokratiska samhällsordning men utgör likväl sällan exempel på interkommunal samverkan.

Interkommunal samverkan bottnar ofrånkomligen i en ekonomisk rationalitet. Även kompetensförsörjningsproblematiken är i stor utsträckning en fråga om vad kommunen har råd att betala. Oavsett om det gäller produktion av rent vatten eller hemtjänst så finns det en minsta försvarbar skala i verksamheten. Med behovet av större skala kommer ett klassiskt och evigt koordineringsproblem – vad tjänar man på att samordna sig med andra och vad förlorar man? Politiker har fått förtroende i allmänna val att göra denna bedömning. Utöver rena effektivitetsfrågor måste politiker också hantera frågor som berör legitimitet och identitet. Om medborgaren förlorar sin identitet och tillhörighet i en stor samverkansorganisation finns onekligen en risk att ansvariga politikernas legitimitet naggas i kanten.

Intervjuförteckning

Pia Almström, Kävlinge kommun, kommunalråd
Anders Bergarn, Lomma kommun kommunalråd
Peder Björk, Sundsvalls kommun, kommunalråd
Sten-Ove Danielsson, Ånge kommun, kommunalråd
Lena Fransson, Knivsta kommun, kommunchef
Mats Gerda, Nacka kommun, kommunalråd
Ulla-Marie Hellenberg, Sigtuna kommun, kommunchef
Stig Henriksson, Fagersta kommun, fd kommunalråd
Anders Kilström, Fagersta kommun, kommunchef
Staffan Mood, Norbergs kommun kommunchef
Jan Norlund, Nora, kommunchef
Solveig Oscarsson, Nora kommun, kommunalråd
Mikael Persson, Kävlinge kommun, kommundirektör
Tommy Sandberg, Töreboda Kommun, kommunchef
Jan Sohlmér, Lomma kommun, kommundirektör
Stefan Wallsten, Ånge kommun, tf kommunchef
Katarzyna Wikström, Norsjö kommun, kommunchef
Lotta Åman, Arvidsjaur kommun, kommunalråd

Källförteckning

Andersson J (2007) *Kommunal samverkan i Skåne*. Öresundsinstitutet och Kommunförbundet Skåne
Anell, A. & Mattisson, O. (2009) *Samverkan i kommuner och landsting – en kunskapsöversikt*. Lund: Studentlitteratur
Fjertorp, J. & Mattisson, O. (2013) (paper) Interkommunal samverkan. Reflektioner från observationer i Skåne. Ekonomihögskolan Lunds universitet
Sveriges Kommuner och landsting (SKL) (2002) *Interkommunal samverkan – en undersökning av samverkan mellan kommuner och landsting i Sverige*. Stockholm

Lokal demokrati, kommunstorlek och befolkningsutveckling

Text: BoPer Larsson, Intellectum AB

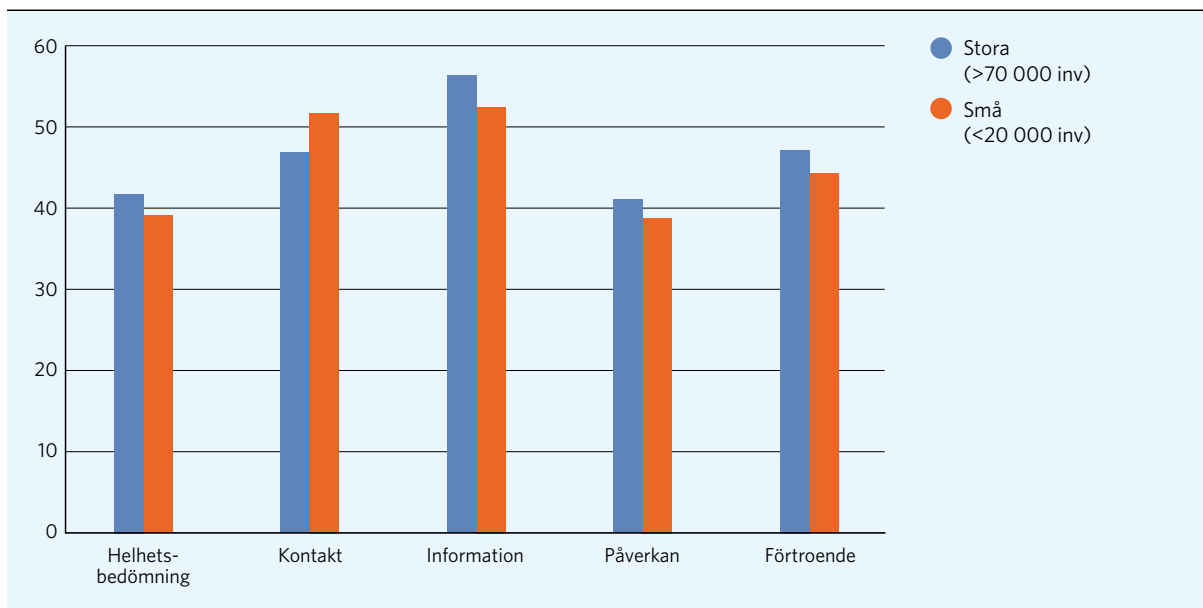
Sedan sekelskiftet har befolkningen minskat i närmare hälften av landets kommuner, främst i de mindre kommunerna. Samtidigt har en stark befolknings-tillväxt ägt rum i anslutning till de större städerna. Vilka utmaningar innebär denna utveckling för den lokala demokratin? Hur ser medborgare i växande och krympande kommuner på sitt inflytande? Hur varierar deras deltagande och engagemang och hur skiljer sig de förtroendevaldas förutsättningar att utöva sitt uppdrag? Dessa frågeställningar behandlas i denna artikel. Vidare diskuteras hur den representativa demokratin fungerar i stora och små kommuner, hur beslut-sutrymmet påverkas när fler frågor hanteras i sam-verkan mellan kommuner och konsekvenserna när vardagsgeografi och beslutsgeografi inte stämmer överens. Frågorna diskuteras utifrån resultat från SCB:s medborgarundersökningar, aktuell demokrati-statistik och relevant demokratiforskning¹.

Not. 1. Kommuner med minskande befolkning är kraftigt överrepresenterade bland små kommuner. 87 procent av kommuner med mindre än 10 000 invånare och 67 procent med mindre än 20 000 invånare har minskat sin befolkning sedan sekelskiftet. Därför kan man anta att den omfattande forskningen om demokrati och kommunstorlek även bör kunna ge en fördjupad bild av hur demokratin fungerar i framför allt krympande kommuner - och därför diskuteras denna artikel demokratin funktionssätt både utifrån befolkningsutveckling och kommunstorlek.

Det visar sig att medborgarna gör en mer positiv bedömning av möjligheterna till inflytande i stora och små växande kommuner än i kommuner vars befolkning krymper. Möjligheterna till kontakt med politiker i krympande kommuner är goda men ökar inte förtroendet eller möjligheterna att påverka. Däremot finns ett samband mellan hur medborgarna upplever att leva och bo i kommunen och hur de värderar sitt inflytande. Dessa generella mönster döljer dock betydande variationer mellan enskilda kommuner.

En viktig iakttagelse är att stora och små kommuner har olika demokratiska kvaliteter. I stora kommuner är de politiska alternativen tydligare med större åsiktsskillnader, högre konfliktnivå, fler arenor för politisk debatt, starkare partiorganisationer och större rekryteringsunderlag till politiska uppdrag. Det bidrar till att väljarna lättare kan ta ställning och utkräva ansvar i kommunvalet. Små kommuner kännetecknas av närhet till medborgarna, starkt lokalt engagemang och många förtroendevalda per invånare. Väljarna utnyttjar personröstning, röstdelning och lokala partier för att utkräva ansvar på ett mer okonventionellt sätt. Däremot varierar inte valdeltagandet eller valets utfall i form av maktskiftet och olika typer av styren i någon högre grad utifrån kommunstorlek eller befolkningsutveckling. Demokratin förefaller dock mer robust i stora och växande kommuner. Men även dessa kommuner har

DIAGRAM 1. Medborgarnas syn på sitt inflytande i stora och små kommuner²⁹



demokratiska utmaningar. Det handlar till exempel om att motverka segregation och skapa ett mer jämlikt deltagande men också att hantera den bristande överensstämmelsen mellan människors vardagsgeografi och kommunens administrativa gränser.

Kommunstorlek och befolkningsutveckling förklarar långt ifrån alltid de skillnader som beskrivs. Ibland ligger orsakerna i andra strukturella faktorer och ibland är de kopplade till situationen i enskilda kommuner. Insatser för att stärka och utveckla den lokala demokratin kräver således en fördjupad analys av de specifika orsakerna till de förhållanden som behöver förändras.

Medborgarnas syn på inflytandet i kommunen

Det finns sedan länge en etablerad uppfattning om att den lokala demokratin fungerar bättre i mindre kommuner där avståndet mellan invånare och förtroendevalda är litet och förhållandena lättare att överblicka. Därmed förväntas invånarna ha förutsättningar att få ett större inflytande och skapa en mer förtroendefull relation till sina politiker. När det varit aktuellt att förändra kommunstrukturen har motiven främst varit att öka befolkningsunderlaget för att kunna bedriva verksamheten mer effektivt. Att demokratin riskerat att försvagas har setts som en oundviklig men acceptabel konsekvens.

Men hur ser egentligen medborgarna i stora respektive små kommuner på sina möjligheter till inflytande? Hur värderar de möjligheten att komma

i kontakt med kommunens politiker, att få relevant information och att kunna påverka kommunala beslut och verksamheter? Vilket förtroende har de för kommunens politiker och vilken helhetsbedömning gör de om sina möjligheter till inflytande och insyn?

SCB har sedan 2005 erbjudit landets kommuner att genomföra en medborgarundersökning som bland annat ger svar på dessa frågor². Fram till och med 2014 hade 257 kommuner genomfört undersökningen varav 233 vid mer än ett tillfälle. Undersökningen genomförs i form av en enkät som skickas till 1 200, eller i mindre kommuner 600, slumpmässigt utvalda medborgare i åldern 18-84 år.

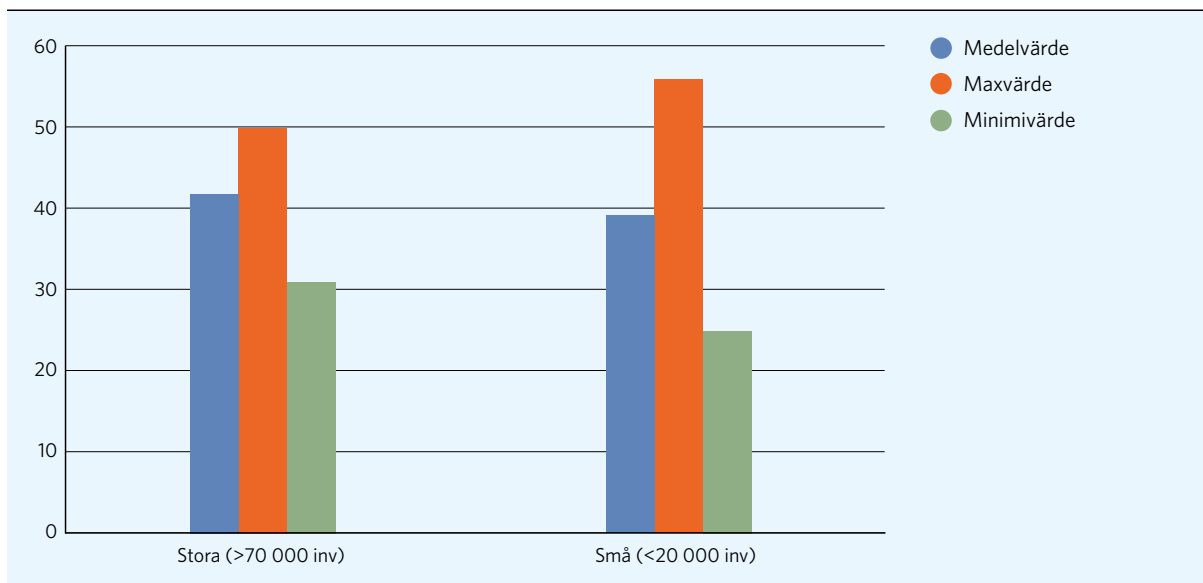
Undersökningen innehåller tre olika delar: Den första delen handlar om kommunen som *plats* att leva och bo på, den andra om kommunens *verksamheter* och den tredje om invånarnas *inflytande* i sin kommun. I och med att undersökningen genomförts i närmare 90 procent av Sveriges kommuner ger den ett ovanligt gediget underlag för att jämföra medborgarnas syn på olika aspekter av den egna kommunen.

Jämförelser mellan stora och små kommuner

I denna artikel fokuseras medborgarnas uppfattning om möjligheterna till *inflytande*. Till att börja med jämförs stora respektive små kommuner. Undersökningen har under de senaste fem åren, från hösten 2010 till och med 2014, genomförts i 26 kommuner

Not. 2. http://www.scb.se/sv_/Vara-tjanster/Insamling-och-undersokning/SCBs-medborgarundersokning/

DIAGRAM 2. Variation bland stora och små kommuner helhetsbedömning inflytande



med mer än 70 000 invånare och i 125 kommuner med mindre än 20 000 invånare. Resultaten för respektive kategori framgår av diagram 1. Som förväntat ger medborgarna i mindre kommuner klart högre betyg för möjligheten att få kontakt med kommunens politiker (+4,9 på en indexskala 1-100)³. Mer överraskande är att medborgarna i stora kommuner i genomsnitt ger högre betyg när det gäller information (+3,9), påverkan (+2,3) och förtroende (+2,9) samt att de gör en mer positiv helhetsbedömning av möjligheterna till insyn och inflytande (+2,7). Föreställningen att demokratin generellt sett skulle fungera bättre i små än i stora kommuner tycks inte delas av de medborgare som besvarat SCB:s medborgarenkät. Mönstret förändras inte om vi istället jämför de stora kommunerna med kommuner med mindre än 10 000 invånare.⁴

Skillnaderna i medelvärden är tydliga utan att vara dramatiska. Däremot är skillnaderna betydande såväl mellan stora som mellan små kommuner (Diagram 2). Det gäller i synnerhet inom den senare gruppen där kommunerna med de högsta och lägsta värdena återfinns. Den stora variationen tyder på att andra faktorer än kommunstorlek har betydelse för hur medborgarna värderar den lokala demokratin.

Not. 3. Medborgarna sätter på olika delfrågor ett betyg på en skala 1-10 som sedan omvandlas till ett index 1-100. Det är detta som redovisas i text och diagram.

Not. 4. Diagram 1-5 bygger på bearbetning av resultat från SCB:s medborgarundersökningar. Urvalet av kommuner utgår från deras folkmängd 2014-12-31.

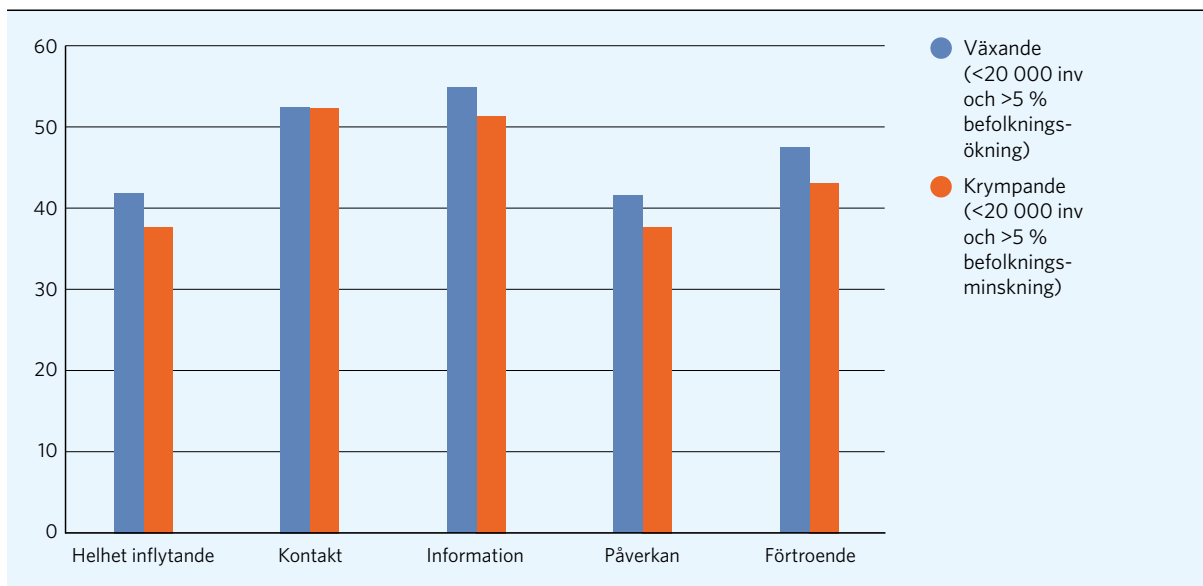
Jämförelser mellan kommuner med växande och krympande befolkning

Så här långt har utgångspunkten varit kommunens befolkningsstorlek. I fortsättningen ska istället befolkningsutvecklingen fokuseras genom jämförelser av kommuner med samma storlek vars befolkning växer respektive krymper. Av de 125 kommuner med mindre än 20 000 invånare som jämfördes i föregående stycke har 22 ökat och 44 minskat sin befolkning med minst 5 procent sedan år 2000. Av de 26 stora kommunerna har samtliga kommuner utom två ökat och ingen minskat sin befolkning med mer än 5 procent under samma period. Vi nöjer oss därför med att jämföra resultaten för mindre kommuner som växer respektive krymper. Observera alltså att när text och diagram beskriver växande och krympande kommuner handlar det om kommuner med mindre än 20 000 invånare.

Diagram 3 visar att medborgarna i växande kommuner genomgående ger bättre genomsnittsbetyg för inflytande än medborgarna i kommuner med krympande befolkning. Visserligen är skillnaden marginell när det gäller kontakt (+0,2) men för information (+3,8), påverkan (+3,9) och förtroende (+4,5) samt för helhetsbedömningen (+4,2) är skillnaderna påtagliga. De små, växande kommunerna får dessutom betyg som är något bättre eller på samma nivå som de stora kommunerna, utom när det gäller möjligheten till kontakt där betygen är klart högre och för information där de är lägre.

Medborgarna i växande kommuner har således en betydligt mer positiv syn på sitt inflytande än medborgarna i kommuner som krymper. Det betyder inte

DIAGRAM 3. Medborgarnas syn på sitt inflytande i växande och krympande kommuner



att det är befolkningsutvecklingen som förklarar medborgarnas syn på sitt inflytande. Sannolikt bidrar skillnader i faktorer som utbildningsnivå, socio-ekonomiska förhållanden, näringslivsstruktur och ohälsotal till resultaten. Dessutom döljer medelvärdena för växande och för krympande kommuner stora variationer mellan enskilda kommuner (diagram 4). Skillnaderna inom respektive kategori är betydligt större än mellan dem och det finns exempel på såväl växande som krympande kommuner med höga och låga betyg.

Med dessa förbehåll i minne diskuteras i det följande om medborgarundersökningens övriga delar kan förklara skillnaderna mellan växande och krympande kommuner. Kan det finnas samband mellan medborgarnas uppfattning om inflytandet och deras syn på kommunens verksamheter respektive kommunen som plats?

Medborgarnas syn på kommunens verksamheter

När man jämför svaren om kommunernas verksamheter i växande och krympande kommuner visar det sig att skillnaderna är relativt små, inte minst när det gäller kärnverksamheter som förskola, grundskola och äldreomsorg eller bemötande och tillgänglighet. Skillnaderna är visserligen större till förmån för växande kommuner när det gäller gator och vägar, gång- och cykelvägar, renhållning och miljöarbete. Det är ändå tveksamt om man kan förklara medborgarnas missnöje med sitt inflytande i krympande kommuner utifrån kritik mot verksamheten. Men även om medborgarna är positiva till kommunens verksamheter och dess personal kan de vara kritiska till de förtro-

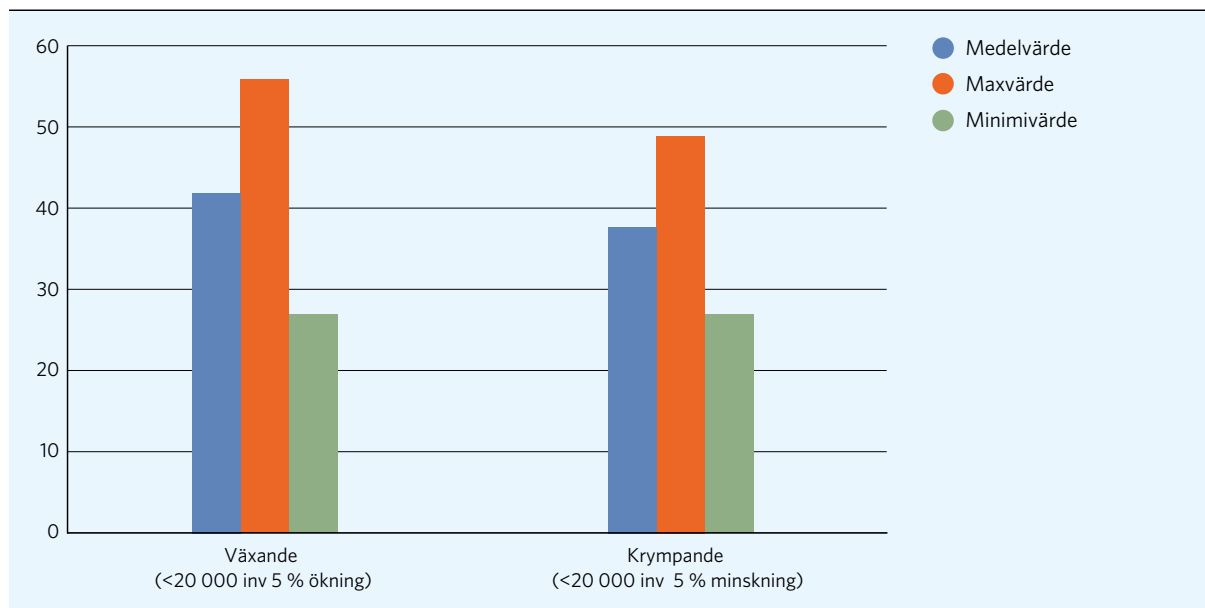
endevalda som lättvindigt förknippas med nedläggningar och hårda prioriteringar. Det skulle också kunna förklara att medborgarna i krympande kommuner gör en klart mer negativ helhetsbedömning av verksamheten än medborgarna i växande kommuner.

Medborgarnas syn på kommunen som plats

När man jämför medborgarnas bedömning av kommunen som plats att leva och bo på är mönstret tydligare. Medborgarna i växande kommuner ger betydligt bättre omdömen om så gott som samtliga områden, i synnerhet om möjligheter till arbete och utbildning på rimligt avstånd samt om kommunikationer och kommersiellt utbud. De gör också en klart mer positiv helhetsbedömning av kommunen som plats och är betydligt mer benägna att rekommendera vänner och bekanta att flytta till kommunen. I ett avseende ger dock medborgarna i krympande kommuner en mer positiv bedömning. Det gäller hur tryggt det är att leva i kommunen.

Kan medborgarnas syn på kommunen som plats förklara deras kritiska syn på inflytandet? Kan lågt förtroende för politiker och bristande tilltro till möjligheten till inflytande förklaras av frustration över en negativ befolkningsutveckling och dess konsekvenser? Visserligen gör medborgarna en mer positiv bedömning av kommunen som plats än av möjligheterna till inflytande. Men skillnaden gentemot växande kommuner är entydig. Man kan inte utsluta att det finns förväntningar om att politikerna borde kunna vända utvecklingen så att invånarantalet ökar och nya jobb skapas. När sedan förväntningarna inte infrias får politikerna skulden. Här kan

DIAGRAM 4. Variation mellan växande och krympande kommuner i helhetsbedömning inflytande



politiker möta en bristande realism hos medborgarna när det gäller kommunens möjligheter att upprätthålla samma verksamhet som tidigare men också en uppgivenhet när det gäller kommunens framtid och en låg tilltro till kommunens möjligheter att påverka utvecklingen. Politikerna har den otacksamma uppgiften att förklara behovet av anpassning efter försämrade ekonomiska förutsättningar och samtidigt söka skapa entusiasm och framtidstro. Detta är en svår pedagogisk uppgift som är förenad med betydande politiska risker.

Medborgarna i stora kommuner om verksamheterna och platsen

Så här långt har mindre kommuner vars befolkning växer respektive krymper jämförts. Medborgarna i de stora kommunerna ger i genomsnitt något bättre betyg för flertalet verksamheter än medborgarna i små växande och krympande kommuner. Skillnaderna är dock relativt små och när det gäller förskola, äldreomsorg, tillgänglighet och bemötande får de mindre kommunerna bättre betyg. När det däremot gäller kommunen som plats har de stora kommunerna ett betydligt större övertag, även i förhållande till små växande kommuner. De enda undantagen är tillgången till bostäder och – framför allt – trygghet där stora kommuner får betydligt sämre betyg.

Det bör slutligen påpekas att medborgarna i samtliga kommuner och i varje enskild kommun är mer kritiska till sina möjligheter till inflytande än till kommunen som plats och till kommunens verksamheter. Denna kritik är en utmaning för samtliga kommuner men i synnerhet för små, krympande

kommuner. Åtminstone om man får tro de medborgare som besvarat SCB:s enkät.

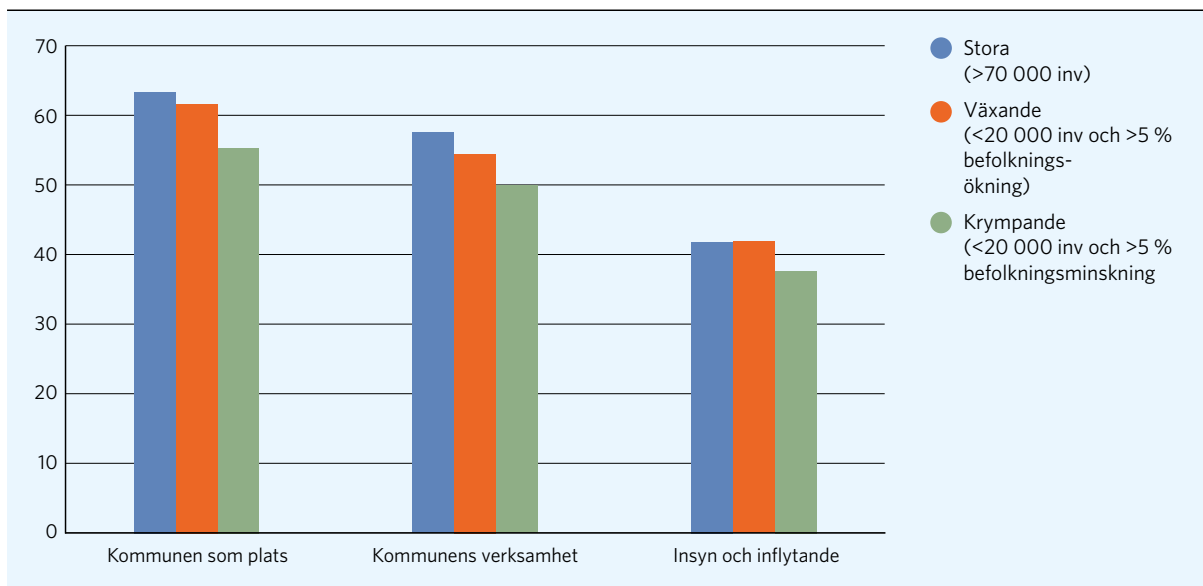
Forskning om demokrati och kommunstorlek

Forskningen har genom åren behandlat frågan om vilken kommunstorlek som är den optimala och om avvägningen mellan krav på demokrati och effektivitet. Ett exempel är det klassiska statsvetenskapliga verket, *Size and Democracy*⁵ där författarna framhåller att kommunerna inte bör vara större än att medborgarna kan delta i beslutsfattandet (medborgareffektivitet) men samtidigt inte så små att de inte kan leva upp till medborgarnas krav (systemkapacitet).

I flera svenska kommunforskningsprojekt i kölvattnet av de omfattande kommunsammanslagningarna under perioden 1952-1974 har kommunstorlek varit ett centralt tema. I samband med strukturreformerna i Danmark och Finland liksom inför planerade förändringar av kommunindelningen i Norge har frågan om demokrati och kommunstorlek aktualiserats i ett antal forskningsprojekt. I det följande redovisas resultat från denna forskning med fokus på befolkningens storlek. Det är viktigt att ha i minne att kommunerna i Norge liksom i Finland och Danmark före reformerna är/var betydligt mindre än svenska kommuner.

Not. 5. Dahl & Tuft, 1973

DIAGRAM 5. Medborgarnas helhetsbedömning för plats, verksamhet och inflytande



Medborgarnas deltagande och engagemang i stora och små kommuner

En väl fungerande lokal demokrati förutsätter ett engagemang och en vilja från medborgarnas sida att ta ansvar för sitt lokalsamhälle. Demokratin anses fungera bättre om medborgarna är intresserade av och har kunskap om lokala frågor och partiernas ståndpunkter, om de deltar i val och är beredda att söka påverka de politiska besluten, till exempel genom att kontakta sina förtroendevalda. Hur skiljer sig detta mellan stora och små kommuner?

I rapporten *Demokrati och kommunstorlek* från 2007⁶ har CEFOS (Centrum för forskning om offentlig sektor) vid Göteborgs universitet gjort en översikt över forskningen om kommunstorlekens betydelse för hur den lokala demokratin fungerar. Man konstaterade då att flertalet av de aktiviteter och andra mått som gäller medborgarnas deltagande och engagemang minskar med ökande kommunstorlek även om det finns undantag.

- › Valdeltagandet i kommunala val har inget samband med kommunstorlek. De skillnader som finns uppgår inte till mer än någon procentenhet. Däremot känner medborgare i små kommuner bättre till kandidater och partiståndpunkter, är mer intresserade av valutgången, personröstar i större utsträckning och röstar oftare på olika partier i kommun- och riksdagsval. Detta trots att partikonkurrensen är större och konfliktnivån högre i stora kommuner.

- › Medborgare i mindre kommuner identifierar sig i större utsträckning med sin kommun och är mer observanta på de lokala förhållandena.
- › Intresset för politik i allmänhet är större i de stora kommunerna liksom försök att påverka politiska beslut genom arbete i aktionsgrupp. Annars är medborgarna i mindre kommuner mer intresserade av och bättre informerade om lokala frågor.
- › Medborgarnas förtroende för politiker och för det politiska systemet skiljer sig inte mellan stora och små kommuner.
- › De politiska partierna har lättare att rekrytera kandidater till politiska uppdrag och medborgarna är mer villiga att åta sig sådana uppdrag i större kommuner. Däremot är andelen medborgare som är partimedlemmar lägre i stora kommuner och färre har erfarenhet av politiska uppdrag.

Nordiska studier

Norge

I rapporten *Kommunstørrelse og lokaldemokrati* från 2014 redovisas norsk forskning om kommunstorlekens betydelse för den lokala demokratin⁷:

- › Det genomsnittliga valdeltagandet är högre i kommuner med mindre än 2 500 invånare. Även mellan valen är det politiska deltagandet större i små kommuner. Invånarna kontaktar oftare en politiker ju mindre kommunen är. Däremot är namnsamlingar och deltagande i aktionsgrupper vanligare i större kommuner

Not. 6. Johansson, 2007

Not. 7. KS, 2014

liksom aktioner, protestmöten och demonstrationer.

- › När det gäller lokal identitet, socialt kapital, social tillit, politiskt intresse och politiskt självförtroende är skillnaderna små och förklaras inte av skillnader i kommunstorlek. Däremot ökar intresset för lokalpolitiska frågor i mindre kommuner liksom försök att påverka lokala politiska beslut
- › En större andel av medborgarna i små kommuner har politiska uppdrag. Det innebär att många invånare någon gång har haft ett politiskt uppdrag.

I rapporten *Veier till god lokaldemokratisk styring* redovisas en omfattande studie från 2009-2010 om lokalpolitikerna och medborgares uppfattning om den demokratiska styrningen i sina kommuner⁸. Resultaten har analyserats med syfte att identifiera faktorer som främjar respektive hämmar en god lokaldemokratisk styrning. En av de bakgrundsfaktorer som man undersökt är *kommunstorlek*⁹.

Enligt studien anser medborgarna att möjligheten att utkräva ansvar är bättre i stora än i små kommuner och att man i högre grad anser att det har betydelse vilka partier som styr. Men eftersom medborgarna i små kommuner har en tätare kontakt med sina förtroendevalda ökar deras möjligheter till ett mer kontinuerligt ansvarskrävande genom att de lättare kan framföra kritik och ställa politikerna till svars. Närheten kan dock innebära att politiker möter förväntningar från grannar och bekanta om att gripa in för att lösa just deras problem, till exempel att bevilja en ansökan om bygglov. Å andra sidan ger den sociala kontrollen i de minsta kommunerna starka incitament att söka behandla alla lika.

Studien visar att förtroendet för de folkvalda minskar när kommunstorleken ökar liksom uppfattningen om deras lyhörighet och kontakt med vanligt folk. Samtidigt har invånarna i större kommuner en mer positiv uppfattning om de förtroendevaldas kompetens.

Finland

I samband med den finska kommunstrukturreformen har flera utvärderingar gjorts med fokus på hur sammanslagningarna påverkat den lokala demokratin¹⁰. Valdeltagandet har traditionellt varit högre i små kommuner och lägre i stora. Kommuninvånarnas samhörighetskänsla är generellt sett hög, men

är särskilt hög i de minsta kommunerna (<5 000 invånare). Invånarnas förtroende för kommunens beslutsfattande är störst i de minsta kommunerna medan misstron är störst i kommuner som slagits samman.

Kommuninvånarnas aktivitet och tilltro till olika kanaler för att påverka är störst i landsbygdsdominerade kommuner med mindre än 5 000 invånare och i kommuner med 10-20 000 invånare. I kommuner som slagits samman har däremot invånarnas aktivitet minskat liksom tilltron till att man själv kan påverka.

Det finns ett tydligt samband mellan kommuninvånarnas tillfredsställelse med servicen, deras bedömning av olika former av delaktighet och deras identifikation med den egna kommunen. De kommuninvånare som är nöjda med hur servicen sköts tror mer på möjligheterna att påverka via direkta kanaler. De hyser förtroende för kommunens beslutsfattande och känner samhörighet med sin hemkommun. Det finns även ett tydligt samband med deras uppfattning om kommunen som ”bra att leva och bo i”.

Danmark

I en dansk studie som föregick den stora strukturreform som genomfördes 2007¹¹ fann forskarna få tecken på att de demokratiska kvaliteterna skulle vara bättre i små kommuner. Man kunde inte se några skillnader mellan stora och små kommuner när det gäller intresse för kommunpolitik, identitet, kunskap om politiska frågor eller uppfattningar om hur kommunen bäst ska styras. Det fanns visserligen skillnader men dessa kunde förklaras av andra faktorer än kommunens folkmängd.

Efter kommunreformen har man kunna jämföra förhållandena i de nya kommunerna med den tredjedel av kommunerna vars indelning inte förändrades. I en rapport från 2013¹² konstateras att invånare i kommuner som slagits samman fått ett större intresse för lokalpolitik. Samtidigt uppfattades politikerna i de sammanslagna kommunerna som mindre lyhörda för invånarnas åsikter och värderingar. En annan förändring var att medborgarna hade sämre förståelse för kommunpolitik. Däremot tycks inte reformen ha påverkat medborgarnas deltagande, intresse och kunskaper, deras syn på politikernas integritet och kompetens eller deras lokala anknytning.

Not. 8. Winswold, 2013

Not. 9. Saglie, 2013

Not. 10. Pekola-Sjöblom, 2014, Pikkala, 2015

Not. 11. Kjaer & Mouritzen, 2003

Not. 12. Hansen & Hjelm, 2013

Förtroendevalda i stora och små kommuner

I den tidigare refererade rapporten om *Demokrati och kommunstorlek* från 2007 behandlas även kommunstorlekens betydelse ur politikernas perspektiv och effekterna på den lokala demokratins praktik utifrån en enkät till politiker i kommunerna i Västra Götaland¹³:

- Antalet invånare per politiker är lägre i mindre kommuner. Det innebär att kontaktytan mellan politiker och medborgare är större. Däremot har politiker i stora kommuner lika många medborgarkontakter som sina kollegor i mindre kommuner. Dessutom är antalet timmar som politikerna lägger ner på sitt uppdrag klart högre i större kommuner.
- Underlaget för att rekrytera förtroendevalda är större i stora kommuner medan antalet uppdrag per förtroendevald är fler i små kommuner.
- Andelen kvinnor med förtroendeuppdrag är högre i större kommuner och i de största kommunerna är andelen utlandsfödda högre. Däremot är åsiktsrepresentativiteten högre och de förtroendevalda mer representativa avseende samhällsklass i mindre kommuner.
- Andelen partiombud, dvs. politiker som följer partilinjen snarare än eget omdöme eller väljarmajoritetens åsikter, är högre i större kommuner. Politikerna i mindre kommuner ser sig däremot i större utsträckning som förtroendevalda och följer oftare sin egen övertygelse även om den står i konflikt med partilinjen.
- Konflikterna mellan och inom partier är mer omfattande i större kommuner, liksom partikonkurrensen i valen. Däremot är konflikterna mellan olika kommundelar större i små kommuner.
- Maktfördelningen mellan olika aktörer är i stort sett densamma i stora och små kommuner. Kommunstyrelsen och framför allt dess ordförande anses ha mest makt men deras ställning betraktas som särskilt stark i större kommuner. Samtidigt har kommundirektörer och förvaltningschefer en starkare ställning i förhållande till de förtroendevalda i mindre kommuner.
- Politiker i alla kommuner anser att diskussionen domineras av lokala frågor och att sakfrågor och akuta problem får större utrymme än principiella och långsiktiga frågor. Principiella frågor diskuteras dock mer i större kommuner som även har fler arenor för politisk debatt. De minsta

Not. 13. Karlsson, 2007

kommunerna ägnar minst tid till att diskutera långsiktiga frågor och upplever minst öppenhet för nya perspektiv.

Senare studier, framför allt de s.k. Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningarna¹⁴ (KOLFU 2008 och KOLFU 2012) som genomförts vid Göteborgs universitet och som omfattar fullmäktigeledamöterna i samtliga kommuner och landsting kommer i huvudsak fram till samma resultat som den västsvenska studien. Några aspekter av kommunstorlekens betydelse för de förtroendevaldas villkor ska särskilt kommenteras:

- Det förefaller särskilt svårt för de mindre kommunerna att rekrytera yngre politiker. Andelen förtroendevalda under 30 år är väsentligt lägre i små kommuner (5%) än i stora (13%)¹⁵. Avhoppsfrekvensen under föregående mandatperiod var visserligen densamma i stora och små kommuner¹⁶ men är sannolikt ett större bekymmer i små kommuner eftersom rekryteringsunderlaget är mindre. I små kommuner med negativ befolkningsutveckling och ett minskande ekonomiskt utrymme kan det politiska uppdraget uppfattas som tungt och otacksamt vilket gör det ännu svårare att rekrytera nya förtroendevalda.
- Den politiska organisationen och antalet förtroendevalda är betydligt större i förhållande till folkmängden i små kommuner. Det skapar en större närhet till medborgare och företag vilket bidrar till en snabb och flexibel problemlösning. Men närheten har även en baksida. Släkt- och vänskapsband i en liten kommun kan göra det svårt att fatta obekväma beslut om verksamhetsneddragningar. Flertalet politiker känner ju alltid någon i sin närhet som berörs. Närheten innebär även att de riskerar att bli alltför djupt involverade i rena verksamhetsfrågor när de möter en förväntan om att snabbt kunna lösa alla upptänkliga problem. Risken är att de förtroendevalda drunknar i vardagsfrågor och inte lyckas skapa utrymme för strategiska framtidsdiskussioner.
- Kommunstyrelsens ordförande i stora kommuner anses ha mer makt än sina kollegor i de mindre kommunerna. Kanske speglar detta den

Not. 14. Resultaten från KOLFU 2008 redovisas i *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigepolitiker tycker om demokrati*, (Gilljam m.fl., 2010) och från KOLFU 2012 i *Svenska politiker. Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun* (Karlsson & Gilljam, 2014).

Not. 15. SCB:s statistik över förtroendevalda 2011-14.

Not. 16. Valmyndighetens statistik över avgångna kommunfullmäktigeledamöter under mandatperioden 2010-2014.

expansiva kommunens behov av att visa upp ett starkt och synligt ledarskap för att skapa legitimitet gentemot andra starka aktörer från t.ex. näringsliv, myndigheter, universitet och högskolor. Å andra sidan är ofta styrelsens ordförande i mindre kommuner den ende heltidspolitikern vilket ger ett automatiskt kunskapsövertag gentemot övriga förtroendevalda.

- Det verkar inte finnas några större skillnader mellan politikernas villkor i mindre kommuner (<20 000 invånare) som växer respektive krymper. Men det finns några undantag. Politikerna i krympande kommuner anser i högre grad än övriga politiker att de statliga myndigheterna har ett stort inflytande. Detta kan vara uttryck för frustration över myndigheternas minskade lokala närvaro i deras kommuner men också för att man upplever sig trängd av kritik från tillsyns- och inspektionsmyndigheter eller att statlig detaljreglering gör verksamheten tungrodd. Politiker i stora och små växande kommuner tycks kunna hävda sig bättre gentemot statliga myndigheter. Vidare upplever politiker i krympande kommuner att man har ett mindre inflytande i förhållande till tjänstemännen jämfört med växande kommuner.

Valdemokrati i små och stora kommuner

Resultaten i KOLFU visar att de politiska alternativen blir tydligare med ökande kommunstorlek.¹⁷ Skillnader i åsikter mellan majoritet och opposition och mellan enskilda politiker är betydligt större i stora kommuner och de förtroendevalda upplever att konfliktnivån mellan partierna är högre. Partiorganisationerna är större och bättre utrustade för valkampanjer och principiella diskussioner och har tillgång till fler arenor för politisk debatt. Dessutom har de lättare att rekrytera kandidater till politiska uppdrag. Sammantaget innebär detta att väljarna i stora kommuner har fler och tydligare politiska alternativ att ta ställning till och bättre möjligheter att utkräva ansvar. Stora kommuner anses därför ha en bättre fungerande valdemokrati.

Denna bild kan dock behöva nyanseras: Den representativa valdemokratin har andra företrädare i mindre kommuner. Väljarna i mindre kommuner har större kännedom om enskilda kandidater – något som man utnyttjar genom att personrösta i betydligt högre utsträckning än i stora kommuner. Kunskapen om kandidater och partiers lokala politik i små kommuner

underlättar genomtänkta ställningstaganden och bidrar sannolikt till att fler röstar på olika partier i riksdags- och kommunval. Väljarnas möjligheter att radikalt påverka det parlamentariska utfallet förefaller dessutom betydligt större i små kommuner.

- I små kommuner kan medborgarnas stöd för enskilda, ledande politiker skapa helt nya majoriteter i en utsträckning som är otänkbar i stora kommuner. I 2014 års kommunval fick kommunstyrelseordförandens parti en röstövertikt på över 20 procentenheter jämfört med riksdagsvalet i tolv kommuner, samtliga med färre än 15 000 invånare¹⁸.
- Medborgarnas möjligheter att bilda och rösta fram ett lokalt parti till en reell maktposition är betydligt större i små kommuner. 21 av de 25 lokala partierna som fick störst röstandel i 2014 års val fanns i kommuner med färre än 20 000 invånare och 13 i kommuner med färre än 10 000 invånare¹⁹.
- Den täta kontakten mellan väljare och valda i särskilt de minsta kommunerna skapar ett kontinuerligt politiskt tryck på de förtroendevalda som kompletterar ansvarsutkrävandet på valdagen.

Mindre tydliga politiska åsiktsskillnader och en mer konsensusinriktad politisk kultur i små kommuner borde göra det svårare för väljarna att ta ställning och utkräva ansvar på valdagen. Det tycks dock som om väljarna i åtminstone en del kommuner tillämpar strategier som ändå gör valdeltagandet meningsfullt. Det är därför en öppen fråga om valdemokratin fungerar mest effektivt i stora eller små kommuner. Klart är att den fungerar annorlunda.

Politisk styrning i stora och små kommuner

Ser vi till majoritets- och styrförhållanden är skillnaderna mellan stora och små kommuner begränsade. Andelen blocköverskridande styren är något större i mindre kommuner liksom andelen minoritetsstyren. Det genomsnittliga antalet maktskiften i samband med de fem senaste valen är något större i små kommuner. Den politiska stabiliteten och formerna för politisk styrning tycks således inte skilja sig nämnvärt utifrån kommunstorlek eller befolkningsutveckling. Politisk turbulens med maktskiften under pågående mandatperiod, ordförandeskiften på grund av att koalitioner spricker eller oklara majoritetsförhållanden på grund av politiska vildar

Not. 17. Karlsson, 2013

Not. 18. Sveriges Kommuner och Landsting, 2015

Not. 19. Ibid.

förekommer i såväl stora som små kommuner. Kommunens storlek har sannolikt mindre betydelse än lokala förhållanden. Man kan ändå anta att små kommuner är särskilt sårbara i sådana situationer.

En avgörande fråga är dock om små kommuner har samma förutsättningar som större kommuner att genomföra beslut och att förverkliga politiska ambitioner. Politikernas egna svar i KOLFU-materialet tyder på att de förtroendevaldas förmåga att genomföra sin politik har ett positivt samband med kommunens storlek. Det är lättare att rekrytera kandidater till politiska uppdrag i stora kommuner, de förtroendevalda har större kontaktnät och de lägger mer tid på sina uppdrag. De har också ett större inflytande i förhållande till tjänstemännen och anses ha högre kompetens. Forskarnas slutsats är att större kommuner har större politisk kapacitet och att den lokala representativa demokratin är mer robust²⁰. En svårbesvarad fråga är om det krävs mer för att styra en stor och/eller växande kommun än en kommun som krymper. Resultaten från SCB:s medborgarundersökning tyder dock på ett bättre utgångsläge för kommuner som växer.

Kommunal samverkan

En faktor som på olika sätt påverkar kommunens handlingsutrymme är den ökande omfattningen av kommunal samverkan. Det har alltid funnits behov för kommuner att samverka kring olika frågor och funktioner. Ibland sker samarbetet inom ramen för de institutionella former som lagstiftningen tillhandahåller, ibland regleras det genom avtal och ibland sker det genom formaliserade eller informella nätverk. Urbaniseringen har ökat behovet av samverkan i såväl kommuner med växande som krympande befolkning. Det kan till exempel handla om att små kommuner saknar tillräckligt befolkningsunderlag eller specialistkompetens för en viss verksamhet eller att de behöver hantera vissa administrativa funktioner mer kostnadseffektivt. I grunden handlar det om att klara sitt uppdrag bättre.

Samtidigt finns farhågor om att samverkan leder till ett demokratiskt underskott i de enskilda kommunerna. En omfattande samverkan minskar utrymmet för prioriteringar och nödvändiga anpassningar av den egna verksamheten till de resurser som står till buds. Samverkan kan innebära problem med att styra en verksamhet som man driver tillsammans med andra kommuner och att kontrollera verksamhetens kvalitet. I styrande organ för samverkan deltar ofta

enstaka representanter från varje kommun. Det innebär att endast de största majoritets- respektive oppositionspartierna deltar i styrningen. Det är långt ifrån regel att fullmäktige och styrelse erhåller information om verksamhet som bedrivs i samverkan. Självständighet i förhållande till övriga verksamheter gör att tjänstemännen kan skaffa sig ett betydande inflytande på bekostnad av politiken. Ytterligare en kritikpunkt är att det ofta är oklart vem som är ansvarig gentemot den egna kommunens medborgare för beslut om verksamheter som drivs i samverkan.

Frågan om de demokratiska konsekvenserna av kommunal samverkan har uppmärksammats av flera statliga utredningar²¹. En slutsats är att lagstiftningen erbjuder de formella verktyg som krävs för att styra verksamheter som bedrivs i samverkan och att det snarast är tillämpningen som kan behöva stramas upp. Dock finns farhågor för att en alltför omfattande samverkan i olika konstellationer kan utvecklas till ett demokratiskt problem.

I Norge har flera omfattande studier genomförts om interkommunalt samarbete. Beskrivningen av de demokratiska problemen i samband med samverkan påminner om den svenska diskussionen. I flera rapporter konstateras dessutom att problemen med att styra och följa upp denna verksamhet är särskilt stora i de kommuner som är mest beroende av samverkan, dvs. de minsta kommunerna. Den norska expertkommittén om kriterier för en ny kommunstruktur anser att omfattningen av samverkan är stor och ökande och att den därför har blivit en potentiell demokratisk utmaning²². Såväl invånare som förtroendevalda anser att samverkan kan innebära problem med insyn och ansvarutkrävande men att detta vägs upp av de positiva effekterna för kommunens service²³.

Demokrati i funktionella stadsregioner

Ytterligare en faktor som påverkar kommuners styrförmåga är den bristande överensstämmelsen mellan vardags- och beslutsgeografi. I takt med den fortgående urbaniseringen har större städer och omgivande kommuner kommit att växa samman funktionellt. Allt fler invånare passerar dagligen en kommungräns på väg till arbete eller utbildning och man begränsar inte sina inköp eller fritids- och kulturaktiviteter till hemkommunen. Det innebär samtidigt att invånarna har intresse av beslut som fattas av politiska organ i grannkommunerna men som de

Not. 21. T.ex. SOU 2007:10, SOU 2007:72 samt 2012:30.

Not. 22. Ekspertutvalget, 2014

Not. 23. Leknes, 2013

Not. 20. Karlsson, 2013

inte har möjlighet att påverka genom val. Medborgarnas vardagsgeografi överensstämmer inte med kommunernas administrativa gränser. Detta har en rad demokratiska konsekvenser.

En första fråga är i vilken utsträckning som den ökade pendlingen påverkar medborgarnas anknytning till den egna kommunen och deras politiska deltagande. En svensk²⁴ och norsk²⁵ studie kommer fram till att pendling inom rimliga avstånd inte hämmar medborgarnas intresse för förhållandena i bostadskommunen eller deras politiska deltagande. Hemkommunen förblir den centrala orienteringspunkten samtidigt som pendling tycks öka intresset för politik i andra kommuner och för det som sker i stadsregionen i stort. Pendlare vänjer sig vid att tänka i större enheter än den egna kommunen. Det förstärks av att de använder infrastruktur, fritids- och kulturutbud och service utanför hemkommunen. Man kan därför räkna med att pendlarna bidrar till ett mer påtagligt fokus på kommunöverskridande frågor.

Samtidigt är rösträtt och skatteplikt knuten till boendekommunen. Det innebär att arbets- och fritidspendlare inte har inflytande över politiska beslut och åtgärder i grannkommunerna trots att dessa påverkar deras vardag. Men det är inte enbart de medborgare som arbets- eller fritidspendlar över kommungränserna som berörs. I funktionella stadsområden behöver ett växande antal politiska frågor hanteras gemensamt av berörda kommuner. Det handlar till exempel om lokal infrastruktur, näringslivsutveckling, miljöfrågor och fysisk planering. Det krävs en mer eller mindre formaliserad samverkan för att hitta hållbara lösningar på sådana frågor. Det kan ske inom ramen för kommunala bolag som ägs av flera kommuner eller kommunalförbund men ofta i olika typer av formaliserade nätverk. Frågorna kan också samordnas av den regionala nivån, dvs. regionen, landstinget eller regionförbundet. Nätverkslösningar blir i särskilt hög grad aktuella när insatserna inkluderar andra aktörer som myndigheter, näringsliv, kulturliv, föreningar och universitet och högskolor.

Ett forskningsprojekt om svenska stadsregioner vid Umeå universitet²⁶ handlar om hur kommunerna kan svara för gränsöverskridande lokal problemlösning med bibehållen legitimitet. Hur utmanas kommunen som institution när rösträtt och politiskt inflytande är knutet till den kommun där man bor medan utnyttjandet av infrastruktur och service även

sker i andra kommuner. I projektet har man funnit att identitet och hemhörighet inte behöver begränsas till boendekommunen utan kan omfatta ett större område. Det gäller dock i högre grad de invånare som bor i förorter än i stadsregionens centralort. Projektet har också prövat vilka nya beslutsformer som kan etableras för att hantera gemensamma frågor, till exempel gränsöverskridande problem eller lokala folkomröstningar som är gemensamma för flera kommuner. Man pekar ut tre förutsättningar för att kunna inrätta direktvalda stadsregionala styren med demokratisk legitimitet: Det bör finnas en gemensam stadsregional identitet, medborgarna bör ha intresse för politiska frågor utanför den egna kommunen och det bör finnas ett stöd för att inrätta nya, direktvalda beslutsenheter. Man finner att samtliga dessa förutsättningar föreligger i de två stadsregioner som granskats i projektet, främst i den större och mer integrerade Göteborgsregionen men även i Umeåregionen.

Det nätverkssamarbete som utvecklas i växande stadsregioner har uppmärksammats i en rad olika forskningsprojekt. Ofta ses sådana lösningar som effektiva. Samtidigt är risken stor att kopplingen till kommunernas styrande organ blir svag. Utifrån ett norskt projekt²⁷ rekommenderar forskarna åtgärder som kan stärka nätverkens politiska legitimitet. Det handlar om att förankra styrningsnätverken politiskt, att öka öppenheten för vad som händer i nätverken, att ge möjlighet att överpröva beslut som fattas i nätverken och att informera tillbaka. Man ser det som avgörande att alla deltagare i ett nätverk har ett reellt inflytande. Ägardirektiv beskrivs som ett någorlunda fungerade verktyg som dock behöver utvecklas ytterligare.

Andra projekt och utvärderingar synliggör dock att samarbete i nätverk inte alltid är enkelt²⁸. Det finns ofta reella intressemotsättningar mellan de kommuner som ingår i nätverket och viljan att prioritera och finansiera insatser i gemensamma projekt kan variera liksom synen på vad som ska åstadkommas. Framgångsrik nätverksstyrning förutsätter i hög grad en gemensam förståelse för de uppgifter som ska utföras. Diskussionerna i ett nätverk kan bidra till en sådan förståelse och tillit mellan deltagarna men riskerar att gå förlorad när deltagarna ska förankra gemensamt utarbetade förslag i sina respektive kommuner eller organisationer.

Not. 24. Lidström, 2006

Not. 25. Aars, 2013

Not. 26. Lidström, 2013

Not. 27. Farsund & Lekness, 2011

Not. 28. Zeiner & Hansen, 2012, Brandtaeg & Aasvedt, 2013.

Avslutande diskussion

Svenska kommuner har i grunden tre uppdrag: samhällsutveckling, välfärd och demokrati. Dessa uppdrag motsvaras av de tre frågeområdena i SCB:s medborgarundersökning. Uppdraget att utveckla ett välfungerande lokalsamhälle speglas genom frågor om kommunen som plats att leva och bo på. Uppdraget att erbjuda en likvärdig samhällsservice belyses av frågor om kommunernas verksamhet och demokratiuppdraget genom frågor om inflytande. Resultaten indikerar hur framgångsrikt den enskilda kommunen utför dessa uppdrag - tillsammans med medborgare, näringsliv, civilsamhälle och andra aktörer. Medborgarna har en generellt sett positiv uppfattning om den plats de bor på och en något lägre men fortfarande klart positiv värdering av kommunens verksamheter. Däremot är betygen i samtliga kommuner lägre när det gäller demokratiuppdraget. Kommunerna har därmed en stor utmaning, framför allt när det gäller att stärka medborgarnas möjligheter att påverka politiska beslut.

Det är uppenbart att kontakten mellan medborgare och politiker är klart bättre i mindre kommuner. Detta borde kunna öka förtroendet, förbättra möjligheterna att påverka och leda till en mer positiv helhetsbild av den lokala demokratin. Så är dock inte fallet i kommuner med minskande befolkning. Det är växande kommuner, stora som små, som får bäst omdömen även om skillnaderna inte ska överdrivas. Det finns all anledning att reflektera över varför små krympande kommuner inte lyckats dra nytta av närheten mellan politiker och medborgare. Man kan ana ett samband med besvikelse över tuffa prioriteringsbeslut och en negativ utveckling av folkmängd, näringsliv och service. De förtroendevalda har en svår pedagogisk uppgift att söka förklara behovet av anpassning efter försämrade ekonomiska förutsättningar och att samtidigt söka skapa engagemang och framtidstro.

Forskningen om kommunstorlekens betydelse ger inte stöd för föreställningen att demokratin fungerar bättre i små kommuner, men inte heller tvärtom. Däremot är det tydligt att stora och små kommuner har olika demokratiska kvaliteter. I stora kommuner är de politiska alternativen tydligare med större åsiktskillnader, högre konfliktnivå, fler arenor för politisk debatt, starkare partiorganisationer och större rekryteringsunderlag till politiska uppdrag. Det bidrar till att väljarna lättare kan ta ställning och utkräva ansvar i kommunvalet. Små kommuner kännetecknas av närhet till medborgarna, ett starkt lokalt engagemang och många förtroendevalda per invånare. Väljarna utnyttjar personröstning, röstdelning och lokala partier för att utkräva ansvar. Däremot varierar inte valdeltagandet eller valets utfall i form av maktskiften och olika

typer av styren i någon högre grad utifrån kommunstorlek eller befolkningsutveckling. Demokratin förefaller dock mer robust i stora och växande kommuner.

Befolkningsminskning innebär ett minskat inflytande i förhållande till aktörer utanför kommunen och ett större behov av samverkan med andra kommuner. Det är dock viktigt att den enskilda kommunen har möjlighet till styrning och kontroll, särskilt när det gäller samverkan kring kommunala kärnverksamheter och uppgifter som innebär stora ekonomiska åtaganden. Samverkan är nödvändig och i grunden positiv men rymmer en demokratisk utmaning som kräver ökande uppmärksamhet.

Den bristande överensstämmelsen mellan vardags- och beslutsgeografi i de växande storstadsområdena framstår som en minst lika stor, demokratisk utmaning. Visserligen har flertalet medborgare en stark och välgrundad anknytning till den egna boendekommunen och huvuddelen av kommunens service är fortfarande genuint lokal. Men redan idag bor nästan 75 procent av Sveriges befolkning i de 15 största lokala arbetsmarknadsregionerna²⁹ och andelen förväntas öka under de närmaste decennierna. Diskussionen om de demokratiska konsekvenserna av denna utveckling förtjänar större uppmärksamhet och mer diskussion än idag. Det vore ett stort misstag att enbart betrakta befolkningsutvecklingen som ett problem för krympande kommuner.

Slutord

Denna artikel har jämfört och diskuterat hur demokratin fungerar i stora och små samt i växande och krympande kommuner. Det är viktigt att klargöra att kommunstorlek och befolkningsutveckling långt ifrån alltid kan *förklara* de skillnader som beskrivits. Ibland ligger orsakerna i andra strukturella förhållanden och ibland är de kopplade till förhållanden i enskilda kommuner. Insatser för att stärka och utveckla den lokala demokratin kräver således en fördjupad analys av de specifika orsakerna till de förhållanden som behöver förändras.

Not. 29. SCB:s statistik över lokala arbetsmarknadsregioner för 2013 som detta år uppgår till 73. Som en jämförelse bor 1 procent i de 15 minsta arbetsmarknadsregionerna.

Referenser

- Aars, Jacob (2013). *Fraværende velgere? Pendling och politisk engasjement i Johannes Bergh och Dag Arne Christiansen, Et robust lokaldemokratiet – lokalvalget i skyggen av 22 juli*. Oslo. Abstrakt forlag
- Brantzæg, Bert og Aslak Aasvedt (2013). *Kommune- og forvaltningsgrenser. Udfordringer i byområder*. Telemarksforskning rapport 312/2013
- Dahl, Robert A och Edward R. Tuft (1973). *Size and Democracy*, Stanford University Press
- Ekspertutvalget (2014). *Kriterier för en god kommunstruktur*. Delrapport. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Farsund, Arild Aurvåg och Einar Lekness (2011) *Norske byregioner: utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand. Høyskoleforlaget
- Gilljam, Mikael, David Karlsson & Anders Sundell (2010). *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigepolitiker tycker om demokrati*, Kommentus, Stockholm
- Hansen, Sune Welling och Ulf Hjelmer (2013). *Kommunsammenlægninger og borgernes opfattelse af lokaldemokratiet – en status 6 år efter reformen*. Artikeludkast til præsentation i Dansk Selskab for Statskundskab d. 24-25.10.13
- Johansson, Folke (2007). *Demokratin i stora och små kommuner – ett medborgarperspektiv* i Folke Johansson, David Karlsson, Bengt Johansson & Ylva Norén Bretzer, *Kommunstorlek och demokrati*, Sveriges Kommuner och Landsting/CEFOS, Stockholm
- Karlsson, David (2007). *Demokratiska stordriftsfördelar? Kommunstorlek och demokrati ur ett politikerperspektiv* i Folke Johansson, David Karlsson, Bengt Johansson & Ylva Norén Bretzer, *Kommunstorlek och demokrati*, Sveriges Kommuner och Landsting/CEFOS, Stockholm
- Karlsson, David (2013). *A Democracy of Scale. Size and Representative Democracy in Swedish Local Government*. Scandinavian Journal of Public Administration Volym 17, No 1, 2013
- Karlsson, David & Mikael Gilljam (2014). *Svenska politiker. Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun*, Santerus förlag, Stockholm
- Kjaer, Ulrik och Poul Erik Mouritzen (2003). *Kommunstørrelse og lokalt demokrati*, Syddansk universitetsforlag, Odense
- KS (2014). *Kommunstørrelse och lokaldemokrati*. Oslo
- Leknes Einar, Arild Gjertsen, Ann Karin Tennås Holmen, Bjarne Lindeløv, Jacob Aars, Ingun Sletnes, Asbjørn Røiseland (2013). *Interkommunalt samarbeid – konsekvenser, muligheter och utfordringer*, IRIS 2013/008
- Lidström, Anders (2006). *Pendling och medborgardeltagande i Göteborgsregionen* i Lennart Nilsson (red) *Nya gränser*. Västsverige. Göteborgs universitet, SOM-institutet
- Lidström, Anders (2013). *Citizens in the City-Regions: Political Orientation across Municipal Borders*. Urban Affairs Review 49(2), 282-306
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2014). *Kommuninvånarna och kommunerna i förändring*, Acta nr 256:2014
- Pikkala, Sari (2015). *Kommunalval och kommunstrukturreformerna*, Acta nr 259:2015
- Saglie, Jo (2013). *Lokaldemokratiets rammer: Hva betyr struktur og kontekst for den demokratiske styringen i Marte Winsvold (red.) Veier till god lokaldemokratisk styring* (NIBR-rapport 2013:24)
- SOU 2007:10, s. 271-273
- SOU 2007:72, s. 316-332
- SOU 2012:30, s. 271-273
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015), *310 val – 2014 års kommun- och landstingsval*
- Winsvold, Marte (red.), Harald Baldersheim, Johannes Bergh, Sara Blåka, Lawrence Rose, Jo Saglie og Trond Tjerbo (2013). *Veier till god lokaldemokratisk styring*, NIBR-rapport 2013:24
- Zeiner, Hilde og Gro Sandkjaer Hansen (2012). *Demokrati, styring og planlegging – funn fra forskningen i forskningsrådets DEMOSREG-program 2005-2010*, NIBR-rapport 2012:20

Utmaningar i växande och minskande kommuner – några avslutande reflektioner

Ett förändrat befolkningslandskap

I denna antologi har några forskare från lite olika perspektiv belyst de senaste decenniernas befolkningsförändring och vi skall i detta kapitel lyfta fram några centrala utmaningar som det kan finnas skäl att diskutera och söka lösningar på. Men innan vi går in på utmaningarna låt oss kort sammanfatta de befolkningsförändringar som skett sedan den senaste strukturreformen på 1970-talet.

Minskande kommuner

- › 28% av kommunerna har fått en minskad befolkning på mer än 10%
- › de 10% (29 st) av kommunerna som minskat mest, har krympt med i genomsnitt 32%

Växande kommuner

- › 40% av kommunerna har fått en ökad befolkning på mer än 10%
- › de 10% (29 st) av kommunerna som ökat mest, har ökat med i genomsnitt 83%
- › Befolkningsförändringen handlar inte enbart om fler eller färre invånare utan också om sammansättningen. Framför allt är det tydligt att redan befolkningsmässigt små kommuner har fått en allt större andel äldre. Sedan 1974 har andelen 80 år och äldre av den totala befolkning-

en ökat med 140% i minskande kommuner och i växande kommuner med 57%.

Även om det finns undantag är det framför allt de redan befolkningsmässigt stora kommunerna som fortsätter att öka och redan små kommuner som ytterligare minskar. Det är också framför allt de små och minskande kommunerna som får en allt äldre befolkning.

Under det senaste året är det många kommuner som glatt sig åt en positiv, om än liten, befolkningsökning. 2014 var ett rekordår och Sverige ökade sin befolkning med 1,1%, den största ökningen någonsin ett enskilt år. För kommunerna innebar utvecklingen att 248 av landets 290 kommuner fick en befolkningsökning. Enligt SCB beror tre fjärdedelar av ökningen på ett positivt migrationsnetto medan den sista fjärdedelen beror på ett positivt födelsenetto. För flertalet små kommunerna beror ökningen uteslutande på flyktingmottagande.

Även framöver kommer invandringen att öka landets befolkning och mottagandet kommer att vara spritt över landets kommuner. De prognoser som görs indikerar emellertid att gapet mellan de som växer och de som krymper kommer att finnas kvar och troligen öka ytterligare. Bakom denna bedömning ligger främst att många av de mindre kommunerna är sk genomströmningskommuner. Åtminstone har

det historiskt varit så att en stor del av de som vid ankomsten till Sverige bosätter sig i landsbygds- och glesbygdskommuner efter några år flyttar till storstadsregionerna. Kvar i dessa kommuner blir en allt äldre befolkning.

Civilministern har i olika sammanhang förmedlat en bild av att Sverige håller på att glida isär. Denna bild bekräftas av vår analys av befolkningsutvecklingen. Å ena sidan har en stor del av kommunerna som är allt glesare befolkade och där kommunerna blir allt mer resurssvaga och å andra sidan har några delar av landet kommuner som blir allt mer tätbefolkade och där kommunerna blir allt mer resursstarka. Frågan är om vi måste acceptera denna utveckling och hantera de utmaningar som utvecklingen skapar eller om utvecklingen på något sätt kan vändas?

Utgår vi från den analys och slutsats som Amcoff gör i sin artikel så är åtminstone prognosen för att utvecklingen skall kunna vändas inte god. Amcoff konstaterar: *”De kommuner som växer gör det i flertalet fall huvudsakligen som en följd av positiva flyttnetton, men den vanligaste huvudförklaringen till minskande befolkning står att finna i födelseunderskott. Födelseunderskotten hänför sig dock främst till en ålderstigen befolkning och därmed till tidigare decenniernas flytt mönster.”* Vidare sammanfattar han sin analys med:

”I den litteratur och de data som ligger till grund för detta arbete finns emellertid inte några tydliga tecken på förestående förändringar av de faktorer som tillsammans driver fram den befolkningsomfördelning som brukar kallas urbanisering.”

De analyser vi gjort är begränsade och det kan finnas skäl att låta flera forskare med lite olika utgångspunkter se närmare på drivkrafterna bakom utvecklingen och vad som eventuellt går att göra för att vända utvecklingen. Regeringen har också tillsatt utredningen ”En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder” där det övergripande målet är att ”lämna förslag till inriktning och utveckling av en sammanhållen politik för en långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder” (Dir 2015:73). Kommittén skall avrapportera i januari 2017 och vi får avvakta och se vad de ser för möjligheter.

Man kan också resa frågor om utjämningsystemet och om detta fungerar fullt ut tillfredsställande. Kan utjämningsystemet klara av att ge alla kommuner likartade ekonomiska förutsättningar så att de kan ge medborgarna likvärdig service? Något entydigt svar på denna fråga kan vi inte ge. Men vi kan konstatera att systemet omfördelar stora belopp. Utjämningsystemen omfördelar brutto 150 miljarder kronor och står för 23 procent av de minskande kommunernas intäk-

ter 2014. Motsvarande andel för växande kommuner är sex procent och riksgenomsnittet är 13 procent. Anledningen är främst att minskande kommuner har en högre andel äldre befolkning och lägre skattekraft. Sålunda kan utjämningsystemen sägas skapa mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan olika slags kommuner. Samtidigt finns det missnöje både bland växande respektive minskande kommuner. Växande kommuner framför ibland att systemen inte i tillräcklig utsträckning beaktar kostnader för att växa, medan bland de minskande kommunerna ifrågasätts varför kompensationen för den krympande befolkningen har legat still under en längre tid.

Utjämningsystemet lindrar uppenbart effekterna av de befolkningsförändringar som skett, men som forskarrapporterna visar så löser inte detta alla problem. Utifrån de studier vi gjort tyder mycket på att det finns skäl att börja fundera på hur de utmaningar som utvecklingen reser skall hanteras. I denna studie har fokus inte legat på lösningsmöjligheter utan fokus har legat på att identifiera centrala utmaningar. Nedan sammanfattas några utmaningar som framkommit i våra studier.

De växande kommunernas utmaningar

Urbanisering och starkt växande storstadsregioner är inget unikt för Sverige. Motsvarande utveckling kan vi se runt om i världen. De utmaningar utvecklingen reser tycks också till stora delar vara samma i Sverige som i andra länder, det handlar primärt om att hantera investeringsbehov, sociala konsekvenser och utmaningar för de politiska institutionerna. Låt oss innan vi går in på dessa utmaningar konstatera att studierna vi gjort genomgående ger positiva omdömen om kommunerna med befolkningstillväxt. Ekonomin är relativt god och stabil, medborgarna är relativt nöjda med kommunerna såväl som plats att bo på och som serviceproducent och även ur ett demokratiskt perspektiv beskrivs kommunerna som mer robusta än de befolkningsmässigt mindre och minskande kommunerna.

Det som framför allt lyfts fram som utmaning i Lidströms studie är behovet av investeringar. Kraftig befolkningstillväxt leder till brist på bostäder, underdimensionerade kommunikationssystem och behov av att skala upp den kommunala serviceverksamheten. Utmaningen ligger i att hinna med och finna lösningar på dessa investeringsbehov men också i att tidsmässigt matcha investeringar i förhållande till när behov förväntas uppstå.

Inte minst i storstadsregioner leder utvecklingen till att markfrågor blir viktiga och även om kommu-

ner till stor del kan hantera dessa signaler Lidströms studie att det finns skäl för staten att se närmare på ett antal utmaningar som upplevs försvåra det lokala problemlösandet. Några områden som lyfts fram är:

- › Planeringssystemet: Kritiken gäller trögheterna i systemet och önskemål om att processen borde kunna gå snabbare. Synpunkter gäller också tiden för överklaganden och vilka som har rätt att överklaga plan- och byggbeslut.
- › Byggregler och bullerregler: Även om bullerreglerna nyligen förändrats är det många som pekar på att dessa alltför försvårar byggandet. Inte minst är kravet på att det måste finnas en tyst sida i lägenheterna är besvärlig när man samtidigt har en efterfrågan på och behöver bygga små lägenheter i centrala lägen.
- › Riksintressenas roll: Flera intervjuade har pekat på att alltför mycket klassificerats som riksintresse på ett sätt som begränsar möjligheterna för kommunerna att bygga i centrala lägen.
- › Strandskyddet: Här efterfrågas framför allt en större flexibilitet från de statliga myndigheternas sida i tillämpningen av reglerna.
- › Länsstyrelsernas kontroller: Många uttrycker missnöje med länsstyrelsens roll som bevakare och tycker att denna ibland hanterats fyrkantigt.

Lidström tar inte upp finansieringsproblematiken i någon större utsträckning. Men från våra egna studier vet vi att detta är en stor och komplex fråga. Växande kommuner har en till synes god ekonomi med en soliditet inklusive pensionsskuld på runt 20 procent och ekonomiska resultat över två procent, vilket är i paritet med riksgenomsnittet. Deras investeringsbehov är däremot stora och förutsätter goda resultat för att klara av kommande avskrivningar och räntekostnader. Sjunkande räntor har visserligen underlättat för de kommuner som lånefinansierar sina investeringar. De sammanlagda räntekostnaderna 2014 är lägre än 2007 trots att låneskulden är cirka 50 procent högre. En återgång till en räntenivå som rådde innan finanskrisen skulle innebära att räntekostnaderna ökar med 7–8 mdkr per år med nuvarande låneskuld. Därtill kommer ökande avskrivningar till följd av investeringarna. Det finns därför skäl att fundera på om de växande kommunernas resultatnivå (två procent av skatter och utjämning) är tillräcklig. En avgörande faktor är sannolikt i vilken utsträckning som investeringarna finansieras med egna eller lånade medel. Växande kommuner med stor grad av lånefinansiering och relativt sett lägre ekonomiskt resultat riskerar att vara ekonomiskt sårbara om räntorna stiger. En faktor att beak-

ta är också medfinansieringsfrågan. Under senare år har kommunernas engagemang i statliga infrastruktursatsningar ökat och detta sätter särskild press på växande kommuners finansieringsbehov och härigenom riskexponering. En annan försvårande faktor är att de växande kommunernas nettoutfall i utjämningsystemet förväntas försämrats framöver. Omfördelningen inom inkomstutjämnningen och kostnadsutjämnningen förändras i takt med att befolkningssammansättningen ändras. Skillnaderna i strukturellt behov mellan kostnadsutjämningsystemets bidrags- och avgiftskommuner förväntas öka, vilket medför att kostnadsutjämnningens omfördelning stiger. År 2014 fick 172 kommuner ett bidrag. År 2030 förväntas antalet bidragskommuner öka till 220. De enda kommungrupper som antas betala en avgift år 2030 är storstäder och större städer.

Utvecklingen leder inte bara till utmaningar som är kopplade till investeringar utan också till sociala utmaningar. I de internationella studierna lyfts särskilt fram att urbanisering lett till en tilltagande segregation. Denna förstärks av ökade inkomst- och förmögenhetsklyftor bl.a. som en följd av ökande andel flyktingar och invandrare med svaga resurser. Motsvarande utmaning signalerar Lidströms studie. Lidström lyfter också fram att tillväxtkommuner ofta också måste hantera olika former av protestaktioner från medborgargrupper. Larsson konstaterar i sin studie att medborgarna i växande kommuner ger goda omdömen om kommunen som plats att leva och bo på. Det hindrar naturligtvis inte att medborgargrupper som blir direkt berörda i den egna närmiljön av olika tillväxtprojekt protesterar. Larssons studie signalerar däremot att trygghet är ett värde som växande kommuner har en tydlig utmaning i att erbjuda.

I internationella studier lyfts de politiska institutionerna fram som ett tredje område där tillväxt skapar utmaningar. Bakom denna utmaning ligger att de politiska institutionerna utmanas av behov att hantera frågor över större geografiska områden än de enskilda kommunerna. Inte minst inom kommunikationsområdet framstår behov av samordning som centralt. Men man skulle också kunna tänka sig att det fanns behov av att samordna byggande och andra investeringar som följer av tillväxt. Larsson konstaterar också i sin studie att: *”I funktionella stadsområden behöver ett växande antal politiska frågor hanteras gemensamt av berörda kommuner. Det handlar till exempel om lokal infrastruktur, näringslivsutveckling, miljöfrågor och fysisk planering”*. I Lidströms studie har detta, till författarens förvåning, inte lyfts fram som en utmaning utan behoven av samordning uppfattas kunna hanteras genom olika former av samverkan.

Som Mattisson&Knutsson konstaterar i sin studie finns också ett omfattande samarbete även mellan stora kommuner. Frågan är om samverkan även på sikt kommer att kunna hantera behoven. Tillväxtområdena tenderar att utvidgas vilket gör att alltför kommuner måste delta för att en samordning skall kunna ske. Lindström konstaterar också: *”Det förefaller emellertid också som att man kommer långt bara genom att samarbeta. För att detta ska fungera även på sikt krävs dock att varje kommun känner ansvar för storstadsregionen som helhet”*.

Utmaningar i kommuner som minskar i befolkning

Liksom de växande kommunerna har de kommuner som tappar befolkning utmaningar. De är emellertid mycket annorlunda. Medan de växande kommunernas utmaning handlar om att skala upp sin verksamhet i takt med befolkningstillväxten handlar det för de krympande kommunerna om att skala ned service och organisation och ändå klara av att upprätthålla en kvalitetsmässig bra service för medborgarna. Lagstiftaren gör ingen skillnad på kommuner av olika storlek utan uppdraget är i grunden det samma. Som Amcoff pekar på i sin studie handlar de krympande kommunernas utmaningar inte enbart om befolkningsminskning utan också om att kommunen har en allt åldrande befolkning.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kontinuerlig befolkningsminskning rymmer några för hela gruppen gemensamma och uppenbara utmaningar.

- En krympande ekonomi ställer krav på en kontinuerlig anpassning av verksamheten. När befolkningen minskar så minskar också kommunens skatteunderlag. Samtidigt minskar behovet av service genom att det är färre som behöver servicen. För att matcha detta måste man kontinuerligt anpassa organisation och utbud.
- Befolkningsutvecklingen skapar utmaningar för välfärdsuppdraget
 - Med en kontinuerlig ökning av andelen äldre måste satsningar ske inom äldreomsorgen.
 - Med ett kontinuerligt minskande elevunderlag måste anpassningar ske inom skolområdet.
 - På den tekniska sidan sitter man ofta fast i system (VA och väg) som är uppbyggda för en betydligt större befolkning.

Den minskade storleken påverkar också personalsituationen. I Syssner&Olausson studie vittnar flera kommuner om att kompetenskraven på de anställda ökar i takt med att det ställs högre krav på den kommunala verksamheten. Samtidigt signaleras att:

- Minskad befolkning ger mindre underlag för specialtjänster – måste anställa ”mångkonstnärer”
- Blir svårare att rekrytera kompetent personal till såväl små som stora yrkesgrupper inom kommunen
- Lönekonkurrens som är svår att hävda sig i

Utmaningarna är onekligen stora och väcker en grundläggande fråga: Går det att leverera bra välfärd givet de förutsättningar man har?

Något uttömmande svar på denna fråga ger inte Syssner&Olausson i sin studie och det har heller inte varit uppdraget. Studien ger emellertid indikationer som tyder på att det inte är alldeles självklart att man i alla kommuner med kontinuerlig befolkningsminskning har förmåga att ge medborgarna likvärdig service jämfört med vad som erbjuds i andra kommuner. Forskarna konstaterar i sin avslutning: *”För det andra är ett bestående intryck att företrädarna för de små och krympande kommunerna upplever att det är svårt att leva upp till de krav som staten ställer på den kommunala verksamheten. Lagstiftningen upplevs som allt mer komplex, och målsättningarna avseende kvalitet och tillgänglighet blir allt djärvare. Kraven på administrativa rutiner och uppgiftslämnande uppfattas som orimligt stora.”*

Syssner&Olausson signalerar också att det finns ett eftersatt underhåll av fastigheter och anläggningar och att det är problematiskt att få utrymme för investeringar. *”Några av våra informanter menar att kommunen skjuter kostnader framför sig, vilket innebär att kommande generationer av kommunmedborgare kommer att få bära kostnaden för, eller lösa problemen med ett sedan länge eftersatt underhåll.”*

För att komplettera forskarnas studier har vi inom SKL gjort analyser av både ekonomi och kvalitet utifrån ett nationellt perspektiv. Utifrån tillgänglig statistik har de 10% av kommunerna som har haft störst befolkningsminskning sedan 1974 jämförts med de 10% av kommunerna som under samma period haft störst ökning i befolkningen. Några centrala slutsatser från denna studie är:

- Gruppen minskande kommuner har en extremt svag soliditet. Soliditeten inklusive pensions-skuld är 40 procentenheter högre i de mest växande och de mest minskande kommunerna. De växande kommunerna har en soliditet i paritet med riksgenomsnittet på 20 procent och de

TABELL 1 Skolresultat i åk 9 för minskande resp växande kommuner riket, år 2014

	Elever i åk. 9 med minst godkänt i svenska, matematik och engelska, andel (%)	Elever i åk. 9, meritvärde hemkommun, genomsnitt (16 ämnen)	Elever i åk. 9, genomsnittligt meritvärde avvikelse från modellberäknat värde, procentenheter
Minskande	83	200,81	-4
Växande	92	226,17	1
Riket	87	210	-2

krympande på -20 procent i genomsnitt. Det innebär att skulderna inklusive pensionen är 20 procent högre än tillgångar bland de krympande.

- ▶ Gruppen minskande kommuner har en betydligt lägre resultatnivå ekonomiskt än växande. Genomsnittet mellan 1998 – 2013 är ett resultat på -398 kr/invånare, medan de växande kommunerna har ett resultat på +22 563 kr/invånare under perioden. Uppenbart har man klarat anpassningsbehoven sämre i de krympande än i de växande och man har också betydligt svårare att finansiera investeringar.
- ▶ Våra analyser signalerar inga tydliga kvalitetskillnader mellan växande och minskande inom äldreomsorgsområdet. Det finns dock en indikation på att erbjudandet skiljer sig åt. I minskande kommuner tycks strategin i större omfattning vara att erbjuda omsorg genom SÄBO. De krympande kommunerna har också genomgående en högre kostnadsnivå.
- ▶ Våra analyser indikerar stora skillnader inom skolområdet.
 - Gymnasieskolan kan vanligen hanteras genom samverkan och köp av verksamhet. Men det finns tydliga skillnader i erbjudande genom tillgång till färre linjer och genom ökade krav på resor och i vissa kommuner internatboende
 - Inom för- och grundskolan måste man arbeta med färre skolenheter (nedläggningar) och mindre klasser. Har svårigheter att få tillgång till specialpedagoger och olika stödresurser. Har genomgående högre kostnader. Skolresultaten skiljer sig kraftigt åt. Elever i växande kommuner har bättre resultat oavsett om man jämför meritvärde eller andel med minst godkänt i engelska, svenska eller matte. Elevgrupperna skiljer sig åt utifrån behov av ekonomiskt bistånd, nyinvandrade elever (0-4 år), föräldrars utbildningsnivå och kön. Men även med hänsyn taget till dessa faktorer, så underpresterar de minskande kommunerna, som har fyra procentenheter lägre meritvärde än vad de ”borde haft”. De växande kommunerna har en procentenhet högre meritvärde än förväntat utifrån elevgruppens sammansättning.

De minskande kommunerna ligger avsevärt under riksgenomsnittet i samtliga tre måtten nedan. Trots resultatskillnaderna kostar de minskande kommunernas grundskola i genomsnitt sex procent mer än vad den borde enligt kostnadsutjämningsystemet. De växande kommunernas grundskola är i genomsnitt däremot fyra procent ”billigare” än vad som kan förväntas.

- ▶ På den tekniska sidan är det som Syssner & Olausson konstaterar ett problem att sitta med en allt för stor infrastruktur. De fasta kostnaderna är normalt stora och minskar inte när en mindre befolkning skall servas. Driften och behovet av specialkompetens kan inom många verksamhetsområden lösas genom samverkan.
- ▶ Myndighetsutövningen är svår att uttala sig om då det saknas nationella data. Mattisson & Knutsson signalerar att det finns samverkans möjligheter som också utnyttjas när det gäller områden som översiktsplaner, tillståndsgivning och olika inspektionsuppdrag. Däremot signaleras att det är sällsynt med samverkan när det gäller myndighetsutövning som är direkt kopplad till individer som t.ex. bostadsbeslut, bygglov och försörjningsstöd.

Framför allt är resultatskillnaderna på skolområdet alarmerande. Men inte heller den kvantitativa studien ger ett entydigt svar på frågan. En analys vi inte haft underlag för att göra men som vore intressant är att se närmare på är skillnader i serviceutbud. Alla kommuner lever under samma lagar och kraven som medborgarna har rätt att ställa skiljer sig inte mellan kommuner. Som vi kunnat se ovan finns det några tydliga skillnader mellan växande och minskande inom skol- och äldreomsorgsområdet, men analysen som vi kunnat göra är tyvärr allt för grund. Inom kvalitetsområdet vet vi att förväntan har en stor betydelse för hur ett utbud bedöms. Är det så att medborgare i mindre resursstarka kommuner ställer in sina förväntningar efter de möjligheter som kan erbjudas? Är detta i så fall acceptabelt och är det hållbart på sikt?

Inom gruppen kommuner med stora befolkningsminskningar finns också en stor variation och några

i gruppen lyckas relativt bra även jämfört med de betydligt mer resursstarka tillväxtkommunerna. Det skulle vara intressant att se närmare på dessa framgångsrika kommuner och vad som gör att de lyckas. Är förutsättningarna bättre/enklare eller handlar det enbart om förmågan att hantera situationen?

Syssner&Olausson lyfter också frågan om förmågan att fatta de nödvändiga politiska besluten. Forskarna signalerar en rad utmanande iakttagelser:

- Stark vilja att växa, eller åtminstone inte krympa, gör att det blir svårt att fatta beslut som manifesterar befolkningsminskningen.
- Starka reaktioner från medborgarna – varför ska just min skola eller badplats tas bort? Känsla av att samhället monteras ner, bristande förtroende för kommunledningen, nya oppositionspartier och antagonism.
- Starkt känslomässigt engagemang gör det svårare för medborgare, politiker och tjänstemän att diskutera kommunala prioriteringar på ett principiellt plan.
- Svår situation för politiken – det som kanske är ekonomiskt ansvarsfullt är inte politiskt gångbart.

Syssner&Olausson möter också en oro för att en anpassningspolitik medför att man påskyndar urbanisering och centralisering. Detta politiska dilemma berör Larsson också i sin studie. *”De förtroendevalda har en svår pedagogisk uppgift att söka förklara behovet av anpassning efter försämrade ekonomiska förutsättningar och att samtidigt söka skapa engagemang och framtidstro.”* Man skall ha respekt för att det är ett svårt uppdrag att vara förtroendevald i en situation där ekonomin ställer krav på ständiga neddragningar. Frågan är om det är ett möjligt uppdrag eller om det ställer krav på ett ledarskap som inte är möjligt att skapa i alla kommuner.

Uppdraget blir heller inte enklare av att det i dessa kommuner många gånger är svårt att skapa en strategisk kapacitet. Att kapaciteten för strategiskt handlande tenderar att bli begränsad hänger delvis samman med svårigheter att rekrytera ledande tjänstemän. Det finns också ett begränsat ekonomiskt utrymme för att finansiera en administrativ överbyggnad. Det är alltså få personer som kan ägna tid åt annat än löpande verksamhet och även dessa personer måste ägna merparten av sin tid åt annat än strategiskt arbete. Syssner&Olausson konstaterar: *”Vår slutsats är att de kommuner som har allra störst behov av att utveckla strategier för hur man hanterar en långvarig befolkningsminskning, tenderar att ha de minsta resurserna – i tid, ekonomi och kompetens räknat”.*

Interkommunal samverkan har ofta lyfts fram som lösningen på de problem som minskande kommuner möter. Genom att samverka kan verksamheter upprätthållas genom att flera delar på kostnaderna. Som vi sett ovan och som Mattisson&Knutsson bekräftar i sin studie rymmer också samverkan möjligheter att dämpa de effekter som befolkningsutvecklingen ställer. Mattisson&Knutsson avslutande reflektion är också att: *”...kommunerna klarar inte uppdraget på egen hand utan måste samverka.”*

Mattisson&Knutsson konstaterar samtidigt att verksamheterna där samverkan uppfattas vara en lösning är begränsade. I praktiken omfattar samverkan enbart en liten del av de kommunala utgifterna. Samverkan saknas helt inom de kostnadsmässigt stora välfärdsområdena grundskola, vård och omsorg. Enligt Mattisson&Knutsson är skälen för detta dels att potentialen (genom att det handlar om lokal produktion) är begränsad, dels politiska. De politiska skälen bottenar i att dessa välfärdsområden uppfattas vara kärnan i välfärdsuppdraget och dessutom är ”nära väljaren”. Uppfattningen tycks vara att; Försvinner dessa uppdrag från den enskilda kommunen finns heller ingen anledning att ha kvar den nuvarande kommunindelningen.

Ser vi framåt så finns det ytterligare potential i samverkan inom de områden som samverkan idag sker. Det handlar inte i första hand om att nå kostnadsfördelar, snarare att få tillgång till de specialresurser som krävs för att verksamheten skall kunna hålla en rimlig kvalitetsnivå. Som både Mattisson&Knutsson och Larsson lyfter fram i sina studier har emellertid samverkan också ett pris både genom olika transaktionskostnader och genom de demokratiska problem och styr problem som uppstår. Mattisson&Knutsson konstaterar *”Kommunen riskerar att bli ett näste av mer eller mindre tydliga beroenden till andra organisationer”.*

En central slutsats vi kan dra är också att så länge samverkan inte berör de tunga välfärdsområdena är potentialen starkt begränsad som lösning på de utmaningar som kommuner med kontinuerlig befolkningsminskning har att hantera.

Sammanfattningsvis är det en ganska mörk bild som framträder när vi sammanställer de slutsatser som forskarna drar och som statistiken indikerar. Vi kan inte blunda för dessa fakta och de signaler som förtroendevalda i minskande kommuner ger. Samtidigt är det ett observandum att de folkomröstningar som gjorts om förslag till sammanslagningar av kommuner är entydiga. Medborgarna har i samtliga fall gett ett klart nej till en sammanslagning. Syssner&Olausson lyfter också fram att det finns en del forskning som

pekar på att det i mindre kommuner finns ett socialt kapital som tillför värden och som åtminstone delvis kompletterar de insatser som kommunerna på egen hand klarar av att leverera. I diskussioner av utjämningsystemet eller andra ekonomiska frågor kan det också vara värdefullt att betänka faktumet att den kommunala skattebasen (förvärvsinkomster) gynnar kommuner med hög skattekraft, vilket i stor utsträckning är befolkningsökande kommuner med attraktiva boendemiljöer. Dessa kommuner hade i många fall haft en mindre gynnsam ekonomiska situationen om beskattningen istället utgått från dagbefolkningens inkomster. Om skattebasen hade utgått från vad som produceras i kommunen hade kommuner med minskande befolkning haft betydligt bättre ekonomiska förutsättningar.

En avslutande not om demokrati

I diskussioner av förändringar i kommuners organisation och uppdrag ställs ofta effektivitets värden mot demokratiska värden. Som genomgången ovan tydligt visar är förutsättningar för att driva en effektiv kommunal verksamhet mycket olika mellan kommuner som växer och minskar i befolkning. Särskild mindre kommuner som tappar ytterligare befolkning har uppenbara svårigheter att uppnå en effektiv verksamhet.

I Sverige har vi ett demokratiideal som bygger på närhet mellan väljare och de valda, transparens och möjlighet att utkräva ansvar. Utifrån detta skulle vi förvänta oss att de mindre och minskande kommunerna har fördelar demokratiskt. Som Larssons studie indikerar är det tveksamt om medborgarna uppfattar situationen på detta vis. Larsson konstaterar att: *”Forskningen om kommunstorlekens betydelse ger inte stöd för föreställningen att demokratin fungerar bättre i små kommuner, men inte heller tvärtom. Däremot är det tydligt att stora och små kommuner har olika demokratiska kvaliteter”*. Vidare att: *”Det är uppenbart att kontakten mellan medborgare och politiker är klart bättre i mindre kommuner. Detta borde kunna öka förtroendet, förbättra möjligheterna att påverka och leda till en mer positiv helhetsbild av den lokala demokratin. Så är dock inte fallet i kommuner med minskande befolkning. Det är växande kommuner, stora som små, som får bäst omdömen även om skillnaderna inte ska överdrivas.”*

Demokratiaspekter tycks alltså inte vara av avgörande betydelse för hur vi väljer att lösa de utmaningar som växande och minskande kommuner har. Däremot måste självklart de demokratiska utmaningar som en lösning ställer krav på lösas. Utifrån

Larssons studie kan vi konstatera att i nuläget tycks den främsta utmaningen i små och minskande kommuner vara att *”...förklara behovet av anpassning efter försämrade ekonomiska förutsättningar och att samtidigt söka skapa engagemang och framtidstro”*. I de stora och växande tycks utmaningen ligga i att *”motverka segregation och skapa ett mer jämlikt deltagande men också att hantera den bristande överensstämmelsen mellan människors vardagsgeografi och kommunens administrativa gränser”*.

Några röster om urbaniseringens effekter på kommunerna

Vi har i denna antologi låtit några forskare se närmare på vilka utmaningar som urbanisering haft på kommuner som växer och minskar. Perspektivet har varit empiriskt och de röster som kommit till tals är aktörer som idag är verksamma inom kommunsektorn. Avslutningsvis låter vi några samhällsdebattörer reflektera över hur de ser på de förändringar som skett. Urvalet har gjorts med utgångspunkt i att vi velat få en så bred bild som möjligt. Artiklarna bygger på intervjuer och har genomförts av journalister från Dan Håfström Frilans och Measure Media. Journalisterna har fritt fått ställa de frågor som de funnit intressanta.

1 Mats Svegfors

2 Terese Bengard

3 Klas Eklund

4 Gunnar Wetterberg

5 Annelie Nordström

6 Po Tidholm

”Politikerna vill väldigt sällan tillstå att det här är grundläggande mönster som är nästan omöjliga att påverka med politiska medel.”

Mats Svegfors är publicist och tidigare landshövding i Västmanland. Han var ordförande för Ansvarskommittén som såg över ansvarsfördelning av offentlig verksamhet. Hur urbaniserat hoppades att arbeta för att möta

Innebär urbaniseringen att Sverige håller på att glida isär?

De stora tyngdpunktsförändringarna när det gäller befolkningen hänger samman med ekonomins förändring. Man kan säga att det handlar om att människor går ifrån lågproduktiv till mer högproduktiv verksamhet. Annorlunda uttryckt så är det den ekonomiska tillväxten. Det är fel att beskriva detta som ett problem. Det gör oss som nation rikare och det innebär att våra möjligheter ökar att ta hand om olika samhällsproblem. Så i grunden är ju detta en positiv process.

En annan sak som kan sägas, och det här vill ju politikerna väldigt sällan tillstå, är att det här är grundläggande mönster som är nästan omöjliga att påverka med politiska medel. Det är så slående inom politiken. I alla andra sammanhang ägnar man alltid stor omsorg att beskriva och förstå det som är problem. Men politiken älskar att rusa iväg till lösningar och då beaktar dessa lösningar sällan politikens begränsade påverkansmöjligheter. I frågan om urbanisering så är det en slående brist på problemanalys och brist på resurser och institutioner för att göra analys.

I Ansvarskommittén försökte vi göra rätt ordentliga analyser av detta med små kommuner. Man kan väl säga att där problemet är riktigt stort så handlar det om att befolkningen är för liten för att kunna hantera en fungerande samhällsservice. Och det är något som vi inte kan komma tillrätta med vare sig genom indelningsförändringar eller genom ekonomiska transfereringar. Finns det inte längre kvar någon arbetskraft för äldre- och barnomsorg så spelar det ingen roll vad politiken gör. Det är väldigt viktigt att politiker säger tydligt att ”detta kan vi göra någonting åt, detta kan vi inte göra någonting åt”.

Självklart är det stora problem för människor som bott ett helt liv på en plats om de inte kan bo kvar mot slutet av sin levnad, men det är ju också ett problem att det är kallt på vintern, men tack och lov har vi ännu ingen politiker som lovar vackert väder.

Det ska sägas att det inte lovas särskilt mycket i de här frågorna, utan det dyker ju upp indirekt genom nedläggningar av skolor eller sjukhus och så. Med det riktigt stora problemet är när det inte längre finns

arbetskraft för samhällsservice. Då kan inte äldre människor eller barnfamiljer bo kvar på de platserna.

Går det inte att påverka urbaniseringen?

Det går att påverka utvecklingen på vissa punkter och där hämtar jag delvis min erfarenhet från Ansvarskommittén, men också från min tid som landshövding i Västmanland.

Det vi saknar är den riktigt kvalificerade utredningsverksamheten som ger bästa tänkbara underlag för reformarbete. Det är en första del där politiken kan göra mycket.

När det gäller regional utveckling har vi generellt väldigt dåliga kunskapsresurser. Där är man i stor utsträckning beroende av privata konsultföretag för att göra problemanalys. Jag tycker att det skulle vara självklart att vi hade en mycket stark central kunskapsresurs nära kopplad till en resursrik forskning. Det görs sådan skillnad mellan utredning och forskning. När det gäller användande av forskning som grund för politik så blir det allt svårare eftersom forskning blir mer och mer specialiserad. Den blir sällan användbar på den generaliserande nivå där alla samhällsreformer rör sig. Det är väldigt sällan vi använder riktigt kvalificerade forskare för systematiskt utredningsarbete. Därför krävs en rätt ordentlig kreativitet för att utveckla det ansvar som framför allt Tillväxtverket har idag, så att vi verkligen fick en central instans eller flera regionala instanser som hade prognosansvar och kunskapsutvecklingsansvar.

Om vi skulle bygga upp en sådan ny typ av institution så skulle vi inom den rymma grundläggande utredningsverksamhet, där vi kunde följa inte bara statistisk regional utveckling utan också bygga upp kunskaper om vad som styr utvecklingen och vad som överhuvudtaget är påverkbart. En sådan institution skulle också brygga över till kvalificerad forskning.

Sverige är en av världens mest avancerade välfärdstater och en av de mest framsynta länderna med många decennier av utveckling av samhällslig verksamhet. Men ingen tänker tanken inför den framtid vi står inför, att verkligen skaffa sig motsvarande infrastrukturer och institutioner för samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning och kunskapsuppbyggnad som vi har inom naturvetenskap.

När jag var landshövding så föreslog jag regeringen detta. Det svar jag fick från regeringen var en motfråga om vad de skulle göra med min skrivelse – ”Hur kan vi skriva av ärendet?”.

Borde Sverige genomföra en kommunindelingsreform?

Ja, en andra del där politiken kan påverka, och det var också en slutsats i Ansvarskommittén, är genom indelingsreformer. Men i vissa delar av landet är det inte ett problem med små kommuner utan problemet är att arbetskraften viker. Som en Norrlands-politiker sa: ”Om man slår samman två stora glesa kommuner så får man inte en tät kommun utan man får en ännu större gles kommun.”

Det är möjligt att slå samman en tät kommun med några stycken glesa och skapa en större resursstark kommun. Mitt eget hemlän Västmanland är ett exempel. Det består idag av tio kommuner. Man skulle mycket väl kunna tänka sig att det vore en kommun. Då funnes inte längre småkommunsproblem i Kungsör eller Skinnskatteberg. Jag säger inte att det enbart vore bra. Det finns också nackdelar med detta för det finns en mycket stor styrka i den självförvaltning som ligger hos de små kommunerna. Men på sikt är kommunreformer något vi bör överväga i södra Sverige och vitsen är då att vi inte behöver lösa problemen på nationell nivå utan kan lösa dem på kommunal nivå.

Hur tycker du att politikerna försöker möta konsekvenserna av urbaniseringen?

Att man vill påverka råder det inga tvivel om. De satsar väldigt mycket pengar på infrastruktur för tillväxt. Inte minst genom strukturfonderna. Och det är klart att en kommun kan påverka förutsättningarna för att driva företag. För den enskilda kommunen kan det betyda jättemycket att möta företagets behov. Det kan avgöra huruvida företagen alls blir kvar där, men i det stora hela tror jag att det är på marginalen. Vår kunskap om vad som påverkar och hur det påverkar i det stora hela är utomordentligt bristfällig.

Skatteutjämningen är det mest centrala i landets politik på det här området och det är ju naturligtvis helt avgörande för vissa kommuner. Tittar vi på de riktigt små kommunerna i norra Sverige som är mest illa ute så är det så få människor som berörs av detta, så det handlar inte om några stora pengar ur ett nationellt perspektiv att hjälpa dem. Men finns det ingen där som kan ta emot löner så spelar det ju ingen roll att de har pengar att betala lönerna med.

Politiker idag är lite mer försiktiga med slagord som att ”hela landet ska leva” och liknande jämfört med för

några decennier sedan. Urbaniseringen är inte en lika stor fråga och ingen ger särskilt avancerade löften för man vet att man inte kan infria dem.

Du var ordförande i ansvarskommittén som såg över ansvarsfördelning av offentlig verksamhet. Hur har politikerna dragit nytta av det ni kom fram till?

Huvudsynpunkten var att vi skulle få en stark samordnad regional nivå. Det skulle innebära länsstyrelser som täcker större områden. Dessa skulle ha mycket stor betydelse för den regionala utvecklingen för de skulle dels vara resursrika och dels överbrygga olika statliga sektorer och brygga över till landstingen. Har detta tagits tillvara? Ja, så till vida att man har givit ett större ansvar för regional utveckling till landstingen och det var i vår anda, men man har ännu inte tagit steget att utveckla större regional enheter. Nu har civilministern aviserat att det ska genomföras. Jag hoppades att alliansregeringen skulle visat förnuft och gjort mer på basis av vad vi kom fram till, för det var en enig utredning.

Hur urbaniserat tror du att Sverige är om 20 år?

Man gör en mängd saker i olika regioner, men i och med att vårt kunskapsunderlag är så bristfälligt så finns det ett drag av godtycklighet över många ansatser.

Jag tror inte att Sverige kommer att vara radikalt annorlunda om 20 år. De mindre kommuner har det ännu svårare och de riktigt stora kommunerna kommer att ha ännu mer växtvärk om vi inte gör något mycket radikalt och annorlunda i vår hantering av de stora flyktingströmmarna.

När det gäller teknikutvecklingen och den förändrade produktionen så är vi faktiskt bara i början av IT-utvecklingen. Där kommer att hända mycket mer och det driver mot högre kunskapsinnehåll i de arbeten som finns och det innebär att man måste ha större urval av arbetskraft för att klara rekryteringen. Det kommer att dra arbetskraft till storstäderna i ännu högre grad.

Något som jag har egen erfarenhet av och som jag tror kommer att öka är dubbelboende. Jag bor både i Stockholm och i Skinnskatteberg. Eftersom jag har spenderat merparten av min tid i Stockholm så betalar jag skatt där. Varför betalar jag inte en delskatt i Skinnskatteberg? Jag tror att detta på lite längre sikt kan bli en möjlighet för de landsbygdskommuner som är hyfsat storstadsnära. Med riktig kunskapsuppbyggnad kan vi svara på om detta är ett större fenomen.

”Stadsborna borde stå på barrikaderna och fråga sig ”Hur ska vi klara av att ha ett fungerande samhälle om vi inte både har stad och land?” Men uppgiften att lösa det lägger man till stor del på de som bor på landet idag.”

Terese Bengard är verksamhetschef för organisationen Hela Sverige ska leva. Hon var tidigare socialdemokratiskt kommunalråd i Ragunda Kommun.

Innebär urbaniseringen att Sverige håller på att glida isär?

I det långa loppet så kommer det inte att vara bra för Sveriges utveckling. Det är aldrig bra med klyftor som skapar ojämlikhet. Vi bor i ett och samma land och borde ha någorlunda samma möjligheter till den grundläggande service som vi sagt att vi ska ha.

Det som folk i stora eller växande kommuner tar för givet måste man i vissa andra kommuner jobba för själv eller slåss för. Att ha lätt att handla mat eller ha nära till skola för barnen eller att det finns bredband och mobiltäckning, det tar man i stora delar av landet för givet. Men i andra delar av Sverige börjar man nagga i kanten på vad vi har råd med.

Nu växer inte storstadsregionerna längre av att det kommer busslaster med folk från Norrland till Stockholm. Busslasterna kommer från Syrien, Afghanistan eller Somalia. De krympande landsbygds kommunerna beror på att vi har en befolkningspyramid som en gång uppstod när urbaniseringen drevs av att folk flyttade från landet in till staden. De så kallade krympande kommunerna består alltså av fler äldre personer, medan det finns fler barnfamiljer i storstadsregionerna, vilket innebär att det av naturliga skäl föds fler barn i städerna. In- och utflyttning i de krympande kommunerna är numera ungefär plus minus noll.

Går det att påverka den här utvecklingen?

Jag är ju före detta politiker och politik är ju samhällsförändring. Det är inte så att urbaniseringen är någon slags naturlag. Det är ju inte sant, för i så fall skulle inte heller kvinnor ha rösträtt i Sverige idag. Så lät retoriken innan kvinnlig rösträtt – att kvinnor inte var förmögna att ha hand om sin egen ekonomi eller att delta i det demokratiska samhället. Samhället är konstruerat av människor och kan förändras av människor.

Jag drar gärna paralleller mellan jämställdhet och landsbygdsfrågor. Idag finns det inte lika många uttalade jämställdhetsorganisationer utan det är integrerat i hela samhället och det är accepterat att man strä-

var efter att det ska vara helt jämställt. Men det finns inte en jämställdhet mellan stad och land. Det är en obalans där både i hur man ser stad och land, men också en skuldbeläggning av folk på landsbygden och att det är lite deras eget fel att det ser ut så här. Självbild och självkänslan är något man måste våga prata om. Vi kallar det för en urban norm – att det urbana är det normala och det som finns runt de urbana miljöerna är det som är avvikande och inte lika högt rankat. Då blir det idiotiska uttalanden som att ”stockholmarna är smartare än lantisar”, och liknande.

Så vad kan man göra åt sådana attityder?

Vi måste våga ifrågasätta sådana normer och värderingar. Vi ska ha en debatt där vi vågar dra ut konsekvenserna av en utveckling där vi bara har urbana miljöer. Skulle det fungera? Svaret är ju nej. Då kan vi inte lösa grundläggande saker som rent vatten, livsmedel, drivmedel eller energiförsörjning. Det kan vi inte göra i urbana miljöer. Skogsnäring och gruvnäring, sådant är ju jättestora delar av vår BNP och vi har inget som kan ersätta det. Har vi inga som ska jobba där eller om man anses som en loser om man bosätter sig och jobbar i Norrlands inland, då är det en fara för Sveriges ekonomi och tillväxt också.

Stadsborna borde stå på barrikaderna och fråga sig ”Hur ska vi klara av att ha ett fungerande samhälle om vi inte både har stad och land?” Men uppgiften att lösa det lägger man till stor del på de som bor på landet idag. Det är i alla fall så de uppfattar det.

Hur ser attityderna ut på landsbygden?

Jag lyssnade på en tjej som i 19 års tid bara hade väntat på att få flytta från sin by strax utanför Östersund. Det var normen som fanns. Skulle hon lyckas i livet så skulle hon flytta någon annanstans. Hon är duktig journalist och kulturarbetare och flyttade till en större stad, men insåg att hon inte trivdes där alls utan trivdes med att leva där hon var uppvuxen. Hon flyttade tillbaka och skapade sig ett jättebra liv. Hon beskriver det som att hon har blivit rånad på 19 år

när hon gått och trott att hon bott på fel plats. Det visar att vi måste fundera över vad vi matar våra ungdomar med.

Ser du några goda politiska initiativ?

Ja, SKL tar fram den här rapporten, SVT Debatt ordnar debatt på temat Ett Sverige och regeringen tillsätter Landsbygdskommittén som ska jobba med frågorna om en politik som har med hela Sverige att göra och inte bara se landsbygdsfrågor som begränsade till lantbruksfrågor. Visst, vi pratar om frågorna även om vi är för mycket i början för att se om det kan leda till en förändring. Jag hoppas att det kan innebära visioner om hur landsbygden kan se ut och gå bortom räddningsinsatser för mjölkbönder, glesbygdens skola eller rädda den infrastruktur som finns kvar.

Vi har försökt att översätta Maslows behovstrappa till samhällets behovstrappa. Där är infrastruktur och arbete är första steget. Det andra steget är serviceinrättningar som ger säkerhet. Nästa steg handlar om sådant som skapar en gemenskap, som till exempel mötesplatser och möjligheter till kultur, folkbildning och fritidsaktiviteter. Det fjärde steget är när människor har möjlighet att utveckla sådant som självkänsla och kreativitet.

När man drar undan sådant som tillgodoser grundläggande behov är det svårt att komma bort från en glesbygdspolitik som handlar om räddningspaket. Det är svårt att hålla på med självförverkligande om du inte har en bra väg fram till ditt hus. Då blir det svårt att hålla på med kreativitet, innovation och entreprenörskap. Den mest grundläggande servicen måste finnas på plats i hela Sverige och det är inga orimliga krav det handlar om. Men de måste säkerställas för att vi ska kunna skapa innovationskraft. Det är så vi har byggt Sverige. Det handlar inte om att rädda Norrland eller att rädda landsbygden utan Sveriges totala möjlighet att kunna utvecklas. Vi behöver varandra. Självklart behöver vi urbana miljöer

och den typen av kreativa miljöer som skapas i urbana miljöer, men vi kan inte enbart ha det i ett hållbart samhälle.

Du har själv bakgrund som kommunalråd i Ragunda kommun. Hur påverkar urbaniseringen den lokala demokratin?

Det är inget som jag är speciellt oroad för. I en kommun som Ragunda representerar en politiker i Ragunda kanske några hundra invånare. Jag som kommunstyrelsens ordförande träffade mina väljare varje dag. Den lokala demokratin lever på att det går att möta väljarna öga mot öga. Problemet i de här kommunerna är att hela tiden brottas med en krympande ekonomi och svåra beslut. Det finns inte en chans att en politiker i Ragunda kan åka på en av SKLs konferenser. Om det kostar 10 000 kronor så måste de pengarna hamna i förskolans budget. Det viktigaste är att upprätthålla den kommunala servicen och det är därför det är en konstant jakt på folkbokförda människor och skatteunderlag. Demokratin i Sverige fungerar riktigt bra. Problemet är hur det ser ut med den ekonomiska fördelningen av välfärdens resurser.

Hur urbaniserat tror du att Sverige är om 20 år?

Just nu kommer det tusentals flyktingar till Sverige varje vecka och det är ingen som kan säga vad det kommer att innebära. Det vi står inför nu kommer att förändra samhället totalt. Sedan finns det så många spår i det här. Spår som Per Schlingmans Urban Express kontra det spåret som vi harvat på i om hur vi ska få hela landet att leva. Och på det kan du lägga flyktingfrågan och diskussionerna om hur vi kan finansiera en bestående välfärd utan att någon vill höja skatten. Jag avundas inte de som sitter i regeringen för det är en svår samhällsutmaning just nu som kommer att påverka oss alla, oavsett om du bor i staden eller på landet.

”För egen del tycker jag inte det är statsmaktens sak att tala om för människor var de ska bo – det ska folk få välja själva.”

Klas Eklund är Seniorekonom på SEB, adjungerad professor vid Ekonomihögskolan, Lunds Universitet, och ordförande för Regeringens Analysgrupp för framtidens arbetsmarknad.

Innebär urbaniseringen att Sverige håller på att glida isär?

Två starka, långsiktiga och svårbrutna trender driver utvecklingen. Den första är en åldrande befolkning, den andra är urbaniseringen. Tillsammans gör de att en stor grupp kommuner får färre invånare, som dessutom blir allt mer vårdkrävande i ett läge där de unga som ska vårda dem flyttar. Resultatet blir att många kommuner måste höja skatten varpå de blir ännu mindre attraktiva, får ännu svårare att dra till sig nya jobb eller behålla unga förvärvsarbete. En ond spiral, således.

I den förra regeringens Framtidskommission var detta en av de viktigaste trender vi urskilde. Den gör många kommuner demografiskt sårbara; kommunen får allt svårare att fullgöra alla sina uppgifter, och det blir allt svårare för privat service att bli lönsam. När de äldre blir fler och de yngre färre blir det helt enkelt allt svårare att rekrytera tillräckligt med folk till centrala välfärdsfunktioner som en allt tyngre äldrevård. Trenden visar inget tecken på att mattas. Den är inte heller hemlagad – den är i stort sett gemensam för alla utvecklade industriländer, vilket visar att vi talar om grundläggande, starka krafter.

Går det att påverka den här utvecklingen?

Nja, i grund och botten handlar det om att många människor, främst unga och bland dem främst kvinnor, vill välja själva var de ska bo. Och sedan några generationer har de uppenbarligen velat lämna landsbygden och småstaden, som ofta – rätt eller fel – anses vara inskränkt, med hård social kontroll och begränsad valfrihet, för att i stället flytta till storstaden med dess rikare utbud av jobb, utbildning och kultur.

Den trenden är global. Urbaniseringen finns överallt, i alla länder. De enda ”framgångsrika” exemplen att stoppa den jag känner till var Mao Zedongs och de Röda Khmerernas försök att bygga bondesocialism med våld – exempel som knappast är föredömen i dagens Sverige. Man kan tycka olika om den globala urbaniseringen; de som bor kvar beklagar ofta trenden eftersom den riskerar att utarma närmiljön. Jag hör dock sällan de som flyttar till utbildning och bättre betalda jobb beklaga sig. För egen del tycker jag inte det är statsmaktens sak att tala om för människor var de ska bo – det ska folk få välja själva.

Dessutom bör staten välja sina och skattebetalarnas strider. Om urbaniseringen är en universell trend, som dessutom avspeglar de flyttandes vilja, lär det bli extremt dyrt att stoppa eller vända den. Dessutom krävs antagligen olika regleringar och ingrepp i den fria rörligheten som många av oss skulle se som integritetskränkande. Däremot kan det vara statens uppgift att mildra nackdelarna med att bo i småstäder eller glesbygd. Framför allt om de som flyttar gör det motvilligt – om de känner sig tvingade in i en urbaniseringsspiral som de helst skulle slippa.

Det kan göras genom att bygga infrastruktur, såsom bredband, att garantera en viss miniminivå av service eller liknande. Staten måste i så fall ta över vissa funktioner som mindre kommuner inte klarar själva – något som kan vara rimligt i ett läge när statsmakten trycker ut allt mer ansvar och allt fler uppgifter till den kommunala nivån. Men utökad statligt ansvar betyder ju inte att tjänsterna blir gratis, bara att utgifterna sprids ut på en större grupp skattebetalare.

Det samma gäller kommunsammanslagningar – att slå ihop två glesbygdskommuner till en större glesbygdskommun är ingen långsiktig lösning på det underliggande problemet. Att låta den regionala nivån bli viktigare kan i och för sig göra det lättare att stötta medelstora städer som regionala centra – men det vänder knappast flykten från glesbygden. En viktig uppgift kan dock vara att vidga den lokala arbetsmarknaden, till exempel genom kollektivtrafik och pendlingsmöjligheter. Men det är lättare sagt än gjort i glesbygden. Det finns ju ett skäl till att den kallas glesbygd: Den är gles.

Följaktligen har jag svårt att tro att sådana åtgärder uppväger storstadens och den högre utbildningens dragningskraft.

Hur tycker du att politiker har agerat hittills i frågan?

Att prata om att ”Hela Sverige ska leva” är bara att stöta ut varmluft. Alla vet att det är fullkomligt omöjligt att garantera invånarna i glesbygden samma servicenivå som i storstaden. Jag saknar en saklig diskussion om var miniminivåer bör gå och vad som är statens ansvar.

Inom alla partier finns en klyfta mellan partierna på riksnivå och den lokala partiorganisationen, till exempel på kommunal nivå. Den lokala politiken är mer pragmatisk, mer samförståndsriktad – och mer lokal. Men ofta blir den en lista av krav på staten; på mer pengar, lokalt självbestämmande, infrastruktur med mera. En del sådana krav är bra, men alltför ofta blir de ekonomiskt orealistiska önskelistor.

Det kommunala skatteutjämningsystemet är ogenomträngligt, men om jag tolkar det rätt fungerar det i dag så att Storstockholm netto för över pengar till samtliga andra delar av landet. Att förstärka den omfördelningen än mer kan kanske hjälpa en del fattigare kommuner på kort sikt men slår mot Sveriges ekonomiska motor, vilket får andra negativa effekter.

Hur kan Sverige bäst agera ur ett företagarperspektiv i både glesbygds- och storstadskommuner?

Sverige bör försöka skapa ett nationellt företagsklimat som attraherar kompetenta människor och kapital från andra länder, och som också får svenska företag att vilja behålla verksamhet i landet. Det kräver god utbildning, bra infrastruktur, skatter som stimulerar företagande, nyanställningar, entreprenörskap och så vidare.

Den typen av åtgärder för nationens företag som helhet är långt viktigare än att försöka skraddarsy speciallösningar för olika avfolkningskommuner. Man måste förstå att alla orter och regioner – inte bara i Sverige utan i hela världsekonomin – är inbegripna i konkurrens om kapital och individer. Och den konkurrensen sker numera minst lika ofta över nationsgränser som över kommungränser. I praktiken konkurrerar inte Vilhelmina och Stockholm om samma investeringar; Stockholms konkurrenter är snarare Hamburg, Seoul, San Francisco och liknande städer.

Att säkerställa en god attraktionskraft på nationell nivå betyder i praktiken att föra en politik för att de stora tillväxtregionerna ska kunna dra till sig utländska investeringar, utländska experter och inte minst behålla jobb som annars skulle flytta utomlands. Det betyder att höja universitetens kvalitet, så att de kan locka till sig fler gästprofessorer och studenter från andra länder. Det betyder att stimulera uppbyggnad av informationstäta och kreativa kluster för start-ups och entreprenörer – med internationell lyskraft. Det betyder att se till att det finns bostäder i tillväxtregionerna.

Du var ordförande i Bokriskommittén. Hur anser du att Sverige kan underlätta för växande kommuner när det gäller tillgång till bostäder?

Jag har svårt att förstå den politiska passivitet som råder och som rådde även under alliansregeringen. I dag är situationen på väg att gå fullständigt överstyr. Inflyttningen till storstäderna har under många år varit ungefär fem gånger så snabb som bostadsbyggandet. Dessutom är utnyttjandet av det existerande fastighetsbeståndet dåligt och rörligheten är låg. För att råda bot på problemen, som nu skärps av det stora inflödet asylsökande, krävs omfattande strukturreformer. Kommunernas planeringsprocess måste gå mycket snabbare, planmonopolet bör inskränkas, staten bör pressa dem att anvisa mer mark för byggande. Hyresregleringen bör mjukas upp och i stället bör bostadsbidrag användas mer, reavinstskatten bör sänkas, avdragsrätten för skuldränningar begränsas med mera.

Men inget av detta sker. Regeringen är kraftlös. Oppositionen saknar rejäla alternativ. Situationen lär därför bli ännu värre. Det betyder inte bara att många ungdomar och familjer får svårt att förverkliga sina drömmar och livsprojekt, det betyder också att sysselsättningen drabbas och att – faktiskt – ett antal företagsetableringar som skulle ägt rum i Sverige i stället sker i andra länder där viktiga anställda kan hitta bostad.

Hur tror du att urbaniseringen förändrat Sverige om säg 20 år?

Svårt att veta. Sverige är ju redan starkt urbaniserat, så vi talar antagligen inte om några stora ytterligare förskjutningar mellan stad och land. Mycket beror på hur infrastrukturen byggs ut så att pendlandet i förstörade arbetsmarknadsregioner utvecklas.

Den nya informationsteknologin är en joker. För 20 år sedan spådde många att internet skulle rädda massor av jobb i glesbygden, eftersom fler skulle kunna vara uppkopplade hemifrån. I dag ser vi att det snarare blivit tvärtom. Visst, en del kan jobba från hembyn, men det uppvägs med råge av att teknik- och designutvecklingen frodas i täta kluster i storstads- och universitetsmiljö som därför blivit ännu mer attraktiv.

Hur teknikutvecklingen ser ut om ytterligare 20 år är omöjligt att spå. Kanske kan 3D-printing göra en del lokal tillverkning möjlig – men den tekniken kanske i stället driver på klustereffekterna i tillväxtregionerna ytterligare. Jag vet faktiskt inte.

”Ibland är nedläggningar bra. Att till varje pris hålla liv i en skola med ett svagt elevunderlag kan mycket väl vara att göra barnen en otjänst.”

Gunnar Wetterberg är historiker och författare. Han har bland annat varit ansvarig för långtidsutredningarna på Finansdepartementet och varit chef på Svenska kommunförbundet och Saco.

Innebär urbaniseringen att Sverige håller på att glida isär?

– Nej. EU har i omgångar tittat på hur stora skillnaderna är inom varje land och det som är väldigt slående är att Sverige hör till de länderna som har de minsta regionala skillnaderna i hela Europa. Vi är ganska duktiga på att jämma ut ekonomiska skillnader mellan olika delar av landet. Och de skillnader som ändå finns där tar bostadskostnaderna hand om till stor del. Ett tag var jag ansvarig för långtidsutredningarna på finansdepartementet, då räknade vi på hur stor disponibel inkomst man har i olika delar av landet. Man tar lön, pension och annat och drar ifrån skatt och så vidare, men vi lade dessutom till boendekostnader. Det fascinerande var att då blev det nästan exakt lika i olika delar av landet. Alltså stockholmarna tjänar mer än folk ute i landet, men alla de extra pengarna lägger de på att bo.

Hur har vi lyckats att få i din mening små regionala skillnader?

– Något som i alla fall bidrar är det kommunala utjämningsystemet. Det är ett favorithatobjekt i Stockholmsmedia men det beror på att folk ibland inte tänker längre än vad näsan räcker. För en 15–20 år sedan fanns det sådana glesbygdsdebattörer som undrade varför Arjeplog och Arvidsjaur ska betala för bra gymnasier för sina elever när de sen ändå flyttar till stan. Och svaret på det är: Tack vare utjämningsystemet. När ungarna från Arvidsjaur och Arjeplog flyttar till Stockholm då höjer de skattekraften i hela landet. Och skattekraften i hela landet är avgörande för hur mycket utjämningspengar som går till Arvidsjaur och Arjeplog. Så Arvidsjaur och Arjeplog får tillbaka sina investeringar i de här barnen trots att barnen flyttar. På det viset blir utjämningsystemet väldigt viktigt för att ha en bra service i hela landet.

Men utjämningsystemet har inte lyckats få bukt med avfolkningen ...

– Nej, men allting behöver inte politiken fixa. Folk är ganska kloka. Människors egen rörlighet ställer till problem när vi ser den som avfolkning. Men ibland är det ju så att rörligheten är ganska klok. Folk flyt-

tar dit där det finns arbete, utbildning och äldreomsorg. Det finns också ganska många människor som tycker att det är mer spännande att bo någon annanstans än där de är födda. Jag var gift med en kvinna som kom från Västerbottens inland och när man var däruppe så handlade diskussionen väldigt mycket om ”hur ska vi få våra ungdomar att stanna kvar?” Men då kan man ibland tycka, varför vänder man inte på det? Om en del ungdomar vill flytta till Stockholm, varför funderar man inte på om det kanske finns några som vill flytta någon annanstans ifrån till Västerbottens inland? Jag tror att det här fokuset på ”vi flytt int” är galet.

Hur tycker du att politikerna i berörda kommunerna har agerat i samband med till exempel nedläggningar av skolor?

– Ibland är nedläggningar bra. Om du ska ha en bra skola till barnen så kan det vara knepigt att splittra resurser på alltför många skolor i kommunen. Det finns ju en fast kostnad för varje skola. Dessutom så visar det sig att det är ganska svårt att rekrytera lärare till alltför små skolor. För lärare vill ha kollegor att prata med och jobba ihop med. Jag skulle säga att de kommuner som agerat klokast är de som har försökt ta itu med skolnedläggningarna tillsammans med människorna i de byar som är berörda. Jag tror att Borlänge drev studiecirkel ute i byarna och fick folk att förstå att det var ett besvärligt val att träffa. Att till varje pris hålla liv i en skola med ett svagt elevunderlag dit det är besvärligt att rekrytera lärare, det kan mycket väl vara att göra barnen en otjänst.

Ser du det som ett problem att kommuner avfolkas?

– Jag är historiker och rätt många av de orter jag håller på med finns inte längre. Eller har helt mist sin betydelse. Jag håller just nu på med en bok om Skånes historia. Under en period var Skanör och Falsterbo Skånes ekonomiska centrum och Skåne-marknaden som ägde rum i de här två orterna var det som gav den danska kungamakten de allra största inkomsterna under 1200–1300-talet. Sen tynar de bort och sjunker undan och så nu har de plötsligt

blivit överklassens nya tillhåll. Det går fram och tillbaka. Bjärehalvön där vi hade sommarstuga när jag var liten var en av Skånes fattigaste landsdelar. I dag har du tre stycken starka börsbolag som är lokaliserade där. Saker och ting är inte en gång för alla givna. Kolla Älmhult som kunde ha varit en av de här småländska kommunerna med stor avfolkning men tack vare Ikea är något helt annat. Sånt där har vi väldigt svårt att förutse. Vad vi behöver är en samhällsorganisation som är så följsam som möjligt, som kan anpassa sig efter att näringslivet förändras och att människor vill olika saker.

Är dagens stora flyktingström en möjlighet för mindre kommuner?

– Den springande punkten är: Kommer de i arbete? Mindre kommuner har ju en svag arbetsmarknad. Sen är ju många av dem som kommer driftiga och skapar egna arbeten. Och på det viset kanske det här kan vara ganska bra för mindre kommuner. De blir en genomgångsstation för de allra flesta men några stannar kvar och hjälper till att berika den kommunens näringsliv. När det funkar så är det ju jättebra.

Hur borde vi tänka när det gäller uppdelningen av landet i kommuner och landsting?

– Jag tycker att Ansvarskommittén där Svegfors var ordförande egentligen hade en väldigt klok tanke. Ursprungligen var det ju sagt att de skulle slå ihop kommuner, men de gick emot det och funderade i stället över att slå ihop landsting, därför att problemet i dag är att om du både har små landsting och små kommuner då får du ett väldigt tryck på sammanslagningar. Om du istället har lite större regioner, så skulle regionerna kunna ta över uppgifter från de kommuner som blir för små för att klara av dem. Då kan vi ändå behålla kommunerna för det ligger ett stort värde i det här med att människor har nära till de som bestämmer. Det är en kvalitet som stockholmare inte förstår för de har nästan lika långt till stadshuset som till regeringen. Men ute i landet spelar det en väldigt stor roll att det bor ett par kommunalpolitiker i varje by som man kan snacka med om sådant som man är bekymrad över. Sen tror jag ändå att en del kommuner skulle göra klokt i att gå samman. Och vi har i dag ett utjämnningssystem som gör att även mycket små kommuner klarar sig på egen hand. Det är inte säkert att kommunsystemet ska uppmuntra de allra minsta kommunerna att fortsätta på egen hand.

Hur urbaniserat tror du Sverige är om 20 år?

– Tittar du på mantalsskrivningssiffror tror jag att de flesta kommuner är mindre än i dag. Om vi inte får en väldigt stor flyktinginvandring. Och ett antal kommuner i de här heta områdena kommer att ha fler invånare. Sen kommer antagligen några kommuner, som vi idag inte riktigt kan förutsäga, ha fått en ordentlig skjuts. Det är möjligt att några inlandskommuner i Småland kommer att ha glädje av att vi får så mycket bekvämare förbindelser med Tyskland och Danmark. Och några inlandskommuner i Norrland kommer kanske kunna exploatera det här med naturen och vad det står för.

Kommer utvecklingen att vända inom överskådlig tid?

– Nej. Alltså till och med det som man brukar tala om som vändning, det här med gröna vågen, var ju egentligen bara att trenden bromsades upp. Men det finns en sak som skulle kunna påverka urbaniseringen och det är att allt fler människor bor på två ställen. Jag har själv en liten gård i norra Skåne där jag säkert är i alla fall en vecka i månaden och sköter skog och sådant. I den kommunen som heter Örkel-ljunga bor det knappt 10 000 människor. Men när vi behövde hjälp med ett bygge så visade det sig att det fanns en sju-åtta byggfirmor som kunde tänka sig att lämna anbud. Det säger något om att det är fler människor som lägger ganska mycket tid och pengar där nere än vad det egentligen finns mantalsskrivna invånare. Antagligen är vi i ett läge där statistiken inte riktigt fångar hur folk lever. Många människor bor på två olika ställen och bidrar därmed till serviceunderlaget i även sin andra kommun. Sen kan man tycka att det är synd att vi har ett skattesystem som inte låter den andra kommunen få någon del av de här människornas skatteinkomster. Men det är ett systemfel som vi kan åtgärda politiskt, till exempel genom att införa en kommunal fastighetsskatt.

”De flesta känner inte till glesbygdens kvaliteter. Och ingen berättar om dem heller.”

Annelie Nordström är ordförande i fackförbundet Kommunal och har varit kommunalråd i Vilhelmina.

Innebär urbaniseringen att Sverige håller på att glida isär?

I någon mening tycker jag det. Och för mig finns det en stor paradox i den utvecklingen. I 17 år bodde jag i Vilhelmina, eller närmare bestämt fyra mil utanför, på riktiga vischan där allmän väg slutar. När jag jämför kvaliteten på skolan eller omsorgen eller nästan vad som helst så är den ju mycket högre i Vilhelmina än i Stockholm. Och det är en mycket lugnare miljö för barnen. Allt sånt är mycket bättre. Och ändå vill folk flytta till Stockholm.

På vilket sätt är skolan och äldreomsorgen bättre i Vilhelmina?

Det är inte bara verksamheterna i sig själva. Där finns andra kvaliteter. Saker som kanske inte alltid går att mäta. Det finns en gemenskap som överbrygger de väsentligt sämre förutsättningarna. I den lilla byn där jag bodde går människor samman och gör saker tillsammans på ett helt annat sätt än vad man gör i ett bostadskvarter i Stockholm. Sådana saker som att ta hand om elljusspåret själv, att verkligen jobba med sina egna saker, att i föreningsregi driva massor med saker som man i storstan tar för givna. Man bryr sig om varandra. Det är ingen som kan ligga ensam och dö där fast det är mycket längre mellan husen än i staden.

Varför värderar vi inte glesbygdens kvaliteter?

Ja, man kan verkligen undra varför Sverige som samhälle inte framhävt de här kvaliteterna mer. Det är ett signalsystem i hela det politiska skeendet. Det som är viktigt för landsbygden blir lågt prioriterat. De flesta känner inte till glesbygdens kvaliteter. Jag som är uppväxt i Halmstad gjorde det inte innan jag flyttade till Vilhelmina. Och ingen berättar om dem heller. För de som bor där, de känner sig övergiva av landet. De beskriver sig själva som något negativt. Som förlorarna. Där de bor är det mörkt. Det är långt. Det är kallt. Den här negativa självbilden blev också en paradox för mig när jag fick upp för ögonen för alla de fantastiska kvaliteterna.

Var kommer den negativa självbilden ifrån?

Det är klart att känslan att vara övergiven av staten och landet, den är inte så svår att förstå när allting bara krymper. Skolorna läggs ner. Butikerna försvin-

ner. Försäkringskassan flyttar. Det finns nätt och jämt ett apotek. Nästan det enda man tycker man har att vara stolt över är att man levererar ström till resten av landet. Dessutom tror jag att stadsidealet har präglat det svenska samhället åtminstone sedan 1920-talet. Det märkte jag på de äldre i Vilhelmina, att de tyckte det fina var att flytta till stan, att utbilda sig, att ha stadskläder.

Vilken roll spelar tillgången till jobb för självbilden?

Det är klart att avsaknaden av jobb är en stor grej. Men det ligger mer på attitydnivå än på något annat. Jag upplever inte att de ungdomar jag hade kontakt med drog till Stockholm eller Umeå för jobbets skull i första hand. De flyttade till framtidshoppet. De kände en slags maktlöshet och hopplöshet i sitt eget samhälle. Man hamnar i maktlöshet när allting bara pratas om på det här sättet. Och kvaliteterna är så okända, så underskattade.

Går det att påverka urbaniseringen med politiska medel?

Någon slags känsla av att det är för sent kan jag inte komma ifrån. Man ser liksom att under de här 15 sista åren har det bara fortsatt neråt. När jag bodde i Vilhelmina så var där 8 500 invånare och nu är det under 7 000. Så det faller hela tiden. Jag ser framför mig alla tomma hus, alla tomma butiker. Den känslan av tröstlöshet och maktlöshet, den fortplantar sig och växer.

Hur kan glesbygden återfinna hoppet?

Invandringen är en tydlig möjlighet. Om man tittar på vårt lands demografiska profil blir det allt färre yrkesverksamma och allt fler äldre. När man tittar på vilka som kommer hit från andra länder så ser det helt tvärtom ut. Och det är ju positivt. Och om man tänker på det ur glesbygdsperspektiv så är det ju så att en del av de som kommer hit själva kommer ifrån glesbygdens områden. Om vi då hade en vettig politik för det så skulle det också kunna vara väldigt positivt för de här regionerna. Där finns ju ledig kapacitet när det gäller skolverksamhet och bostäder.

Vad menar du med vettig politik?

Man kan på positiva sätt stimulera invandrare att under den första tiden bosätta sig där vi har ledig kapacitet. Man måste också stimulera människorna som kommer med utgångspunkt i de kunskaper och kvaliteter de har med sig från sitt hemland, att de kan bli entreprenörer och skapa verksamheter och arbetstillfällen. Jag bodde i Vilhelmina då det kom förhållandevis mycket folk från Chile, och mycket folk från gamla Jugoslavien och Iran. Många av dem har skapat sig bra liv där. Det går ju snabbare att bli integrerad också i glesbygden för där finns ofta en större gemenskap att bli en del av.

Vad försökte du göra åt avfolkningen under din tid som politiker i Vilhelmina?

Vi pratade jättemycket om målbilden. Att vända på den negativa känslan. Att ungdomar inte skulle behöva flytta därifrån för att känna framtidshopp. Det skulle kunna vara gott att leva här även om vi inte är så många. Mer så. Om man ska ha en uppåtgående spiral måste man ändå komma in i det flowet.

Vad gjorde ni konkret?

Vi satsade en hel del på turistverksamheten. Vi hade samarbetspartners som hjälpte oss att försöka hitta bygdens kvaliteter och marknadsföra dem. Hur vi skulle kunna exploatera tystnaden. Den här typen av saker. Men också hur vi skulle kunna få fart på odling av energigrödor. Det finns ju hur mycket mark som helst. Mycket av samtalen och planerna inkluderande företagen. Politiken och företagen jobbade jättemycket ihop.

Hur gick det?

Jag kände att vi verkligen var på gång. Men gubbarna i mitt parti var inte nöjda med mitt sätt att jobba. De var vana vid att partiet skötte allt och drev kommunen utan att blanda in företag och befolkning. Jag slutade mitt i en mandatperiod för att jag blev så less. Under senare år när jag varit tillbaka för att hälsa på har jag tyvärr upplevt att spiriten har försvunnit.

Skulle en annan uppdelning av kommuner och landsting kunna hjälpa glesbygden?

Ja. Jag bedömer att det finns en hel del kommuner i landet som inte egentligen har kapacitet varken organisatoriskt eller ekonomiskt att driva sin egen äldreomsorg. Men det finns olika möjliga modeller. Under kommunsammanslagningarna i början av 70-talet blev till exempel Dorotea och Åsele en kommun. Sedan hade man en stor frihetskamp från Dorotea och separerade så småningom från Åsele. Att få dem att gå

ihop igen ... det finns ju inte i deras värld. Trots att de är så fruktansvärt små. Men där började vi under min tid att titta på hur man skulle kunna samordna en del verksamheter. Behöver vi ha en bibliotekschef i varje kommun? En räddningschef? En ekonomischef? En personalchef? Det blir både dyrt och svårt att rekrytera. Man kan slå ihop verksamhet utan att slå ihop demokratin. Det är också en möjlig väg. Man skulle ju kunna tänka sig att man har ekonomiska regioner men att man har andra verksamhetsregioner. Ofta pratar man bara om att man ska ha större landsting eller större kommuner men det kan ju finnas andra sätt att strukturera som skulle vara mer fördelaktigt.

Hur har urbaniseringen påverkat de verksamheter som står Kommunal närmast?

Det som har hänt under de senaste 15 åren är att man fått minskade statliga generella statsbidrag. Det gör att kommuner med krympande egen skattekraft får sämre möjlighet att upprätthålla god kvalitet i äldreomsorg, LSS och så vidare. Det som håller upp det är det här andra kittet, att det finns vänner och anhängare som hjälper upp det och ett föreningsliv som engagerar sig i äldreboendet. Det gör att det hankar sig fram. Men det är verkligen inte okej för personalen.

Hur ser det ut inom tillväxtkommunerna?

Det värsta är att det är lika dåligt här i Stockholm. Men av andra skäl. Här har man satsat på att skära ned för att man ska få lägga ut på entreprenad. Och då går en del av pengarna ut i vinst.

Så äldreomsorgen är förlorare i både glesbygd och storstad. Hur har det blivit så?

Det är politik. Någon har velat att det skulle bli så där. Fast man inte har berättat det.

Hur urbaniserat tror du Sverige är om 20 år?

Det är en ganska kort tid. Tror inte att det har hänt jättemycket. Det fortsätter säkert i samma takt som nu. Men på lite längre sikt, 50-60 år, så är det ju fullt möjligt att flyttströmmarna över världen ser annorlunda ut. Men det hänger nog samman mer med de globala flyttströmmarna än bara inom Sverige. Globaliseringen är så framträdande. Vi kommer inte kunna ha en helt annan politik än vad de har i andra länder.

”Svenska kommuner är för mjäkiga och ställer för lite krav på staten. De borde bråka väldigt mycket mer, inte minst om skattesystemet.”

Po Tidholm är journalist, föreläsare och författare. Han är född och uppväxt i Hälsingland och sedan 15 år bosatt i Trönö där han är aktiv i byalaget.

Innebär urbaniseringen att Sverige håller på att glida isär?

Ja, absolut är det så. Det är heller inte så kontroversiellt att hävda det. Det finns ju mycket statistik som styrker det. Om man tittat på servicenivå och jämför vad man får i de resursstarka respektive de resurssvaga delarna av landet så är det ju en jätteskillnad. Om man dessutom tittar på mjuka värden som utbildningsnivå, hälsotal och jämför en stockholmare och en norrlänning så ser man att de skillnaderna också är väldigt stora.

Kan politikerna påverka urbaniseringen?

Uttrycket ”Sverige håller på att glida isär” får det onekligen att låta som om urbaniseringen vore något obevekligt. Men jag tror tvärtom att den är reversibel. Det är ju en politisk fråga.

Vad har politikerna för verktyg?

För att ge en bild: Säg att du flyttar från tätort till landsbygd, då måste du sänka dina förväntningar på vad du får av samhället. Du måste gräva ditt eget bredband. Byns skola kanske lägger ner så du måste starta ett kooperativ eller en friskola och du går med i ett byalag som håller ortens affär om ryggen. Och du har långt till alla vårdinrättningar. Att det är så här är faktiskt någonting som Sverige försökte motverka men den regionalpolitik som vi hade för en 20–30 år sen. Det vill säga en regionalpolitik som identifierade strukturella skillnader och försökte kompensera för dem på olika sätt. Den regionalpolitiken existerar inte längre utan har ersatts av andra strävanden. Och det har skett utan någon offentlig debatt eller parlamentariska beslut.

Vad är det för regionalpolitik som du saknar?

En sak som fungerade bra var utflyttningen av statliga verk och det har man ju av någon outgrundlig anledning slutat med. Sen är min käpphäst att de pengar som skapas genom lokala resurser på ett bättre sätt måste återföras till lokalsamhället. Det är ett jätteproblem i min landsände som är så präglad och beroende av råvaruindustrier. Skogsnäringen är jätteviktig nationellt men inte särskilt viktig lokalt. Den skapar enorma rikedomar för landet, men inte där

skogen växer och huggs ner. Samma sak med gruvnäringen och ännu värre med vindkraftsindustrin.

Är det självklart att orter som avfolkas ska finnas kvar?

Nej, men det beror väl också på skälen till att de försvinner. Är det för att platsen är obeboelig eller otroligt oattraktiv? Eller är det för att vi lever med ett system som gör att det är väldigt svårt att bo på vissa ställen. Det ironiska i sammanhanget är att det alltid sägs i debatten att folk vill flytta till stan. Och det är individens val. Men det omvända gäller sällan. Om man säger att individen vill bo kvar. Det är inte samma tyngd i det.

Varför har inte de som vill stanna kvar samma tyngd?

Det beror på den urbana normen. På att staden i den generella diskursen anses vara attraktiv och att det är självklart att alla vill flytta till staden och följaktligen inte vill bo kvar på landsbygden.

Var kommer den urbana normen ifrån?

Den urbana normen är väl ett eko av kapitalismens centraliserande krafter. Jag fattar att det självklart är svårt att bedriva en näringsverksamhet där det inte finns en fungerande marknad, men problemet är att det avspeglar sig i hur människor uppfattar platser. Och det avspeglar sig även i hur politiken uppfattar platser. Tänk om man skulle överföra det här det på skolans värld. Om skolan skulle satsa alla sina resurser på de fungerande och lyckade eleverna och väldigt lite resurser på elever med särskilda behov. Så tycker jag det blivit i Sverige när det gäller stad och land. Politiken satsar på de områden där det finns en fungerande marknad. Fast jag tycker att politiken borde ägna sig åt att kompensera för det som marknaden ägnar sig åt.

Hur ska politikerna i krympande kommuner agera?

Efter 1990-talskrisen så höll många kommuner fast vid en väldigt naiv idé om att det skulle komma ett enda verkstadsföretag och etablera sig i kommunen och anställa alla övertaliga i kommunen. Sen kom hela den här diskursen om attraktivitet inspirerad

av den amerikanske kulturgeografen Richard Florida. Idén var i korthet att om man satsar på den välbärgade kreativa klassen som konstnärer och reklamare så kommer det att få spridningseffekter som skapar dynamik och gör platsen attraktiv även för andra. Det är en slags gentrifieringsteori. Inspirerade av dessa tankar började många kommuner marknadsföra sig och berätta om hur otroligt bra allting var i kommunen. Sen blev de jättebesvikna när det inte funkade. Richard Florida har nu gjort mer eller mindre offentlig avbön. Men det har tyvärr inte nått fram till svenska kommunpolitiker som i många fall fortsätter att jobba utifrån hans tankar. Många sitter fast i en förfelad tillväxtfantasi. Till och med kommuner som har krympt i 40 år har fortfarande en politik som är helt orienterad mot tillväxt. De behöver fokusera på sina egna invånare och se till att invånarna och företagen i kommunen mår bra. För då kanske även andra vill komma dit, vilket kanske trots allt vore bra, men det kräver att man har modet att hoppa av den här tävlingen kommuner emellan om vem som är mest attraktiv.

Är invandring en möjlighet för glesbygdskommuner?

Ja det kan det vara. Men tyvärr så kan man också säga att flyktinginvandringen stökar till siffrorna. Man kan höra norrländska kommunalråd som pratar om att kommunen vänt trenden. ”Nu växer vi igen”. Det är jättestunt att man inkluderar flyktingarna men problemet är att de här siffrorna står sig ju inte. Så fort flyktingarna antingen fått uppehållstillstånd eller avvisningsbeslut så försvinner de från statistiken. I regel vill de inte alls bo kvar i Åsele utan flytta till Södertälje, vilket jag har viss förståelse för.

Vad ska kommunerna göra?

Jag tycker att svenska kommuner är för mjäkiga och ställer för lite krav på staten. De borde bråka väldigt mycket mer. Inte minst om skattesystemet. Rent krasst är det väldigt missgynnande för många Norrlandskommuner. I takt med att de råvarubaserade verksamheter som har funnits i Norrlands inland har gått ifrån att vara arbetskraftsintensiva till mer kapitalintensiva och hårt rationaliserade och automatiserade så har de tappat i skattekraft därför att den enda inkomstkällan för en kommun är löneskatter. Och om verksamheterna du har inom kommungränsen fortfarande producerar lika mycket eller ännu mer men sysselsätter mycket färre då får inte kommunen del av den produktiviteten. Det är råvarornas förbannelse.

Behöver vi en kommunreform?

Jag tror det är ohållbart med alla de kommuner som finns. Jag tror vi behöver upprätta en slags servicehubbar på landsbygden utifrån vilken typ av verksamhet som man kommer att ha där. Väldigt mycket av den kommunala servicen i dag finns ju i de gamla centralorterna som skapades genom politiska beslut på 50- och 60-talen och de är i dag några av de minst attraktiva miljöerna i Sverige i dag. Vem vill bo i ett hyreshus på landet? Så man behöver släppa tanken på att centralisera servicen och i stället ha lanthandlare med post och systembolagsutlämning. Skippa centralorterna helt enkelt.

Då kan man ha mycket större kommuner men med decentraliserad service.

Hur urbaniserat är Sverige om 20 år?

Jag är tämligen övertygad om att Sverige är ännu mer urbaniserat. Landsbygdskommuner kommer att vara tvungna att inrätta sig och förhålla sig till vad den urbana medelklassen vill med landsbygden. Nämligen att landsbygden ska vara en attraktiv rekreativ miljö på helger, lov och somrar.

På vilket sätt kommer det skilja sig mot hur det ser ut i dag?

I dag finns ju ändå spillror av ett gammalt vardagsliv kvar på landsbygden, med på vissa håll hyfsat fungerande lokala ekonomier där människor har vanliga jobb. Det kommer nog försvinna på många platser. Vi kommer att ha urbana centra med ett par, tre städer som hänger ihop och med omgivande landsbygd som lever genom kommunikationsnät och möjlighet att pendla till städerna. Men sen kommer det att finnas landsbygd som helt och hållet hamnar utanför urbana centra. Och för den delen av landsbygden finns egentligen två möjliga scenarier. Det ena är att bli attraktiv rekreativ miljö för staden. Alltså något som är pittoreskt och ser lantligt ut och kan leverera saker som storstadsbon betraktar som lantligt. Det andra är att bli produktionsområden för råvaror. Och där kommer man att hugga ner varenda träd, sätta upp svinmånga vindkraftsnurror, dämna upp varenda älv och bryta all malm man kan. Och det kommer att se ut som fan och ingen kommer att vilja åka dit. Det blir ett slags Ruhrområden med inpendlande arbetskraft från storstadsområdena. Om den här utvecklingen fortsätter så kommer Sverige om 50 år att bestå av tre olika typer av områden: urbana tätorter, rekreativsytor och produktionsområden med låga miljöhänsyn.

Urbanisering

Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning

I denna antologi riktas intresset mot de befolkningsförändringar som skett efter 1974 och vilka utmaningar dessa ger kommuner som växer och minskar i befolkning. Ambitionen är inte att söka lösningar eller att väga för- och nackdelar med alternativa strategier. Ambitionen är istället att försöka lyfta fram de utmaningar som vi ute i våra kommuner idag möter i vardagen.

Ladda ner på webbutik.skl.se

ISBN 978-91-7585-308-6



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se