



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Små kommuner och det lokala självstyrets värden

Attityder till kommunsammanläggningar och alternativa strategier för att möta de små kommunernas utmaningar

Gissur Ó Erlingsson & Jörgen Ödalen

Upplýsingar om innehållet: Björn Kullander, bjorn,kullander@skr.se

Text: Gissur Ó Erlingsson, professor vid Linköpings universitet och Jörgen Ödalen, docent vid Mälardalens och Uppsala universitet.

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2024

ISBN: 978-91-8047-304-0

Produktion: Advant

Förord

Frågan om kommunsammanslagningar har lyfts i olika sammanhang under senare år. Mot bakgrund av de utmaningar kommunerna står inför har flera utredningar såsom Kommunutredningen (SOU 2020:8) och senast Kommunperspektivutredningen (2024:6) lyft frågan. SKR har nyligen givit ut forskningsöversikten "Är sammanslagningar svaret på kommunernas utmaningar" (Erlingsson 2024) som visar att kommunsammanslagningar långt ifrån alltid är någon universallösning.

Samtidigt hörs allt oftare argument om vilka fördelar kommunsammanslagningar skulle kunna ge. Inte minst när det gäller befolkningsmässigt små kommuner. Men vad tycker de minsta kommunerna om sammanslagningar och vilka andra lösningar ser de på de utmaningar de står inför? Det besvaras i denna rapport som bygger på en enkätundersökning som SmåKom genomfört bland sina medlemskommuner.

Rapporten är författad av Gissur Ó Erlingsson, professor vid Linköpings universitet och Jörgen Ödalen, docent vid Mälardalens och Uppsala universitet. Förutom att redogöra för enkätsvaren går de även igenom den svenska kommunstrukturens historia och för ett resonemang om sammanslagningar utifrån det kommunala självstyrets och den lokala identitetens värden.

Vår förhoppning är att rapporten ska användas som kunskapsunderlag och bidra till nyanserade diskussioner om kommunsammanslagningar och olika samverkanslösningar.

I den här rapporten står författarna för innehåll och slutsatser.

Stockholm i oktober 2024

Petra Svedberg

Chef, Sektionen för demokrati och styrning

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

7 Sammanfattning

9 Introduktion

13 Bakgrund och historik

17 Självbestämmande, småkommuner och sammanläggningar

20 Det individualistiska argumentet för lokalt självbestämmande

22 Det gruppbaseade argumentet för lokalt självbestämmande
som en mänsklig rättighet

24 Sammanfattning

26 Vad tycker då små kommuner själva om sammanläggningar?

40 Avslutande diskussion

40 Resultat i korthet

42 Olika värden gynnas av olika kommunstruktur

45 Tvångssammanläggningar – den ultimata kränkningen av självstyrelsen?

47 Referenser

Sammanfattning

De senaste 15 åren har kommunsammanslagningar blivit ett allt hetare ämne i Sverige. Många inflytelserika röster har höjts för en omfattande reform att dramatiskt minska antalet kommuner i landet. Argumenten för sammanslagningar handlar ofta om stor- och skaldriftsfördelar, ökad kostnadseffektivitet och bättre kapacitet att hantera välfärdsuppdraget.

Denna rapport tar sig an frågan från ett annat perspektiv. Författarna menar att debatten ofta förs ur ett teknokratiskt statsperspektiv, medan de som främst berörs – de mindre kommunerna – sällan får komma till tals. Syftet med rapporten är därför att undersöka hur små kommuner själva ser på sammanslagningar som lösning på sina utmaningar.

Studien bygger på en enkätundersökning genomförd av SmåKom bland sina 72 medlemskommuner. Enkäten besvarades av totalt 63 individer från 45 kommuner, alla med färre än 13 300 invånare. Respondenterna var både politiker och tjänstemän. Resultaten visar en utbredd skepsis mot kommunsammanslagningar bland de mindre kommunerna. Endast 4 av 63 respondenter uppgav att sammanslagningar varit aktuella i deras kommun under de senaste tio åren. En överväldigande majoritet av de svarande var negativt inställda till sammanslagningar. De främsta argumenten mot sammanslagningar var:

- › Risken för demokratiförluster, med ökat avstånd mellan medborgare och beslutsfattare.
- › Oro för att kommunal service skulle centraliseras och försvinna från mindre orter.
- › Uppfattningen att den egna kommunen trots allt fungerar tillfredsställande som den är.
- › Tveksamhet kring om sammanslagningar verkligen skulle lösa kommunernas problem.

Istället för sammanslagningar förespråkar många respondenter utökad mellankommunal samverkan som en bättre lösning. Några var också intresserade av så kallad asymmetrisk uppgiftsfördelning, där kommuner får olika ansvar beroende på sina förutsättningar. En majoritet av de svarande ansåg det osannolikt att frivilliga sammanslagningar skulle ske, även med statligt stöd. Samtidigt motsatte de sig starkt tvingande sammanslagningar.

Författarna lyfter avslutningsvis fram att olika kommunstrukturer gynnar olika värden. Medan större kommuner, i idealfallet, skulle kunna erbjuda stordriftsfördelar och mer likvärdig service, kan mindre kommuner erbjuda närhet till beslutsfattare och bättre lokal anpassning till lokala förutsättningar och behov. Författarna argumenterar för att tvångssammanslagningar riskerar att kränka principen om kommunalt självstyre och undergräva viktiga demokratiska värden.

Sammanfattningsvis visar studien att det finns ett starkt motstånd mot kommunsammanslagningar bland Sveriges mindre kommuner, och att alternativa lösningar föredras för att möta framtidens utmaningar.

Introduktion¹

Sverige dras isär. Sedan 1970-talet har befolkningstillväxten koncentrerats till våra tre storstadsområden samt till universitets- och högskoleorter. Omvänt har befolkningen minskat i framför allt glesa landsbygdskommuner med långa avstånd till storstadsregionerna. Utvecklingen innebär stora utmaningar för landets mindre och krympande kommuner. På grund av ålderssammansättningen i dessa kommuner – där förhållandevis få är i arbetande och barnalstrande ålder – ska allt färre försörja allt fler. Framtida befolkningsprognoser är dessutom dystra just på grund av ålderssammansättningen. Då befolkningen är relativt sett äldre i de små och krympande kommunerna är antalet invånare som avlider på dessa platser högre än antalet som föds.

Kommunperspektivutredningens (SOU 2024:6) framtidsprognoser indikerar att befolkningskillnaderna mellan kommuner kommer att växa ytterligare under kommande årtionden. Inte mycket tyder på att utvecklingen kommer att vända i majoriteten av landsbygdskommunerna. Med tiden kommer dessa växande befolkningskillnader och förändringar i demografisk sammansättning troligen att skapa ännu mer skilda förutsättningar mellan små och krympande kommuner å ena sidan och övriga kommuner å den andra. Redan i dag har 74 kommuner färre än 10 000 invånare. Här kan man påminna om att de indelningssakkunniga inför Kommunblocksreformen (SOU 1961:9) ansåg att 8 000 invånare var miniminivån för att ha bärkraft nog för att hantera de välfärdsåtaganden som då skulle läggas på kommunerna. 48 kommuner ligger under den gränsen idag.

Not. 1 De resoneringar och verbala delarna av denna rapport bygger på vårt mångåriga samarbete och intresse för kommunstrukturens organisering – bl.a. Erlingsson och Ödalen (2009; 2013; 2017) samt Erlingsson, Wångmar och Ödalen (2011) samt Erlingsson, Ödalen och Wångmar (2015; 2021). De empiriska delarna bygger på en enkät som SmåKom låtit genomföra.

Denna bakgrundsbeskrivning gör det många lättare att förstå att ropen på en omfattande svensk kommunreform har ökat i intensitet. En hastig exposé över debattens utveckling visar att frågan på allvar började dryftas för snart 20 år sedan, och då i i några av Ansvarskommitténs (SOU 2007:10) underlagsrapporter. Runt 2012 började det sjuda hetare i frågan då flera riksdagsmotioner lades fram. Åren därpå skrevs en lång rad debattartiklar av tunga aktörer som krävde en sammanläggningsreform – för detaljerade referenser till denna snabba svängning av debatten, se genomgången i Erlingsson (2024).

Till detta kommer att Långtidsutredningen lutade åt att en sammanläggningsreform är det bästa svaret på kommunsektorns utmaningar (LU 2015, bilaga 7, s. 111–115). Mellan raderna kan man skimra en uppfattning att sammanläggningar på frivillig basis är en realistisk väg framåt. Utredarna tycks indikera att staten bör överväga tvångsverktyg för att få en sammanläggningsreform till stånd.² Detta var dock något ansvarigt statsråd, Ardan Shekarabi, inte skrev under på. I intervjuer uttryckte han att han inte har någon tilltro till tvångssammanläggningar utan att sammanläggningar måste ske frivilligt. Sedan kom Kommunutredningen (2020:8) där utredarna nådde slutsatsen att det finns ett behov av en sammanläggningsreform. Utredningens ordförande – Niklas Karlsson – preciserade här att ett minsta invånarantal i framtiden nog ligger mellan 20 000 och 30 000 invånare (Karlsson 2020).

Den nu sittande civilministern, Erik Slottner, har vid upprepade tillfällen uttalat sig om att han ser ett behov av kommunsammanläggningar. Han har framfört detta i en debatt med en av författarna till denna rapport och även efter det att Kommunperspektivutredningen presenterat sina slutsatser – det vill säga att intresset för frivilliga kommunsammanläggningar är svagt bland landets kommuner.

På pappret är det inte svårt att förstå varför ropen på sammanläggningar blir allt högre. Väldigt mycket har hänt sedan Sverige senast slog samman kommuner vid 1970-talets början. Bo- och arbetsmarknadsregioner har ändrats, liksom pendlingsmönster. Kommunerna har fått allt fler nya, och i många fall mer komplexa, uppgifter. Urbaniseringen har fortsatt oförtrutet. Som följd av allt detta har strukturförändringar ägt rum inom såväl näringsliv som arbetsmarknad. Alldeles tveklöst är spelplanen ny sett till hur läget såg ut för 50 år sedan, när vi senast slog ihop kommuner (jfr. problembeskrivningen i SOU 2020:8 och SOU 2024:6).

Not. 2 Den passus där utredarna resonerar runt vad vi uppfattar vara tvångsverktyget lyder såhär: "Det förefaller som att staten är tvungen att ta initiativ i frågan. I princip finns två handlingsalternativ ur ett statligt perspektiv: lagstiftning och/eller ekonomiska incitament. Lagstiftningsalternativet skulle helt enkelt innebära att staten beslutar om en ny kommunreform ... Troligtvis behövs det ... mer långsiktiga och genomgripande lösningar."

En grundfråga, som vi anser ställs för sällan i den offentliga debatten, är om det finns några starka belägg för att tro att en landsomfattande kommunreform är receptet för att komma åt de mindre kommunernas problem. En lång rad forskningsöversikter som granskat befintlig forskning om effekterna av kommunförstoring världen över sedan år 2000 når om och om igen samma slutsats – de förväntade stordriftsfördelarna materialiserar sig sällan. Och när de gör det, är vinsterna sällan särskilt stora. Dessutom finns det flera oönskade sideoffekter som måste tas med i ekvationen (Tavares 2024; 2018; Galizzi m.fl. 2023; Gendźwiłł m.fl. 2021).³

Den här rapporten angriper frågan på vad vi tror och hoppas är ett lite nytt och förhoppningsvis originellt sätt. Vi gör det dels genom att sätta dagsaktuell debatt i ett historiskt sammanhang, dels genom att teoretiskt resonera om farorna med att statsmakten väljer att gå fram med tvångssammanläggningsspåret, dels genom att analysera vad de som huvudsakligen berörs av sammanläggningar – de svenska småkommunerna – tycker om en sammanläggningsreform. Med det sistnämnda angreppssättet kompletterar och överlappar vi det sätt på vilket Kommunperspektivutredningen (SOU 2024:6) tog sig an sitt uppdrag – att faktiskt lyssna in vad de som huvudsakligen berörs av reformen har att säga om saken.

Rapporten är disponerad som följer. Vi inleder med att översiktligt presentera den svenska kommunstrukturens historia, med särskilt fokus på de sammanläggningar som genomförts och framför allt på hur de minsta kommunerna har reagerat på dem. Vi gör detta för att påminna om att ämnet inte är nytt och att statsmakten – historiskt – inte varit särskilt benägen att ta till sig småkommuners synpunkter och önskemål.

Därefter följer, i avsnitt 3, en teoretisk relief till rapportens empiriska avsnitt. Här resonerar vi kring hur begrepp som ”kommunal självstyrelse” och ”lokal identitet” relaterar till fenomenen ”frivilliga kommunsammanläggningar” och ”tvångssammanläggningar”. I detta avsnitt tillåter vi oss att bli något mer filosofiska än vad som kanske är brukligt i en rapport som i huvudsak avser redogöra för resultatet av en enkätundersökning om små kommuners inställning till sammanläggningar. För den som måhända är mer intresserad av enkätundersökningens resultat än av filosofisk diskussion går det bra att hoppa direkt till avsnitt 4.

Not. 3 Se även Erlingsson (2024) för en lång rad ytterligare exempel på forskningsöversikter som uppmärksammar hur sällan sammanläggningar infrar initiala förväntningar om kostnadseffektivitet och servicekvalitet.

Vi inkluderar vår filosofiska diskussion i rapporten av två skäl: Dels handlar det om att vi verkligen vill ta chansen att på ett lite mer kortfattat och någorlunda populärt vis presentera den internationellt uppmärksammade politisk-filosofiska forskning om lokalt självstyre som vi bedrivit under mer än ett decennium, dels finns det också – som vi kommer att se – tankeväckande kopplingar mellan den filosofiska litteraturen och de tankegångar och synpunkter som uttrycks i vårt enkätmaterial av företrädare för de svenska småkommunerna.

Efter den filosofiska diskussionen följer, i avsnitt 4, vår redovisning av de empiriska resultaten. Den data som ligger till grund för den empiriska analysen kommer från en enkätundersökning som SmåKom lät genomföra bland sina medlemskommuner under 2023. Enkäten skickades ut till kommunstyrelsens ordförande, kommunfullmäktiges ordförande samt kommunchefen i SmåKoms 72 medlemskommuner, och mäter således vad som på metodspråk brukar kallas "elitattityder". Rapporten avrundas sedan med en sammanfattning av slutsatserna, samt reflektioner kring resultatens implikationer för pågående debatt om kommunal självstyrelse och kommunstruktur.

Bakgrund och historik

Under perioden 1952–1974 genomfördes ett antal förändringar av den svenska kommunstrukturen. De kom att bli så omvälvande att de har kallats de förmodligen mest omfattande territoriella reformerna i en utvecklad demokrati (Kjellberg 1988; *Committee on Local and Regional Authorities* 1995). På 22 år gick Sverige från 2 498 till 278 kommuner.

Frågan om att genomföra den första större kommunala sammanläggningsreformen initierades genom en socialdemokratisk riksdagsmotion redan år 1939, men en statlig utredning tillsattes först år 1943, och utredningen slutförde sitt arbete under hösten 1945 (Wångmar 2003: 88ff). I juni 1946 beslutade riksdagen att en genomgripande reformering av landets kommunala indelning skulle genomföras. Framför allt skulle landskommunerna läggas samman till enheter med minst 2 000 invånare, som alltså skulle vara det lägsta tillåtna invånarantalet.

Som vi uppmärksammade i Erlingsson m.fl. (2011) var motståndet mot reformen stort (se även Wångmar 2003). I första hand kom motståndet från företrädare från det stora antal kommuner som hade färre än 2 000 invånare – vilket då utgjorde nästan 80 procent av kommunerna. Att det var dessa kommuner som var kritiska blev tydligt när frågan blev föremål för remissbehandling efter att den statliga utredningen lagt fram sitt betänkande hösten 1945. De tre mest återkommande framförda argumenten mot reformen var följande:

- › Att det skulle bli längre geografiska avstånd till service (framfört av 62 kommuner).
- › Att man oroade sig för högre administrativa kostnader och höjd skatt (framfört av 34 kommuner).
- › Att den nuvarande indelningen inte hade medfört några problem (framfört av 29 kommuner).

Utöver detta uttryckte remissvaren vissa farhågor för att tjänstemän kommer få för stort inflytande på politikernas bekostnad i storkommunerna, att man såg en stor risk för att den största kommundelen skulle få en dominerande ställning, samt risken för att sammanläggningen skulle leda till ett minskat medborgerligt intresse för kommunpolitiken.

Efter 1952 års reform fortsatte befolkningsminskningen i många landskommuner. Den överträffade faktiskt den som skedde under 1940-talet när riksdagen hade fattat principbeslutet om att genomföra Storkommunreformen (som de facto verkställdes vid årsskiftet 1951/1952). År 1959 hade 101 av totalt 1 031 svenska kommuner färre än 2 000 invånare. Och 79 procent av kommunerna hade under 6 000 invånare (SOU 1961:9, s 18–42). År 1959 tillsatte därför den socialdemokratiska regeringen en utredning för att göra en ny översyn av landets kommunindelning. Detta skedde alltså endast sju år efter att Storkommunreformen hade verkställts.

Arbetet gick snabbt. Det pågick från september 1959 till januari 1961 och var avklarat på knappt ett och ett halvt år (SOU 1961:9, s 4–5). Principbeslutet i riksdagen togs i februari 1962. Det innebar att en obligatorisk indelning i kommunblock skulle genomföras. Vid denna tidpunkt sade riksdagen att frågan om och när kommunerna i ett block skulle slå samman till en enda kommun helt var en angelägenhet för de berörda kommunerna. Här skulle det sålunda råda frivillighet. Regeringens förhoppning var att de nya kommunblocken skulle ha slagits ihop och ha en folkmängd på 8 000 invånare år 1975. I vissa fall, som vid långa geografiska avstånd, kunde dock en lägre folkmängd accepteras. Det senare var aktuellt inte minst i Norrlandslänen.⁴

Under remissbehandlingen, efter att utredningen hade lagt fram sitt betänkande, framförde flera kommuner sin oro för att den stora minskningen av antalet kommunala förtroendeuppdrag skulle leda till en försämrad kommunal demokrati. De uttryckte även oro för en ytterligare förlängning av de geografiska avstånden till de kommunala servicefunktionerna.

Not. 4 När gränserna drogs var man kraftigt inspirerad av Walter Christallers så kallade centralortsteori. Idén var att det inom varje ny tänkt storkommun fanns en centralort dit både offentlig och kommersiell service kunde lokaliseras. Centralortsteorin bygger på principen om att ett slags urbana centra fungerar som centralorter, vilka tillhandahåller såväl offentliga som privata tjänster till en omgivande region. Teorin var en del av nyckeln till att rationalisera den svenska kommunstrukturen och effektivisera administrationen och servicen där varje centralort var avsedd att erbjuda offentliga tjänster inom rimligt avstånd från dess invånares bostäder.

Som alternativ till att lägga samman kommuner framfördes istället utökad mellankommunal samverkan, ändring av huvudmannskap för enhetsskolans högstadium (eller till och med hela det obligatoriska skolväsendet), förbättrad kommunal skatteutjämning, samt att genom olika former av lokaliseringspolitiska åtgärder hejda landsbygdens avfolkning. Motståndet mot att dela in landet i kommunblock kom – precis som i samband med Storkommunreformen – framförallt från kommuner med förhållandevis låg folkmängd, särskilt från de som hade färre än 4 000 invånare.

Principen om frivillighet bestod fram till 1969. Socialdemokraterna hade nu fått majoritet i både andra och första kammaren. Riksdagen beslutade att upphäva frivilligheten och införde kravet att sammanläggningarna måste vara avslutade vid 1974 års början. Vid behov kunde detta ske genom tvångsmässiga sammanläggningar. Ett viktigt underliggande skäl var att antalet frivilliga kommunsammanläggningar hade varit långt färre än vad som förväntades vid principbeslutet år 1962.

Ur socialdemokratins perspektiv var detta otillfredsställande. Vid riksdagsbeslutet 1969 om att göra Kommunblocksreformen obligatorisk och slutförd senast 1974 var Centerpartiet, Folkpartiet och Moderata samlingspartiet samfällt emot och lämnade också en gemensam reservation i konstitutionsutskottet. De borgerliga partierna vände sig framför allt mot att man vid riksdagsbeslutet 1962 så tydligt hade betonat att frivilligprincipen skulle råda även om det gjorde att reformen blev mer utdragen. Dessutom hade det ansvariga statsrådet vid en interpellationsdebatt i riksdagen så sent som 1967 försäkrat att det inte fanns några planer på att överge frivilliglinjen. De tre borgerliga partierna ansåg inte att sammanläggningstakten var skäl nog till att sätta frivilligprincipen ur spel. Att frivilliglinjen hade betonats så tydligt vid 1962 års principbeslut var i många fall det viktigaste skälet till att kommuner sade nej till tvångssammanläggningar vid remissbehandlingen 1968–1969. Samtliga 848 kommuner fick frågan på remiss, och ungefär hälften av dem yppade motstånd till att det infördes en lagstiftning som möjliggjorde sammanläggningar med tvång.

Efter att reformen slutgiltigt fullbordades år 1974 fanns nu 278 kommuner kvar av de 2 498 ursprungliga. Under perioden 1952–1974 hade Sverige blivit en världspionjär genom att genomföra omfattande kommunsammanläggningar, något som en lång rad andra länder senare inspirerades av (Niemi 1966). När allt var sagt och gjort utgjorde reformerna – i ett historiskt och globalt perspektiv – en av de allra mest långtgående (Lidström 2003; Nielsen 2003; Kjellberg 1988).

Sammanläggningsreformerna har med andra ord mött en hel del motstånd. Uppskattningar ger vid handen att omkring 800 kommuner slogs samman mer eller mindre mot sin vilja (Erlingsson m.fl. 2021). Efter sammanläggningarna fanns på många håll en uppfattning om att de nya storkommunerna hade blivit mindre demokratiska och mer svårtillgängliga för medborgarna. Missnöjda kommundelar, inte sällan sådana som tidigare varit egna kommuner men som efter sammanläggningarna blivit något utav periferier i de nya och större kommunerna, protesterade mot hur lite centralorten lyssnade på deras önskemål. I många fall materialiserades kritiken i form av organiserade kampanjer för kommunindelning, uppskattningsvis omkring ett 40-tal sådana (Nielsen 2003; Brink 2003; Erlingsson 2005). Sedan 1974 har 13 delningskampanjer varit framgångsrika och godkända av regeringen, varför Sverige idag har 290 kommuner. Till ytan är svenska kommuner fortfarande bland världens största (Tavares 2015). Sett till genomsnittlig befolkningsmängd hade vi – åtminstone fram till för ett par år sedan – Europas 11e största kommuner bland de 40 länder som forskarna då rankade (Swianiewicz m.fl. 2017).

Självbestämmande, småkommuner och sammanläggningar

När vi pratar om kommunernas framtid är det tydligt att ”stordriftsfördelar” och ”administrativ kapacitet” är de värden som dominerat debatter om kommunreformer inte bara i Sverige och Europa, utan runt om i hela världen. Bland annat uppmärksammade Vetter och Kersting (2003) att argument som syftar till att stärka demokratin eller öka medborgarnas deltagande i lokalpolitiken har i bästa fall varit perifera, alternativt rent symboliska, i de processer som i slutänden lett fram till sammanläggningar. Parentetiskt kan nämnas att statsvetaren Agne Gustafsson (1996: 61) konstaterade att just detta var symptomatiskt för statens sätt att ta sig an de äldre svenska sammanläggningsreformerna:

Frågan om de kommunaldemokratiska konsekvenserna av en sådan omfattande omläggning av kommunstrukturen berördes knappast av utredningen. Det viktigaste ansågs vara att primärkommunerna skulle få en sådan storlek och konstruktion att de fortfarande kunde handha viktiga uppgifter.

Som flera ambitiösa forskningsöversikter över litteraturen om kommunsammanläggningar har påpekat: I praktiken är det en önskan efter att uppnå stordrifts- och skalfördelar, liksom stärkt kapacitet, som har varit bevekelsegrunden för sammanläggningsreformer i den utvecklade världen under de senaste 60 åren (t.ex. Tavares 2024; se även Askim m.fl. 2016; Blom-Hansen m.fl. 2016).

I våra tidigare, mer filosofiskt orienterade arbeten (t.ex. Erlingsson och Ödalen 2013; 2017) har vi lyft perspektivet att man bör vara något orolig när argument som uteslutande är knutna till renodlat funktionell effektivitet överskuggar alternativa värden. Detta, menar vi, gäller särskilt när de överskuggar värden som är förknippade med rätten till lokalt självbestämmande.

För att ge en relief till rapportens resultatdel, liksom ett bredare sammanhang till svensk dagsaktuell debatt, ska vi i det här avsnittet upprepa kärnan i vårt filosofiskt orienterade argument. Argumentet utgör nämligen en viktig bakgrund för de diskussioner vi för senare i denna rapport. Argumentet, menar vi, har stora återverkningar på hur man bör betrakta sammanläggningar, i synnerhet när tunga beslutsfattare börjar flirta med idén om tvångssammanläggningar.

Även om forskare som Sharpe (1970), Clark (1984), Chandler (2008; 2010) och Forrest (2017; 2021) har lämnat viktiga politiskt-teoretiska bidrag rörande hur den lokala självstyrelsen ska förstås och om vilka värden den kan realisera, är Mackenzies (1961: 5) snart 65 år gamla konstaterande tyvärr fortfarande rätt så aktuellt: I allt väsentligt saknas det en grundläggande principiell teori om kommuner och vad lokal demokrati och självförvaltning i grunden tjänar till och bör vara för något. Med avstamp i de ovan citerade forskarnas arbeten, liksom i besläktade teorier om lokala eller geografiskt koncentrerade minoriteters rätt till självbestämmande – eller till och med utträde från större politiska enheter – se t.ex. Boudreau & (Keil 2001) samt Philpott (1998) – är vår ambition att befästa kopplingen mellan demokrati å ena sidan, och värdet av ett starkt och välskyddat lokalt självstyre å den andra. Nedan presenterar vi två argument som är ömsesidigt förstärkande.

- › Det första argumentet är **individualistiskt**. Det hävdar att ett och samma grundläggande värde, individens autonomi, ligger till grund för både demokrati och lokalt självbestämmande. Om man accepterar det grundläggande autonomibaserade försvaret av demokratin, följer att man också bör acceptera detta som ett försvar av det lokala självstyret.
- › Det andra argumentet har ett **grupprättighetsperspektiv**. Till stor del bygger det på Forrests (2017; 2021) argument, nämligen att lokal autonomi bör betraktas som en mänsklig rättighet.

För att föregå vår slutsats: om man accepterar de argument som vi här framför, bör man också vara mycket, mycket skeptisk mot kommunsammanläggningar genom tvång. De teorier vi tar vår utgångspunkt i är sådana som försöker integrera hänsyn till grupper och grupprättigheter i traditionellt liberalt politiskt tänkande. Det är en skola inom politisk teori som har sitt ursprung i debatterna mellan liberaler och så kallade komunitärer under 1980- och 1990-talen (t.ex. Heath Wellman 1999). I debatten mellan dessa idétraditioner har dock rätten till lokalt självstyre sällan diskuterats. I den mån det har diskuterats,

har det ofta antagits att det finns en tydlig distinktion mellan rätten till lokalt självstyre och en mer tydligt identitetsbaserad rätt till vad som brukar kallas nationellt självbestämmande. Till exempel hävdar filosofen Daniel Philpott (1998) att medan lokal autonomi och självstyre bör ses som ”institutionella syskon” till principen om nationellt självbestämmande (då båda principerna stärker demokratin på liknande sätt) är nationellt självbestämmande, enligt honom, något alldeles unikt. Detta slags självbestämmande bör, enligt Philpott, skiljas från lokalt självstyre eftersom det handlar om grupper vars medlemmar – förutom att de vill ha självstyre – har en *ömsesidig identitet*.

Vi delar inte Philpotts ståndpunkt. Vi hävdar att det ur liberal synvinkel vare sig finns en uppenbar eller nödvändig koppling mellan denna särskilda identitet – det vill säga den nationella identiteten – och principen om självbestämmande. Som Philpott (1995: 358) själv konstaterar är det som krävs för att en grupp skall vara en legitim kandidat för självbestämmande att gruppen *själv* hävdar en ömsesidig *politisk* identitet, snarare än någon etnisk eller annat slags “kulturellt tjock” ömsesidig identitet. Det specifika *innehållet* i denna ömsesidiga politiska identitet bör, menar vi, inte påverka den själva grundläggande principen. Huvudpoängen är att det är i *kraft* av denna ömsesidiga politiska identitet som en grupp individer vill styra sig själva.

Detta, menar vi, måste rimligen också gälla för lokalsamhällen som gör anspråk på en gemensam *lokal identitet*. Denna identitet behöver inte vara särskilt ”tjock” i betydelsen att den bygger på en gemensam etnicitet, eller på djupt hållna gemensamma kulturella värderingar. Vi anser att det är fullt tillräckligt att medlemmarna i ett lokalsamhälle identifierar sig som just sådana medlemmar, att en sådan identitet är värdefull för dem, och att det är i kraft av denna gemensamma lokala identitet som de vill vara självstyrande. Det är detta vi menar med en gemensam politisk identitet.

Forrest (2017) tillför en viktig aspekt till denna diskussion. Han konstaterar att anspråk på lokalt självstyre återspeglar en *platsbaserad identitet*. Detta är en identitet som skiljer sig från etniska eller nationella identiteter. Den gemensamma identitet som uttrycks i platsbaserade autonomianspråk är, enligt Forrest (2017: 172), något i stil med att “[v]i är de som bor i detta lokalsamhälle, och därför borde vi kunna bestämma vad som kan och inte kan äga rum här” (vår översättning). Detta är ett viktigt tillägg till de tidigare teorierna eftersom det understryker att lokala identiteter ofta är just platsbaserade. De är starkt knutna till ett visst territorium med alla dess unika särdrag. Önskemål från lokala samhällen att utöva lokal kontroll där de bor är i de allra flesta fall en stark preferens för att kunna och att få utöva kontroll över ett visst *territorium*.

Om en grupp med en gemensam politisk identitet önskar ha lokalt självstyre, innebär det vanligtvis just att de befinner sig på ett gemensamt territorium. Syftet med en rätt till självbestämmande är därför att se till att de territoriella gränserna sammanfaller med platsen där den grupp som vill ha (fullständigt eller begränsat) självstyre befinner sig. Philpott håller med om att detta gör hans tanke om nationellt självbestämmande mycket likt lokalt självstyre, men insisterar på att upprätthålla en distinktion mellan de två eftersom de politiska gränserna för lokalt självstyre, menar han, föds ur rationella, administrativa kriterier, medan principen om självbestämmande tar hänsyn till ömsesidiga identiteter.

Men det är just denna syn på hur det lokala självstyret skall förstås som vi ifrågasätter. Istället för att bygga grunden för det lokala självstyret på enbart rationella administrativa kriterier, bör demokratiska värderingar och värderingar om självbestämmande och lokala identiteter spela en nyckelroll i försvaret av det lokala självstyret. Denna insikt har, menar vi, långtgående konsekvenser för hur man bör se på tvångssammanslagningar.

Det individualistiska argumentet för lokalt självbestämmande

Vårt individualistiska argument vilar på uppfattningen att det grundläggande värdet av *respekt för individens autonomi* – alltså av *individuellt* självbestämmande – stöder en institutionell struktur där principen om lokalt självbestämmande åtnjuter ett starkt konstitutionellt skydd. Vidare kommer den normativa drivkraften i detta argument från det faktum att skälen för att stödja en sådan institutionell struktur är nära sammankopplad till skälen för att stödja demokrati. Vi hävdar alltså att de värden som motiverar demokrati också motiverar en djup respekt för det lokala självbestämmandet (jfr. Philpott 1995; 1998; Copp 1997).

När det gäller det individualistiska argumentet är det intressant att notera att lokalt självstyre historiskt sett har betraktats som en metod för att öka medborgarnas individuella autonomi. Kravet på lokalt självstyre var till exempel en viktig komponent i den tidiga liberalismens politiska agenda. Traditionellt har detta argument formulerats i negativa termer: Lokalt självstyre ses som ett sätt att *ge frihet från* en klåfingrig och dominerande central statsmakt (Kjellberg 1995: 42), och därmed bidra till att stärka vad som ibland har betecknats som ”vertikal maktindelning” (Bull 1999; jfr. Sharpe 1970).⁵

Not. 5 Denna term – ”vertikal maktindelning” – bygger på principen att medborgarna bör kunna uttrycka sina preferenser genom att rösta på olika politiska nivåer inom ett och samma politiska system. Poängen här är att ett starkt och konstitutionellt skyddat lokalt självstyre skulle garantera att lokala myndigheter i vissa områden kan stå upp mot den centrala regeringen för att skydda och föra fram sina medlemmars intressen.

Men detta argument kan också formuleras *positivt*, nämligen som territoriellt baserade subnationella grupper *frihet att styra sig själva*. Lokalt självstyrelse innebär till exempel att kommuner har rätt att fatta egna beslut inom vissa avgränsade områden, utan att behöva centralmaktens välsignelse. För att en sådan rätt skall vara meningsfull räcker det dock inte med en frihet från ingripanden från centralmakten. Det behövs också verkliga möjligheter att utöva lokalt styre, till exempel – och kanske framför allt – rätt att ta in skatt och kontrollera hur de egna skattemedlen ska prioriteras.

Med denna positiva förståelse av lokalt självstyrelse på plats – som en *frihet att styra*, och inte bara en *frihet från* centralmaktens kontroll och ingripanden – kan vi presentera vårt autonomibaserade individualistiska argument för en institutionell ordning som inkluderar ett starkt och konstitutionellt skyddat lokalt självstyrelse. Vårt individualistiska argument kommer att visa den tidigare beskrivna kopplingen mellan lokalt självstyrelse och demokrati; båda institutionella ordningarna – lokalt självstyrelse och demokrati – motiveras genom att hänvisa till deras förmåga att maximera förverkligandet av *värdet av individuell autonomi*.

När det gäller kopplingen mellan demokrati och individuell autonomi utgår vi från en liberal-demokratisk tradition enligt vilken individuell frihet inte bara innebär att leva fritt från yttre tvång, utan också att få utöva kontroll över sitt eget öde. Sådan kontroll utövas bäst genom samarbete med andra, vilket skapar möjligheter som annars inte skulle ha varit tillgängliga för den enskilda individen. Som autonoma individer kan vi dock inte acceptera att kollektivet styrs utan vårt inflytande; vi måste ges de förutsättningar som krävs för att kunna delta i utformandet av de lagar vi lever under. Detta resonemang leder till ett individualistiskt försvar av demokratin; deltagande i en demokratisk process kan beskrivas som utövande av personlig autonomi i den politiska sfären (Philpott 1995: 357).

Precis som med demokrati kan lokalt självstyrelse försvaras genom att hänvisa till individuell autonomi. I en situation, som vi antar är ganska vanlig i de flesta demokratiska stater med en klart definierad lokal politisk nivå – där det i viss utsträckning finns homogena preferenser *inom* vissa geografiskt definierade grupper och heterogena preferenser *mellan* geografiskt definierade grupper – kommer principen om maximering av individuell autonomi att leda till slutsatsen att demokratin bör kompletteras med ett starkt lokalt självstyrelse. En rätt till lokalt självstyrelse för en geografiskt koncentrerad grupp som delar vissa gemensamma preferenser är helt enkelt en konsekvens av att individer, genom ett sådant institutionellt arrangemang, främjar sin individuella autonomi.

För det första väger en enskild individs röst av rent matematiska skäl tyngre i en mindre politisk enhet än i en större, och deras individuella autonomi ökar därmed i mindre politiska enheter. För det andra bidrar det lokala självstyret i subnationella enheter, genom gemensamma mål som bestäms genom demokratiska processer, till större möjligheter till direkt inflytande för invånarna. Huvudpoängen är således att invånarnas individuella autonomi ökar eftersom deras preferenser får större genomslag inom subnationella politiska enheter med starka rättigheter till lokalt självstyre.

Slutsatsen av detta argument är att den som ser sig som demokrat – och förutsatt att man accepterar det autonomibaserade argumentet för demokrati – också bör försvara även rätten till lokalt självbestämmande. Därför bör vi också vara försiktiga, om inte direkt skeptiska, när staten föreslår att genomföra tvångssammanslagningar på ett toppstyrt sätt trots den uttryckliga viljan hos berörda kommuner att fortsätta i egen regi. Tvångssammanslagningar, hävdar vi, är allvarliga kränkningar av det lokala självbestämmandet. Därmed hotar tvångssammanslagningar att undergräva centrala demokratiska värden.

Det gruppbaseade argumentet för lokalt självbestämmande som en mänsklig rättighet

Vårt gruppbaseade försvar av ett starkt lokalt självbestämmande bygger på ett argument från Forrest (2017) om varför lokal autonomi bör ses som ett slags mänsklig rättighet (jfr. Erlingsson m.fl. 2021). Forrest menar att den typ av platsbaseade identitetsanspråk som diskuterats ovan visar på en grundläggande värdemässig prioritering hos lokala samhällen över hela världen, både i nutid och historiskt, att styra sig själva. Ett sådant gemensamt värde – som återopats av lokala samhällen i olika geopolitiska och kulturella sammanhang genom historien – bör erkännas, menar Forrest, som en universell rätt till lokal autonomi.

Detta är, som Forrest påpekar, i linje med hur de så kallade ”tredje generationens” mänskliga rättigheter ofta försvaras: Argumentet lyfter fram ett modernt värde av kollektiv eller gemensam karaktär som antas vara universellt delat, och som skulle gynnas av att skyddas som en rättighet eftersom det ofta ”överträds av olika statliga institutioner, nationella rättssystem eller fientliga externa krafter” (Forrest 2017: 172). Denna rättighet kan i slutändan försvaras genom hur den bidrar till individens välbefinnande, men själva rättigheten – i detta fall rätten till lokal autonomi – innehåller av gruppen, i detta fall ett lokalsamhälle. Forrest hävdar att kravet på lokal kontroll har sitt ursprung i insikten

att människors känsla av egenvärde är nära knuten till välbefinnandet hos den särskilda territoriella och sociala gemenskap som de är en del av, och ”detta välbefinnande kan bara garanteras genom att gemenskapen styr sig själv (snarare än att domineras av utomstående)” (Forrest 2017: 172).

Forrest nämner hur den senare uppfattningen får stöd av nyare filosofiska analyser av sambandet mellan så kallad ”platsbaserad specificitet” och människans natur. Dessa analyser ger förklaringar till de intrikata sambanden mellan ”jaget” å ena sidan och ”landskapet”, ”platsen” eller ”miljön” å den andra. Här är Forrest ganska kortfattad. Vi vill därför utveckla hans anmärkningar genom att åberopa några idéer från filosofen Avner de-Shalit (2011). De-Shalit presenterar ett argument som i grunden vilar på det psykologiska påståendet att ”platsorientering utgör en del av hur människor upplever sin omedelbara omgivning och hur de förstår sin omgivning”. Platsen där vi bor bär vanligtvis på anknytningar, viktiga upplevelser och minnen, och dessa uttrycks i våra identiteter. Följaktligen blir ett engagemang för en plats en del av hur människor definierar sig själva, och ”en känsla för platsen” utgör en del av människors identiteter (de-Shalit 2011: 317).

De-Shalits argument är något abstrakt och går inte in i detalj på vilka särskilda aspekter av individers omedelbara miljö som kan spela in i deras anknytning till en plats. Hans huvudfokus ligger på det moraliska problemet med att kompensera för förstörelse av territorium, som vid miljöförstöring, och därför diskuterar han främst de fysiska aspekterna av en plats.⁶ Men, som uppmärksammas av Forrest (2017), omfattar de djupa kopplingarna mellan personlig identitet och plats även de lokala, sociala, kulturella och politiska institutionernas historia och funktion i specifika geografiska miljöer.

Människors territoriella identifikationer består förvisso av flera ”lager”, och vilket lager som är mest framträdande varierar mellan olika historiska och geografiska sammanhang. Som nämnts ovan hävdar Forrest att det är en grundläggande moralisk prioritet för lokala samhällen över hela världen att styra sig själva. Men det bör påpekas att den exakta karaktären hos det lokala samhälle som medborgarna i en stat identifierar sig mest intimt med – oavsett om det är grannskapet, kommunen, regionen eller någon annan geografisk enhet – måste preciseras i varje enskilt sammanhang som diskuteras; vilken platsbaserad identitet som är viktigast för människor kan variera mellan olika geografiska, kulturella och historiska sammanhang. I Sverige har den kommunala nivån en djupt rotad betydelse, men i andra kontexter kan det vara staden, eller stadsdelen, som är viktig för självidentiteten.

Not. 6 Se dock även diskussionen i Wolff & de-Shalit (2023) som tar ett bredare perspektiv och resonerar kring platsbaserad identitet i städer.

De-Shalit menar att eftersom kopplingarna mellan plats och identitet är så viktiga så kan en skada som orsakas en plats där en person känner att hon hör hemma också utgöra en skada på hennes "känsla av plats", vilket i sin tur är en skada på en persons självidentitet (de-Shalit 2011: 317). Återigen är den typ av skada som de-Shalit diskuterar främst skada på den naturliga miljön, eller de fysiska aspekterna av en plats. Men i de typer av fall som vi diskuterar här är skadan på en plats en skada på lokala sociala, kulturella och politiska institutioner. Mer specifikt handlar det om en extern dominans som utövas av en centralregering som inte bara agerar i strid med ett lokalsamhälles uttryckta önskemål, utan också hotar att förändra själva förståelsen av vad som utgör lokalsamhället genom tvångsmässigt genomförda sammanläggningar. Detta hotar att rubba människors känsla för platsen och till och med, i slutändan, en del av deras självidentitet. Om man godtar argumentet att denna typ av platsbaserad identitet, och dess betydelse för människors välbefinnande, endast kan garanteras genom lokalt självstyre, kan man till och med hävda att tvångsvis genomförda sammanläggningar utgör ett hot mot en gruppbaserad mänsklig rättighet till lokalt självstyre.

Sammanfattning

Det vi har beskrivit ovan är två ömsesidigt förstärkande argument för ett starkt lokalt självstyre. Det ena argumentet var individualistiskt. Det bygger på det grundläggande värdet av individuell autonomi och betonade den djupa inneboende kopplingen mellan demokrati och lokalt självstyre. Vårt andra argument var gruppbaserat och byggde på den djupa psykologiska kopplingen mellan plats och självidentitet. Vi hävdade att den typ av mänskligt välbefinnande som grundas på denna djupa koppling endast kan garanteras genom lokalt självstyre. Forrest menar att det senare till och med kan utgöra ett argument för varför lokalt självstyre kan ses som en mänsklig rättighet, eftersom det verkar finnas något universellt i kopplingen mellan plats och identitet; det är en koppling vi finner att människor gör i alla delar av världen.

Det bör anmärkas att rätten till lokalt självbestämmande, så som vi har försvarat den, visserligen är stark men inte på något sätt är en absolut rättighet. Problemet med att betrakta den som sådan påpekas bland annat av Buchanan (1998: 21). Han menar att en rätt till självbestämmande riskerar att undergräva förutsättningarna för en väl fungerande demokrati, eftersom en sådan rätt skulle kunna användas av minoriteter som ett strategiskt instrument i förhandlingar. När en territoriellt avgränsad minoritet riskerar att inte få sin

vilja igenom kan den använda självbestämmanderätten som ett utpressningsverktyg och, draget till sin spets, hota med att lämna den större gemenskapen. Om hotet uppfattas som realistiskt kan rätten till lokalt självbestämmande i praktiken utgöra ett vetoinstrument för minoriteten mot majoritetsbeslut.

Det är därför mer rimligt att förstå rätten till lokalt självbestämmande som vad som brukar kallas en *prima facie* rättighet, som omgärdas av vissa förbehåll. Dessa förbehåll omfattar till exempel att utövandet av lokalt självbestämmande inte får medföra allvarliga inskränkningar i det omgivande större samhällets autonomi, liksom andra viktiga rättvise- eller rättighetsbaserade överväganden. Vi kan till exempel föreställa oss situationer där rätten till lokalt självbestämmande kan leda till förtryck av minoriteter, när det finns maktsvaga minoritetsenklaver inom lokala samhällen. I sådana fall måste vi komma ihåg att rätten till lokalt självbestämmande, enligt vårt argument, i grunden motiveras med hänvisning till individuell autonomi och mänskliga rättigheter. Om rätten till lokalt självbestämmande utövas på ett orimligt sätt, så att den undergräver minoriteters individuella autonomi eller rättigheter, bör den kunna åsidosättas.

Vad tycker små kommuner själva om sammanläggningar?

Med anledning av att det under 2023 tillsattes en utredning om kommun-sammanläggningar – *Stärkt kapacitet genom kommunsammanläggningar* (Dir. 2023:46) – genomförde SmåKom (också det under 2023) en enkätundersökning bland sina medlemskommuner. Frågan om kommunsammanläggningar är en fråga som diskuteras i de mindre kommunerna. Därför har SmåKom sett det som viktigt att inhämta information om huruvida sammanläggningar är eller nyligen har varit aktuella i dessa kommuner, och om hur småkommunerna ställer sig till sammanläggningar. Vi har fått tillgång till den data som inhämtats genom SmåKoms enkät. Det är alltså denna data som ligger till grund för analysen i detta avsnitt.

Enkäten skickades ut till kommunstyrelsens ordförande, kommunfullmäktiges ordförande samt till kommunchefen i SmåKoms 72 medlemskommuner. Av dessa inkom svar från 45 kommuner, samtliga med medborgarantal som understiger 13 300 invånare. 63 individer besvarade enkäten, varav 45 var förtroendevalda, och 18 var tjänstepersoner, närmare bestämt kommunchefer. Vad enkäten mäter är således så kallade ”elitattityder” till kommunsammanläggningar. Man bör vara medveten om att elitattityder och massattityder vanligtvis skiljer sig åt, och att man därför ska vara försiktig med att dra långtgående slutsatser om attityder hos folk i gemen utifrån elitundersökningar.

Vi vet till exempel att eliter ofta har attityder som är mer konsistenta över tid och har djupare psykologisk förankring än motsvarande attityder hos medborgarna i gemen.⁷

Nedan redovisar och analyserar vi resultaten från enkätundersökningen. För några av frågorna kommer vi att redovisa de kvantitativa resultaten medelst enkel beskrivande statistik. Det mesta av materialet består dock av fritextfrågor där respondenterna fått gott om utrymme att förklara processen bakom eventuella sammanläggningsförslag som lagts fram i deras kommuner, beskriva skälen bakom sina ställningstaganden vad gäller önskvärdheten av sammanläggningar, samt resonera kring om andra lösningar än sammanläggningar skulle kunna lösa mindre kommuners eventuella kapacitetsproblem vad gäller att hantera det kommunala uppdraget.

De kvalitativa data som fritextsvaren utgör kommer att analyseras medelst en så kallad tematisk analys. Det innebär att vi kommer att undersöka och tolka specifika teman, eller återkommande mönster, i textmaterialet. Dessa teman kan vara återkommande idéer, motiv eller något annat som ger oss en bättre förståelse av det fenomen vi studerar. I den tematiska analysens sista steg knyts identifierade teman till de teoretiska utgångspunkter som presenterats i tidigare kapitel.

Not. 7 Parentetiskt kan dock nämnas att i ett par fall har medborgarna i ett fåtal kommuner givits chansen att folkomrösta om att slå samman sina kommuner. De framstår som mer konservativa än de lokala eliterna. Folkomröstningarna görs alltså i ett läge där de lokala eliterna ändå släppt frågan så långt upp på dagordningen att man bett om medborgarnas åsikter. År 2004 var tanken att Bräcke och Ragunda skulle gå ihop – kommuninvånarna röstade nej till det förslaget. År 2009 ville flera politiker i Borgholm och Mörbylånga slå samman kommunerna på Öland – kommuninvånarna röstade nej till förslaget. Ölandskommunerna gjorde ett nytt försök 2019, men med samma utfall. År 2014 fick medborgarna i Bengtsfors fick ta ställning till att gå upp i den tänkta "Dalslandskommunen" – kommuninvånarna röstade nej till förslaget.

Fråga 1: Har det varit aktuellt med en kommunsammanslaggnings av din och en eller flera grannkommun/er under de senaste tio åren?

Den första frågan – om huruvida sammanslagningar varit aktuellt i de undersökta kommunerna under de senaste tio åren – besvarades av samtliga 63 individer som svarade på enkäten. Av dessa angav endast fyra svarande att kommunsammanslagningar hade varit aktuellt för deras kommun.

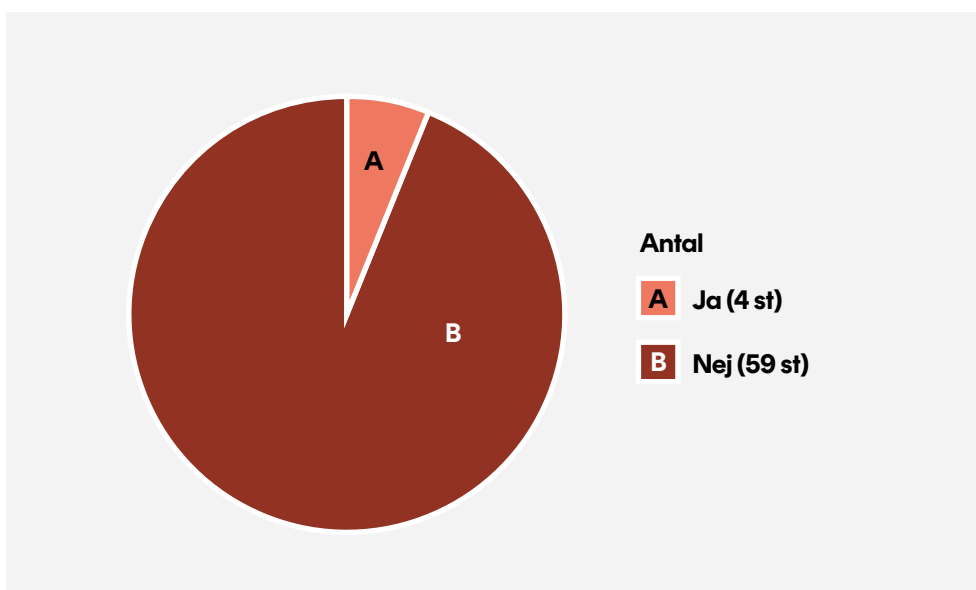


Diagram 1: Har det varit aktuellt med en kommunsammanslaggnings av din och en eller flera grannkommun/er under de senaste tio åren?

När vi närmare studerar fritextsvaren under följdfrågan *”Om ja på föregående fråga, hur fortskred processen, vad blev resultatet och varför blev det så?”* framgår att dessa fyra individer representerar blott två kommuner, och att några sammanslagningar aldrig realiserades. I fritextsvaren kan vi identifiera tre teman: (1) Det symboliskt viktiga resultatet av folkomröstningar, (2) Skäl till sammanslagningar, och (3) Välfungerande mellankommunalt samarbete.

(1) Det symboliskt viktiga resultatet av folkomröstningar: I några av fritextsvaren resoneras kring en folkomröstning om sammanslagningar som genomförts i den egna kommunen i samband med ordinarie val 2014, medan det i andra resoneras kring en sådan folkomröstning i grannkommunen. I de tidigare resonemangen framgår att det blev ett tydligt nej i folkomröstningen och att frågan därmed ”dog”. Det blir i dessa resonemang också tydligt att folkomröstningen hade en viktig symbolisk betydelse även för de omgivande indirekt

berörda kommunerna. Det talas till exempel om att ”kommunerna” – i plural – valde att förhålla sig till resultatet, trots att folkomröstningen alltså endast genomfördes i en kommun. Detta framkommer också i ”grannkommunsresonemangen” i vilka det påpekas att grannkommunens folkomröstning var en folkomröstning ”om en idé” snarare än om ett konkret förslag. Resultatet blev därmed inte endast vägledande för den folkomröstande kommunens politiker, utan fungerade även som en viktig signal för omvärlden.

(2) Skäl till sammanläggningar: I ett av fritextsvaren resonerar respondenten kring vilka tänkbara skäl som finns för kommunsammanläggningar: ”Kompetensförsörjning, kostnadsminskning och röst i omvärlden”. Direkt efter detta resonemang väljer dock respondenten att citera en tidigare KSO i sin kommun som, i samband med att den folkomröstning som talas om ovan genomfördes, uttalade sig negativt om sammanläggningar. En annan respondent menar att ”båda kommunerna” redan klarar sig bra själva och att detta var anledningen till att det blev nej i folkomröstningen. Underförstått anser alltså respondenten att det saknas goda skäl till sammanläggningar.

(3) Valfungerande mellankommunalt samarbete: I några av fritextsvaren resonerar respondenterna kring att valfungerande mellankommunalt samarbete eller samverkan är en bättre väg att gå än att välja sammanläggningar. Som nämnts ovan väljer en respondent att citera en tidigare KSO som uttalat sig negativt om sammanläggningar, och som i samma citat säger att kommunen i fråga ”har mycket att uttömma när det gäller samverkan och samarbete innan vi tar steget mot en sammanslagning”. Den respondent som framhöll att ”båda kommunerna” redan klarar sig bra själva lyfte också att det i vissa avseenden redan finns samarbeten kommunerna emellan – underförstått, det finns en uppfattning att detta är en bättre lösning än sammanläggningar.

Fråga 2: Är du, i din befattning och med utgångspunkt i din egen kommun, positiv till kommunsammanläggningar?

Denna fråga besvarades endast av 26 av de 63 respondenterna. Detta, menar vi, är inte särskilt märkligt. Frågan har en uppenbar politisk dimension. Få av de tjänstepersoner som har besvarat enkäten har därför valt att ge ett direkt svar på frågan. Av de respondenter som har besvarat frågan säger alla utom två att de inte är positiva till kommunsammanläggningar.

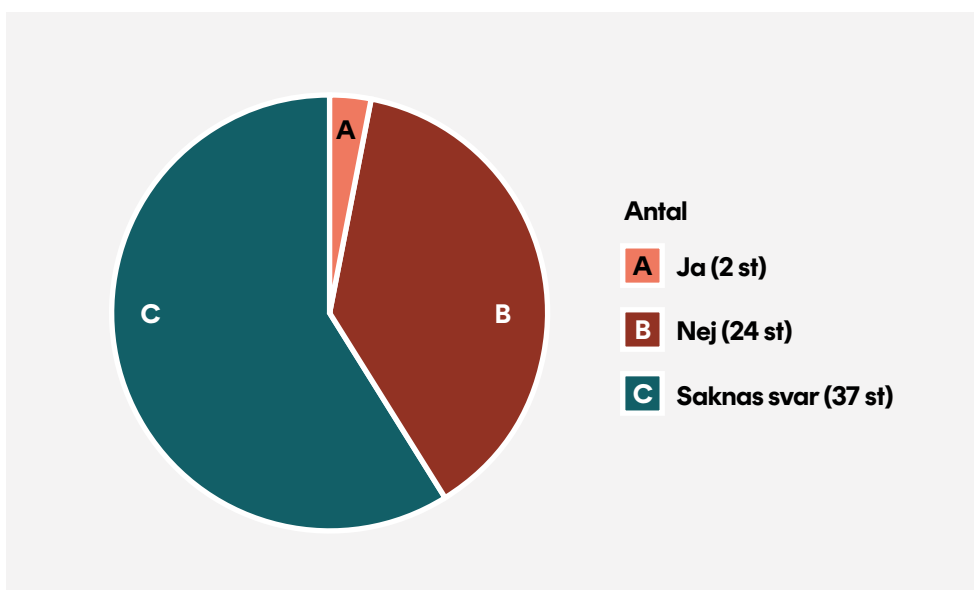


Diagram 2: Är du, i din befattning och med utgångspunkt i din egen kommun, positiv till kommunsammanläggningar?

I samband med denna fråga uppmanades respondenterna att lämna fritextsvar. Hela 37 personer valde att göra det. Här finns med andra ord ett rikt kvalitativt material att analysera. Tillvägagångssättet är, precis som ovan, att vi identifierar och resonerar kring ett antal återkommande teman som vi funnit när vi närläst fritextmaterialet.

1. Demokratiförluster: I hela 13 fritextsvar uttrycker respondenterna farhågor för att den lokala demokratin skulle drabbas negativt av kommunsammanläggningar. Vissa uttrycker endast kort att sammanläggningar ”sker på bekostnad av den lokala demokratin”, men de flesta respondenter som uttrycker denna farhåga resonerar lite längre kring mer konkreta problematiker. Det handlar främst om uppfattningen att sammanläggningar riskerar att öka avståndet mellan medborgare och beslutsfattare – något som man menar försvagar det demokratiska inflytandet. Samtidigt lyfts närheten mellan kommunmedborgarna och deras politiska representanter fram som en av den lilla kommunens fördelar.

Vissa uttrycker farhågan om minskat demokratiskt inflytande ännu mer konkret i det att de ser att de största demokratiförlusterna kommer att drabba de mindre, eller mer glest befolkade kommuner som går samman med en större kommun. Några respondenter uttrycker farhågor som inte direkt handlar om demokratiskt inflytande, utan snarare om de indirekta förutsättningarna för en välfungerande demokrati – här handlar det exempelvis om risken för att sammanläggningar undergräver lokalt medborgerligt engagemang.

2. Serviceförluster: I relation till de farhågor om demokratiförluster som redogjorts för ovan resonerar vissa respondenter kring en näraliggande problematik som handlar om risken för att sammanläggningar kan leda till att kommunal service centraliseras – samtidigt som näraliggande lokal service läggs ned. Detta, menar man, skulle särskilt drabba de mindre, eller mer glest befolkade kommuner som uppgår i en större kommun. Vissa uttrycker detta i drastiska ordalag, som att sammanläggningar skulle leda till ”kommunens död”, att ”all service skulle försvinna och utvecklingen stagnera”, eller att de mindre kommunerna ”slukas” av de större. Här går det således att identifiera ett mer övergripande tema, som omsluter både Demokratiförlust- och Serviceförlust-temat, som handlar om den lilla kommunens farhåga om att vid en sammanläggning hamna i periferin, där medborgarna tappar såväl demokratiskt inflytande som tillgång till kommunal service.

3. Mellankommunalt samarbete som alternativ lösning: Även i samband med denna fråga lyfter ett flertal respondenter fram olika former av mellankommunala samarbeten som bättre lösningar än kommunsammanläggningar. Några nämner redan välfungerande samarbeten med en eller flera kommuner, medan andra ser det som en väg framåt för deras kommun att utöka och/eller fördjupa samarbeten inom ett flertal områden. Konkret nämns gemensamma förbund, bolag och nämnder för olika verksamhetsområden. Det ska dock också nämnas att även om flera respondenter ser mellankommunala samarbeten som bättre alternativ än sammanläggningar, påpekar några också att mellankommunal samverkan kan föra med sig utmaningar. Exempelvis säger en respondent att dennes kommun i mindre skala provat kommunalförbund, men att det visat sig att kommunerna hade olika kultur och synsätt ”på hur saker och ting ska vara”.

(4.) Asymmetrisk uppgiftsfördelning som alternativ lösning: Ett annat alternativ till sammanläggningar är vad som kan kallas asymmetrisk uppgiftsfördelning, som innebär att de uppgifter en kommun har bör anpassas efter kommunens förutsättningar. Medborgare ska förstås kunna förvänta sig samma service oberoende av var de bor. Men servicen behöver inte komma från just kommunen. Den skulle kunna komma från olika typer av offentliga huvudmän. Tre respondenter resonerar i sina fritextsvar kring detta slags lösning – några i försiktigt positiva ordalag, men några ser det snarare som det minst dåliga av två svårundvikliga alternativ, där sammanläggningar är det andra.

(5.) Sammanläggningar som lösning: Som nämnts ovan var några få respondenter positivt inställda till kommunsammanläggningar. De skäl som anges är en svag ekonomi som skatthöjningar är otillräckliga för att avhjälpa, svårigheter att klara det kommunala uppdraget (särskilt i framtiden, om den nuvarande utvecklingen fortsätter), och svårigheter att, utöver det lagstadgade uppdraget, upprätthålla en nivå på välfärden som överensstämmer med medborgarnas förväntningar och kommunens politiska prioriteringar. Även kompetensförsörjningen lyfts fram som en utmaning. En respondent menar att större kommuner med större volymer på resurser är vägen framåt. Några svarande nämner i förbigående, utan att ta ställning för sammanläggningar, att om en sådan reform blir aktuell så behöver det inte nödvändigtvis vara grannkommuner som slås samman, utan man kan tänka sig ”asymmetriska kommuner” som slås samman av andra skäl – företrädesvis ekonomiska – än att de är geografiskt näraliggande.

(6.) Praktiska svårigheter med sammanläggningar: Några respondenter menar att sammanläggningar inte är praktiskt genomförbara. Det skäl som anges är att några av de befolkningsmässigt små kommunerna är mycket stora till ytan och att avstånden således är för långa. Som en respondent påpekar är det ”glesheten som kostar pengar”, och att ett större befolkningsunderlag på en större yta – som skulle bli resultatet av sammanläggningar – inte löser de glesbefolkade kommunernas problem.

Fråga 3: Har du förslag på statligt stöd som skulle få din kommun att se en frivillig sammanslagning med en grannkommun som en framtida möjlighet?

På denna tredje enkätfråga svarade ingen respondent "ja", 32 stycken svarade "nej", 3 "vet ej", och 28 valde att inte svara alls. Att svaren fördelar sig på detta vis reflekterar sannolikt att kommunsammanläggningar, som vi redan sett ovan, är ett impopulärt förslag bland respondenterna. Samtidigt har dock hela 28 respondenter valt att avge fritextsvar i samband med att de besvarat denna fråga. Strax under hälften av dessa svar utgör relativt kortfattade förstärkningar av det nej-svar som respondenten redan avgivit i själva enkätfrågan, men vi kan ändå finna några intressanta teman bland fritextsvaren. Dessa redovisas nedan.

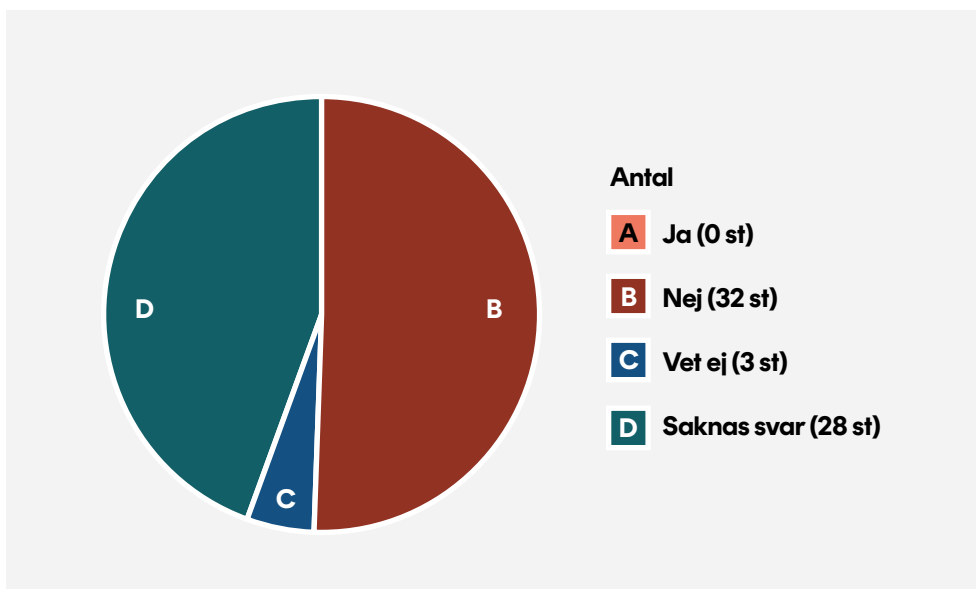


Diagram 3: Har du förslag på statligt stöd som skulle få din kommun att se en frivillig sammanslagning med en grannkommun som en framtida möjlighet?

1. Statligt ekonomiskt stöd: Trots den allmänna skepsisen mot kommunsammanläggningar resonerar några av respondenterna kring vad ett statligt ekonomiskt stöd skulle kunna betyda i detta sammanhang. Någon menar att ett löfte om ett permanent ekonomiskt stöd till kommunen i samband med sammanläggningar kunde få kommunen att överväga möjligheten. Flera påpekar dock vikten av att ett sådant stöd måste fokuseras på att ge alla delar av en sammanslagen kommun, särskilt landsbygden, en möjlighet att leva vidare och

utvecklas. Detta reflekterar oron som vi såg hos några respondenter ovan: att mindre kommuner som går upp i en större riskerar att tappa servicefunktioner och arbetstillfällen liksom få en perifer status. Några respondenter utgår från perspektivet hos en mer välbärgad kommun som kan bli föremål för sammanläggning och påpekar att det behövs statlig kompensation om dessa kommuner förväntas slå samman med kommuner med svagare ekonomi. Utöver detta återupprepar några respondenter att sammanläggningar i sig inte löser problemet med att hantera samhällsservice över ett större geografiskt område, utan att det behövs ekonomiska tillskott för att klara det framtida kommunala uppdraget.

2. Misstro mot stöd: Som redan nämnts utgör många av fritextsvaren kortfattade förstärkningar av det nej-svar som redan avgivits i enkäten. I den mån några ytterligare argument förs fram uttrycks en misstro mot statligt stöd. Historiskt sett vet man att dessa ofta är av kortsiktig/tillfällig karaktär, och även om stöd initialt formuleras som permanent kan politiska beslut alltid rivas upp eller omformuleras av statsmakten. En relaterad synpunkt som förs fram av några respondenter är en kritik mot riktade statsbidrag. Som en av de svarande uttrycker det kan mindre av riktat, och mer av generellt stöd ge kommunen ”större förutsättningar för oss att förvalta på ett mer träffsäkert sätt”.

3. Politiska hinder mot sammanläggningar: Några av de svarande resonerar kring det politiskt svåra – eller rent av omöjliga – i att inför kommuninvånarna driva en politik som säger att kommunen ”inte klarar sig”. En respondent menar att detta gör frivilliga sammanläggningar omöjliga. En annan resonerar kring att det behövs något slags kompensation om en politisk organisation ska vara redo att agera på ett vis som innebär att avskaffa sig själv.

4. Självbestämmande och frivillighet vs. tvång: Frågan är formulerad i syfte att få respondenterna att fundera kring eventuella statliga stöd som kan få deras kommun att överväga frivilliga sammanläggningar. Detta har fått några av dem att resonera kring frågan om frivillighet vs. tvång. Flera respondenter har i sina fritextsvar inskräpvt vikten av att eventuella sammanläggningar måste ske på frivillig väg, och några av dem ifrågasätter också om ekonomiska stöd från statsmakten kan frammana en sådan frivillighet. Några lyfter i sammanhanget värdet av kommunalt självbestämmande och/eller lokal identitet, och hur tvingande sammanläggningar är oförenliga med dessa värden. En respondent säger exempelvis om sin kommun att självständigheten sitter djupt rotad i kommunens själ, och att ”varken pengar eller tvång” skulle kunna få invånarna att ändra uppfattning. Två respondenter argumenterar för att tvingande sammanläggningsbeslut är den enda möjliga vägen, utan att de nödvändigtvis förordar detta.

Fråga 4: I direktivet står det att "Sammanläggningarna syftar till att långsiktigt stärka kommunernas kapacitet att hantera det kommunala uppdraget, och därmed upprätthålla och utveckla en god kommunal service i hela landet". Har du förslag på hur detta skulle kunna lösas på något annat sätt?

Hela 56 respondenter har svarat med fritextsvar på denna fråga. I många fall handlar det om repetitioner eller fördjupningar av svar som avgivits tidigare i enkäten.

1. Mellankommunalt samarbete: 34 respondenter resonerar kring olika former av mellankommunalt samarbete eller avtalssamverkan som alternativ till sammanläggningar. Några få respondenter problematiserar samarbete, och påtalar att det kan vara svårt att skapa välfungerande sådana mellan kommuner och att samverkan kan leda till att de tappar makt, förlorar styrningsmöjligheter eller minskar sin effektivitet. De allra flesta respondenter lyfter dock fram redan välfungerande mellankommunala samarbeten, alternativt uttrycker önskemål om att fördjupa eller utveckla fler samarbeten. Konkret nämns gemensamma kommunalförbund, bolag och nämnder för olika verksamhetsområden; att kommuner kan dela på resurser eller köpa vissa tjänster av varandra; utökade förutsättningar att skapa gemensamma organisatoriska enheter på tjänstemannanivå; avtalssamverkan kring stöd- och specialistfunktioner som miljötillsyn eller juridisk expertis; ökad samverkan där de stora kommunerna i ett län tar ett större utvecklingsansvar, och de mindre kommunerna tar rygg på de mer resursstarka; gemensamma systemstöd, och samarbeten inom bland annat IT, specialboenden och andra områden som små kommuner har svårt att hantera på egen hand. Några respondenter nämner att de praktiska och/eller juridiska möjligheterna för mellankommunal samverkan kan förbättras. Ytterligare andra påpekar, som vi även såg på andra ställen i enkäten, att samverkan inte nödvändigtvis måste ske med grannkommuner.

2. Lokal demokrati och lokalt självbestämmande: Fem respondenter inskräpper i sina fritextsvar att kommunsammanläggningar riskerar att undergräva den lokala demokratin och/eller det lokala självbestämmandet, och framhåller därför samarbetslösningar som ett mer önskvärt alternativ. Vissa framhåller ett stärkt kommunalt självstyre som önskvärt. En relaterad synpunkt som uttrycks av en respondent är att olika lokala kulturer försvårar sammanslagningar.

3. Asymmetrisk uppgiftsfördelning: En handfull respondenter resonerar kring asymmetrisk uppgiftsfördelning. De menar att kraven på små kommuner borde vara lägre på vissa områden så att de kan prioritera vad de uppfattar som allra viktigast, och att vissa funktioner istället kunde förläggas till exempelvis regionen eller länsstyrelsen – här nämns några konkreta exempel såsom alkoholhandläggare, och miljö- och livsmedelsinspektörer.

4. Lokalt engagemang: Ett tema som inte nämns av så många respondenter, men som ändå är intressant, är att de små kommunernas problem kan lösas lokalt, med ett ”starkt engagemang för sin bygd”. Synpunkten uttrycks inte sällan i samband med en mer eller mindre explicit kritik av riktade statsbidrag. Med mer generella statsbidrag, tillsammans med ett lokalt engagemang och ett starkt lokalt självstyre, menar respondenterna att förutsättningar skapas för att ”hela kommunen ska leva”.

5. Kompetensförsörjning och utbildning: Att kompetensförsörjningen är en av de mest kritiska frågorna för små kommuner påtalas av några respondenter. Som en lösning på detta problem framhålls vikten av att statliga incitament skapas för utbildning, att utbildningar förläggs över hela landet, och att det skapas fler möjligheter för distansutbildningar.

Fråga 5: Övriga kommentarer

Enkätens avslutande fråga ber respondenterna spontant och öppet lämna övriga kommentarer. 17 av respondenterna har valt att lämna någon kommentar. De flesta kommentarer utgör upprepningar eller fördjupningar av svar som avgivits tidigare i enkäten. Till exempel återkommer en generell kritik mot kommunsammanläggningar som en av olika skäl *praktiskt ogenomförbar* lösning på de små kommunernas problem. Även mer principiellt hållen kritik mot sammanläggningar förs fram, såsom att de riskerar att ge upphov till *demokratiförluster*, eller att de utgör hot mot det *lokala självbestämmandet*, *lokala identiteter* eller *lokal samhörighet*.

Ett tema som framkommer bland några av fritextkommentarerna, och som inte uttryckts lika explicit i de tidigare svaren, är en *kritik mot den statliga styrningen*. Det handlar dels om den tidigare nämnda kritiken av de riktade statsbidragen, dels också om en vidare kritik som påpekar att fokus i diskussionen kring de små kommunernas problem ofta riktas mot just de små kommunerna, och på opåverkbara faktorer som infrastruktur och omvärldstrender. Men, påpekar respondenterna, problemen handlar minst lika mycket om hur den statliga styrningen negativt påverkar kommunernas förutsättningar, framförallt genom sin kortsiktighet, sin bristande respekt för det kommunala självstyret, samt att kommunerna åläggs allt fler uppgifter utan att de ges de ekonomiska förutsättningarna för att kunna genomföra dem.

Sammanfattande analys

I denna del knyter vi några av de centrala teman som framkommit i analysen av enkätsvaren till det övergripande teoretiska ramverk som presenterats tidigare i rapporten.

Vi kan genast notera att de värden som den lokala nivån kan realisera, och som framhålls i såväl vår som andra forskares teorier, intressant nog även lyfts fram av flera av de som besvarat enkäten. Exempelvis gör ett flertal respondenter kopplingarna mellan *lokalt självstyre*, *demokrati* och *lokala identiteter*. Dels resoneras kring de demokratiförluster som kommunsammanläggningar riskerar att leda till genom längre avstånd till de folkvalda. I vår demokratitolkning handlar detta om att kommuninvånarnas *individuella autonomi* riskerar att minska eftersom deras preferenser skulle få ett mindre genomslag i en större sammanslagen kommun, och att denna minskning dessutom skulle förstärkas ytterligare om någon eller några av de sammanslagna delarna skulle hamna i periferin. Dels finns också några teoretiskt mycket intressanta resonemang kring hur sammanläggningar riskerar att undergräva det *lokala engagemang*, och den *platsbaserade lokala identitet* eller *samhörighet*, som många upplever krävs för att den lokala demokratin ska kunna fungera väl. Några respondenter uttrycker med emfas hur stark den lokala identiteten är i deras kommun och att det därför är otänkbart att kommuninvånarna skulle acceptera en sammanläggning. När det enskilda medborgarperspektivet lyfts fram kan vi dessutom göra tolkningen att det inte endast handlar om lokalt självstyre som en kollektiv rättighet, utan att grunden för denna rättighet står att finna i invånarnas *individuella autonomi*.

Vidare kunde vi i analysen av enkätresultaten se att en kraftig majoritet av respondenterna bedömer det som osannolikt att sammanläggningar kan ske på frivillig väg, oavsett om något statligt stöd utlovas, samtidigt som de bestämt motsätter sig framtvingade sammanläggningar. Återigen tycks det vara *starka lokala identiteter* som får respondenterna att misstänka att frivilliga sammanläggningar är osannolika, och tvingande sammanläggningar ses som oförenliga med värdet av *kommunalt självbestämmande* och/eller *lokal identitet*.

En stor andel respondenter lyfter fram alternativa lösningar på småkommunernas problem som de menar är både lättare att genomföra och kan ge samma eller bättre effekt än sammanläggningar. De alternativ som flest resoneras kring är olika typer av mellankommunala samarbeten, men några argumenterar också för så kallad asymmetrisk uppgiftsfördelning.

Även om det ligger lite vid sidan om rapportens syften, vill vi ändå passa på att kortfattat problematisera dessa förslag. Vi vill mena att de inte är helt oproblematiska även om de i slutänden – enligt vårt förmenande – är att föredra framför framtvingade sammanläggningar som, i enlighet med våra argument ovan, riskerar att undergräva en bred uppsättning av viktiga värden.⁸

När det gäller mellankommunal samverkan innebär detta att kommuner frivilligt väljer att bedriva verksamhet tillsammans med andra kommuner. Frivilligheten innebär att såväl autonomi- som demokrativärden i hög grad kan bevaras. Väl utformad kan samverkan också innebära att skattepengarna används mer effektivt samt att medborgarna får bättre service. Därmed mildras det så kallade småkommunproblemet. Framför allt blir samverkan lockande för en mindre kommun när den saknar de ekonomiska resurser eller den personella kompetens som krävs för att bedriva en viss verksamhet på egen hand. Mindre kommuner har ibland svårt att rekrytera och finansiera den lagstadgade kompetens som krävs inom exempelvis miljö- och hälsoskyddsområdet.

Vi vill dock påpeka att långtgående kommunal samverkan aktualiserar ett svårösligt demokratidilemma. *Demos* (folket) och *kratos* (styrning) skiljs åt när det handlar om verksamhet som bedrivs i mellankommunala samverkansorgan. Den yttersta makten flyttas från ett direkt folkvalt politiskt organ (kommunfullmäktige) till en nämnd (eller kommunalförbund) vars totala sammansättning ett enskilt kommunfullmäktige inte kan byta ut på egen hand. För en väljare i en given kommun blir ansvarsutkrävandet i exempelvis gemensamma nämnder eller kommunalförbund tämligen diffust och därmed också mycket svårt. Besluten fattas ”överkommunalt” av representanter för de kommuner som ingår i samarbetet. Vid missnöje kan väljaren bara rösta bort representanterna från den egna kommunen – och även det ansvarsutkrävandet kan vara uddlöst eftersom det alltså sker indirekt. Även om mycket tyder på att mellankommunal samverkan är viktig för de små kommunerna får vi inte glömma att även med detta slags lösning kan följa bestämda *demokratiförluster* (jfr. Persson m.fl. 2024; SOU 2020:8).

När det gäller asymmetrisk uppgiftsfördelning är tanken med detta förslag att man ska acceptera att våra kommuner har olika förutsättningar att hantera de åtaganden som välfärdsstaten ålägger dem. Några kommuner är rika, några är fattiga. Några är glest befolkade, andra är tätbefolkade och ligger i storstadsområden. Detta implicerar, menar anhängarna av förslaget, att de uppgifter en kommun har bör anpassas bättre efter kommunens förutsättningar. Man ska förvisso kunna förvänta sig samma service oberoende av var man bor. Men servicen behöver inte komma från just kommunen. Den skulle kunna komma

Not. 8 Resonemangen nedan bygger på Erlingsson, Syssner & Ödalen (2015).

från olika typer av offentliga huvudmän. Statskontoret (2005) har utrett förslaget och menar att asymmetrisk uppgiftsfördelning ”kan ses som en ganska naturlig organisationsprincip för att skapa en ändamålsenlig och flexibel ansvarsfördelning mellan stat, landsting och kommun i olika delar av landet” och gör bedömningen att ”asymmetrisk uppgiftsfördelning är en riktig princip för fördelning av offentliga uppgifter inom den offentliga förvaltningen”.

Risken med förslaget är dock att det skulle kunna uppfattas som att kommunerna delades in i A- och B-lag, varför liknande reaktioner som på förslag på kommunsammanslagningar kanske vore att vänta. Det skulle exempelvis kunna uppstå problem för de nya ”B-lagskommunerna” att rekrytera politiker och kvalificerade tjänstemän. Även andra aktörer skulle kunna ha kritiska synpunkter på en reform av detta slag, bland annat för att en omorganisering av uppgifter mellan kommuner och nivåer skulle innebära intrång i principen om den kommunala självstyrelsen. Förslaget har förövrigt aldrig riktigt gillats av de statliga utredningar som berört det. Till exempel ansåg Ansvarskommittén (SOU 2007:10) att asymmetrisk uppgiftsfördelning skulle göra samhällsorganisationen svåröverskådlig och komplicerad. Å sin sida såg Kommunutredningen (SOU 2020:8) stora utmaningar för hur finansieringen ska ordnas i ett asymmetriskt system, ifrågasatte huruvida det är förenligt med rättslig reglering av kommunal självstyrelse, samt att det får stora negativa konsekvenser för ansvarsutkrävande och demokrati. Även om förslaget om asymmetrisk uppgiftsfördelning av vissa bedömare ses som relativt attraktivt vill vi alltså påpeka att även denna lösning riskerar att föra med sig vissa värdeförluster.

Avslutande diskussion

Resultat i korthet

Allt sedan arbetet med Ansvarskommittén har ropen efter en omfattande svensk kommunsammanläggningsreform blivit högre, bland allt mer inflytelserika aktörer. Tunga spelare har skrivit debattartiklar, riksdagsmän har skrivit motioner och två utredningar (SOU 2020:8; SOU 2024:6) har haft ämnet som huvudnummer. Att frågan har hamnat högt på dagordningen är alls inte konstigt. Dels har många andra länder genomfört sammanläggningsreformer de senaste två decennierna, dels har oerhört mycket hänt sedan Sverige senast slog samman kommuner vid 1970-talets början.

Med det sagt upplever vi att mycket av den svenska debatten är smal samt – ur vårt perspektiv – en smula perspektiv- och fantasilös. För det första finns ett märkligt motstånd och en ovilja att ta till sig det grundläggande budskapet från den absoluta lejonparten av den empiriska forskningen kring sammanläggningars effekter: löften om stordrift, kostnadseffektivitet och stärkt kvalitet infrias sällan. Samtidigt infrias ofta de förväntade negativa effekterna: för demokratin liksom för en polarisering mellan nya centrum och nya periferier. För det andra drivs debatten ofta ur ett tämligen teknokratiskt stats- eller Stockholmsperspektiv. Sällan tillfrågas de som i slutändan främst kommer att beröras av reformen – landets mindre kommuner – om sin syn på frågan.

Vårt övergripande syfte här har varit att bidra till att täppa till den senare kunskapsluckan och redogöra för små kommuners syn på sammanläggningar som lösning på deras problem. Genom att dra nytta av den enkät SmåKom skickat ut till sina medlemmar kompletterar vi sålunda Kommunperspektivutredningens (SOU 2024:6) angreppssätt, som var att i dialog med kommuner undersöka intresset för frivilliga sammanläggningar.⁹

Enkäten, som alltså genomfördes innan Kommunperspektivutredningens slutbetänkande, speglar också väsentliga drag de resultat som utredningen presenterade. Det finns en stark och utbredd skepsis mot kommunsammanläggningar bland landets mindre kommuner. Precis som i deras resultat, är argumenten bland SmåKoms respondenter dels att man i flera avseenden ändå uppfattar att kommunen fungerar tillfredsställande, dels att där det finns problem så ser man inte hur en sammanläggning skulle lösa dem. I enkätens öppna svar resonerar många dessutom kring olika typer av demokratiförluster som kommunsammanläggningar riskerar att leda till genom längre avstånd till de folkvalda, mindre genomslag för enskildas preferenser och territoriets unika önskemål, samt att en större kommun kan undergräva det lokala engagemanget.

En majoritet av respondenterna såg det som osannolikt att sammanläggningar kommer att kunna ske på frivillig väg, oavsett om statligt stöd utlovas. Samtidigt motsätter de sig framtvingade sammanläggningar. Många lyfte fram alternativa lösningar på småkommunernas problem som de menade både är lättare att genomföra och kan ge samma eller bättre effekt än sammanläggningar. Framför allt handlar det här om mer och fördjupad mellankommunal samverkan samt en nyfikenhet på så kallad asymmetrisk uppgiftsfördelning. Som vi påpekade i diskussionen ovan kommer dock dessa med sina inneboende problem.

Not. 9 Utredarna hade s.k. dialogmöten med drygt 130 kommuner i 11 län.

Olika värden gynnas av olika kommunstruktur

Som vi redan nämnt ett par gånger – mycket av diskussionen om kommun-sammanläggningar präglas av ett förment teknokratiskt och neutralt synsätt: ”stordrift”, ”bärkraft” och ”kapacitet” är begrepp och värden som återkommer i diskussionen. Men flera andra värden står på spel när vi pratar om ändamålsenlig kommunstorlek. Som flera andra före oss har påpekat (t.ex. Pierre 1995; Strandberg 1998), skulle man kunna säga att det finns två väsensskilda ytterlighetspositioner i synen på vad en kommun är och bör vara – och det kopplar både an till hur självstyrande man anser att kommunerna ska få vara och hur stora de ska vara. Beroende på hur man ställer sig i den grundläggande kontroversen, avgör det hur man ser på frågan om vad som är en ändamålsenlig kommunstruktur.

- Å ena sidan har vi den klassiska, liberala föreställningen om den ”genuina” kommunala självstyrelsen och kommunen som en egen och självständig politisk arena där en avgränsad uppsättning offentliga uppgifter beslutas kommunalt, av lokala företrädare med god lokalkännedom och nära kontakter/relationer med medborgarna. I denna vision är närheten mellan beslutsfattare och medborgare central. De politiska besluten ska mer eller mindre kunna skraddarsys till kommuninvånarnas önskemål och behov. Ett sådant system, är tanken, har potential att bygga en starkare demokrati med inslag av så kallad vertikal maktindelning där självstyrelsen bygger in ett skydd mot en långtgående överhetsstat. I en sådan liberalt präglad föreställning om kommunerna betonas demokrati och deltagande, samt heterogenitet och pluralism.
- Å andra sidan har vi synen på kommunen som i första hand statens verktyg, en slags förvaltningskommun som i allt väsentligt är välfärdsstatens förlängda arm. Här betraktas kommunen som en ekonomisk och administrativ maskin som huvudsakligen finns till för att leverera offentlig service, en service vars slutgiltiga utformning kommunerna själva inte har alltför mycket att säga till om. Statligt beslutad välfärdsservice implementeras av kommunerna. I denna syn på kommunen betonas effektivitet, administrativ kapacitet, samordning, enhetlighet och likvärdighet. Som till exempel Ulla Ekström von Essen (2003) och Urban Strandberg (1998) argumenterat, kom detta perspektiv att dominera framförallt den socialdemokratiska synen på kommunerna från 1930-talet och framåt, då man alltmer började sätta likhetstecken mellan ”kommuner” och ”förvaltande av statliga uppdrag”.

Sålunda gäller: beroende på vilken syn på kommunen man sluter upp bakom kommer man att ha hela olika uppfattning om (1) hur självstyrande kommuner ska tillåtas få vara och (2) hur stora de bör vara.

I detta ljus är det tankeväckande att Jack Knight (1992) i boken *Institutions and Social Conflicts* visar att teorier om ”osynliga händer” eller ”spontana ordningar” dominerar teoretiserandet om hur omfattande politiska reformer kommer till stånd. Omfattande politiska reformer betraktas ofta som harmoniska, friktionsfria, närmast naturliga processer – ja, rationella tillpassningar till förändrade omvärldsförhållanden. Sålunda skulle en ”evolutionär” eller en ”spontan ordning”-förklaring till varför kommunsammanslagningar idag är på dagordningen, och ses som nödvändiga, säga något i stil med att de krävs för att kommunerna har helt andra förutsättningar nu jämfört med för 50 år sedan. Det nya samhälle vi har idag kräver helt enkelt en mer bärkraftig kommunstruktur med större och färre kommuner.

Mot den bakgrunden är det talande att statsvetarna Mats Lundkvist och Urban Strandberg (1999: 259) har konstaterat att ett evolutionärt inspirerat perspektiv hela tiden har dominerat den offentliga historieskrivningen av den svenska kommunstrukturens utveckling:

Vi har funnit att den hittillsvarande forskningen om dessa frågor, liksom nutida forskning om författningspolitik och förvaltningspolitik nästan uteslutande betraktat svensk författningshistoria och svensk förvaltningshistoria ur ett harmoniperspektiv. Den svenska statstraditionen framställs som naturligt eller harmoniskt framvuxen.

Versioner av det ”harmoniperspektiv” som författarna beskriver har kommit att utmanas av ett så kallat ”socialt konfliktperspektiv”, som Jack Knight (1992) är en representant för. Valet av institutionella lösningar är långt ifrån harmoniska och neutrala beslut. Knight menar att en viss institutionell lösning med nödvändighet ger företräde åt vissa värden framför andra – det skapar därför vinnare och förlorare. För att illustrera argumentet med avstamp i frågan om kommunstrukturens grunddesign fungerar tabell 1 här nedanför som en bra introduktion. När man pratar om kommunsammanslagningar, handlar det i grunden om att välja en kommunstruktur med många och små kommuner, eller en kommunstruktur med få och stora kommuner.

Då är det tydligt att det är diametralt skilda värden som betonas av de två olika sätten att organisera kommunnivån. Hårddraget är det de värden som räknas upp i Tabell 1 som ställs mot varandra:

Tabell 1. Olika värden gynnas av olika kommunstruktur.

System med många och små kommuner	System med få och stora kommuner
Lokal anpassning till lokala behov	Likvärdighet, små serviceskillnader
Starkare medborgerligt deltagande /inflytande	Partier och representativ demokrati fungerar bättre
Tillåter och uppmuntrar lokala skillnader	Stordriftsfördelar för verksamheterna
Experimenterande och lärande uppmuntras	Bättre bärkraft, mer kapacitet
	Enklare för staten att överblicka och styra

Eftersom så i grunden oförenliga värden står emot varandra i den här debatten, är det med andra ord mycket långt ifrån neutralt hur vi väljer att designa kommunstrukturen. Och mycket riktigt, i artikeln ”Kommunsammanläggningarna 1952–1974: Hur blev de politiskt möjliga?” (Erlingsson m.fl. flera 2011), fann vi att de omfattande svenska sammanläggningarna 1952–1974 inte alls var så ”harmoniska” som de då och då har framställts. Som vi såg i bakgrundsavsnittet ovan: Mängder av småkommuner motsatte sig sammanläggningarna, och de borgerliga partierna var i allt väsentligt motståndare till tvångsmässiga sammanläggningar under Kommunblockreformens andra hälft.

När vi idag hör debattörer prata om nödvändigheten i att krympa det kommunala handlingsutrymmet och/eller slå samman kommuner, bör man komma ihåg att det finns andra värden och andra intressen på andra sidan myntet, som alltså riskeras vid en större reform. Att slå samman kommuner kommer med en prislapp – vissa värden hamnar i förgrunden, andra knuffas till bakgrunden. Resultaten från den enkätundersökning vi analyserat är ett tydligt bevis på detta.

Tvångssammanläggningar – den ultimata kränkningen av självstyrelsen?

Åtminstone på ett retoriskt plan är principen om kommunal självstyrelse mycket omhuldad. I inledningen till sin inflytelserika artikel om självstyrelse i Europa konstaterade Ladner med flera (2016) att självstyrelse är ”ett högt värderat inslag i god samhällsstyrning” (vår översättning). Ett uttryck för detta är den Europeiska konventionen om lokal självstyrelse, som godkändes av Europarådet 1985 och som ratificerades av Sverige 1989. I artikel 5 anges uttryckligen att ändringar av kommunala gränser – av vilka sammanslagningar anses vara extremfall – bör föregås av samråd med berörda kommuner.

Konventionen och dess principer tjänar som bakgrund till de teoretiska argument vi framfört i rapporten liksom våra empiriska resultat. Kommunal självstyrelse lyfts förövrigt också i grundlagens portalparagraf, där det sägs att demokratin ska förverkligas bland annat genom kommunal självstyrelse. Men även om det ofta talas vackert om självstyrelsen, tvekar statsmakter sällan att bryta mot denna grundläggande princip när man till exempel är övertygad om att man kan förbättra funktionell effektivitet och stärka administrativ kapacitet genom att slå samman kommuner. För att bara nämna några exempel har tvångssammanslagningar använts i Australien (Blight & Drew 2017), i Estland (Drechsler 2013; The Baltic Times 2017), i Österrike (Palermo & Kössler 2017), och i Norge (t.ex. NRK 2017). I den svenska debatten saknas heller inte aktörer som lekt med idén om att tvångssammanslagningar kan bli nödvändiga. En av Långtidsutredningens bilagor (LU 2015) framhöll tvång som ett medel för att få till stånd en sådan reform. Liknande argument har förekommit i en rapport från Kommuninvest (Häggroth 2016).

För oss belyser detta två saker. För det första visar det att det är vanligt att centrala regeringar utövar tvångsåtgärder för att tvinga fram sammanslagningar av lokala enheter. För det andra visar det svenska fallet, liksom några av de andra, att det finns ett utbrett motstånd mot sammanslagningar från lokalsamhällets sida. Den senare punkten stärker Forrests (2017; 2021) argument för att betrakta lokalt självbestämmande som en mänsklig rättighet; än en gång verkar det som om det finns en universalitet, eller åtminstone nära universalitet, i strävan efter territoriellt baserad samhällskontroll.

De argument vi har presenterat ovan har konsekvenser för de pågående debatterna runt om i världen om behovet av sammanläggningsreformer. För det första har vi presenterat några viktiga filosofiska argument. För att kort sammanfatta menar vi att den som ser sig själv som en liberal demokrat som värdesätter individuell autonomi, eller om man anser att det finns en universell strävan hos lokala samhällen att styra sig själva som är så övertygande att det är berättigat att tala om en mänsklig rätt till lokal autonomi, så måste benägenheten vara att kraftfullt försvara lokalt självbestämmande.

Som liberala demokrater bör vi därför vara djupt skeptiska när förslag om tvångssammanslagningar läggs fram. Följaktligen bör regeringar visa yttersta återhållsamhet innan de föreslår att självstyrande enheter ska tvingas upphöra att existera mot deras uttalade kollektiva vilja. Intressant nog korresponderar de empiriska resultaten från SmåKoms enkät med dessa filosofiska argument. De filosofiska överväganden som stöder ett starkt lokalt självstyre och en stark lokal demokrati finner vi, om än med andra ord, uttryckta hos flera av respondenterna. Våra argument är således inte "bara" filosofiska. Argumenten svarar också mot faktiska uppfattningar som vi finner hos representanter för de små kommunerna. Lägg till detta att uppfattningar av detta slag också har visat sig vara beständiga över tid – de uttrycktes även vid tidigare svenska sammanläggningsreformer (se Erlingsson m.fl. 2011).

Utöver detta finns också empirisk forskning som stöder uppfattningen hos flera respondenter att sammanläggningar antagligen inte löser deras problem. Av tidigare studier att döma kan vi vara tämligen säkra på att sammanslagningar har negativa effekter på den lokala demokratin (t.ex. Dreyer-Lassen & Serritzlew 2014; Hansen 2014; Kjaer, Hjelmar & Olsen 2010; McDonnell 2019; Nielsen 2003; Suzuki & Ha 2017). Man skulle förstås kunna hävda att sådana kostnader är acceptabla om vi var väldigt säkra på att stordriftsfördelar realiserar genom sammanslagningar. Men, som nämnts ovan, har analys på analys av samtida erfarenheter av den tredje vågen av sammanslagningar – det vill säga analyser som genomförts sedan 1990-talet och framåt – tytt på att löftet om detta ändamålsenliga försvar för sammanslagningar inte uppfylls. Att hävda att tvångssammanslagningar är nödvändiga eftersom de kommer att realisera stordriftsfördelar är i bästa fall förhastat.

Referenser

Askim J., J-E Klausen, S. Valbo, & K. Bjurstrøm (2016). "What Causes Municipal Amalgamation Reform? Rational Explanations Meet Western European Experiences, 2004–13", i S. Kuhlmann & G. Bouckaert (red.) *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Blight, G. & J. Drew (2017). *Local Government in Australia: History, Theory and Public Policy*. Singapore: Springer Nature.

Blom-Hansen, J., K. Houlberg, S. Serritzlew & D. Treisman (2016). "Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation", *American Political Science Review* 110(4): 812–831.

Boudreau, J-A. & R. Keil (2001). "Seceding from Responsibility? Secession Movements in Los Angeles." *Urban Studies* 38(10): 1701–1731.

Brink, A. (2003). *The Political Economy of Municipal Break-Ups*. Gothenburg: Department of Economics, Gothenburg University.

Bull, T. (1999). "Självständighet och pluralism. Om vertikal maktindelning i Sverige", i L. Marcusson (red.) *Festskrift till Fredrik Sterzel*. Uppsala: lustus Förlag.

Buchanan, A. (1998). "Democracy and Secession." i M. Moore (red.) *National Self-Determination and Secession*. Oxford: Oxford Univ. Press.

Chandler, J. A. (2008). "Liberal Justifications for Local Government in Britain: The Triumph of Expediency over Ethics." *Political Studies* 56(2): 355–373.

Chandler, J. A. (2010). "A Rationale for Local Government." *Local Government Studies* 36(1): 5–20.

Clark, G. L. (1984). "A Theory of Local Autonomy." *Annals of the Association of American Geographers* 74(2): 195–208.

Committee on Local and Regional Authorities (1995). *The size of municipalities, efficiency and citizen participation*. Strasbourg: Council of Europe.

Copp, D. (1997). "Democracy and Communal Self-Determination", i J. McMahan & R. McKim (red.) *The Morality of Nationalism*. Oxford: Oxford Univ. Press.

De-Shalit, A. (2011). "Climate Change Refugees, Compensation and Rectification." *The Monist* 94(3): 310–328.

Dir 2023:46. Stärkt kapacitet genom kommunsammanläggningar.

Drechsler, W. (2013). "Coercive Municipal Amalgamation Today: With Illustrations from Estonia." *Administrative Culture* 14(1): 158–165.

Dreyer-Lassen, D. & S. Serritzlew (2014). "Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-Scale Municipal Reform." *American Political Science Review* 105(2): 238–258.

Ekström, von Essen, U. (2003). *Folkhemmets kommun: Socialdemokratiska idéer om lokalsamhället 1939–1952*. Stockholm: Atlas.

Erlingsson, G. Ó. (2005). "Modelling Secessions from Municipalities." *Scandinavian Political Studies* 28(2): 141–159.

Erlingsson, G. Ó. (2024). *Är sammanläggningar svaret på kommunsektorns utmaningar?* Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

Erlingsson, G. Ó. & J. Ödalen (2009). "Den politiska basorganisationens framtid: Fyra principiella vägval", *Statsvetenskaplig tidskrift* 111(2), 115–134.

Erlingsson, G. Ó. & J. Ödalen (2013). "How Should Local Government Be Organized?", *Local Government Studies*, 39(1), 22–46.

Erlingsson, G. Ó. & J. Ödalen (2017). "A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-Determination with Democracy", *Lex Localis – Journal of Local Self-Government* 15(2), 325–338.

Erlingsson, G. Ó., E. Wångmar & J. Ödalen (2011). "Kommunsammanläggningarna 1952–1974: Hur blev de politiskt möjliga?" *Offentlig förvaltning* 14(3–4), 3–36.

Erlingsson, G. Ó, J. Ödalen & E. Wångmar (2015). "Understanding Large-Scale Institutional Change: Social Conflicts and the Politics of Swedish Municipal Amalgamations 1952–1974", *Scandinavian Journal of History* 40(2), 195–214.

Erlingsson, G. Ó., J. Syssner & J. Ödalen (2015). *Strategier för att möta småkommunernas utmaningar*. Stockholm: SNS.

Erlingsson, G. Ó., J. Ödalen & E. Wångmar (2021). "How Coerced Amalgamations Thwart the Values of Local Self-government", *Urban Affairs Review* 57(5), 1226–1251.

- Forrest, J. B. 2017. "Local Autonomy as a Human Right." *The International Journal of Human Rights* 22(2): 170–193.
- Forrest, J. B. (2021). *A Human Right to Local Autonomy: The Quest for Local Control*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Galizzi, G., S. Rota, & S. Mariafrancesca (2023). "Local government amalgamations: state of the art and new ways forward", *Public Management Review* 25(12) 2428-2450.
- Gendźwill, A., A. Kurniewicz & P. Swianiewicz (2021). "The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments: A systematic review of quasi experimental studies", *Space and Polity* 25(1), 37–56.
- Gustafsson, A. (1996). *Kommunal självstyrelse*. 6th ed. Stockholm: SNS Förlag.
- Hansen, S. W. (2014). "The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government." *Political Studies* 63(2): 373–89.
- Heath Wellman, C. (1999). "Liberalism, Communitarianism, and Group Rights." *Law and Philosophy* 18(1): 13–40.
- Häggroth, S. (2016). *En bärkraftig kommunstruktur*. Örebro: Kommuninvest.
- Karlsson, N. (2020). "Ge ekonomiskt stöd till kommuner som vill gå ihop", DN-debatt, *Dagens Nyheter*, nås via ["Ge ekonomiskt stöd till kommuner som vill gå ihop" – DN.se](#)
- Kjaer, U., U. Hjelm & A. L. Olsen (2010). "Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of the Danish 2007 Structural Reform." *Local Government Studies* 36(4): 569–585.
- Kjellberg, F. (1988). "Local government and the Welfare State: Reorganization in Scandinavia", i B. Denters & F. Kjellberg (red) *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: Sage.
- Kjellberg, F. (1995). "The Changing Values of Local Government." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 540:40–50.
- Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ladner, A., N. Keuffer & H. Baldersheim (2016). "Measuring Local Autonomy in 39 Countries." *Regional and Federal Studies* 26(3): 321–357.

- LU (2015). *Demografins regionala utmaningar*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen (SOU 2015:101). Stockholm: Fritzes.
- Lundkvist, M. & U. Strandberg (1999). "Kommunal självstyrelse som makt-spridningsprojekt: Den svenska statstraditionen och den lokala politiska styrelsen", i SOU 1999:76 *Maktindelning*. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Lidström, A. (2003). *Kommunsystem i Europa*. Stockholm: Liber.
- Mackenzie, W. J. M. (1961). *Theories of Local Government*. London: London School of Economics and Political Science.
- McDonnell, J. (2019). "Municipality Size, Political Efficacy and Political Participation: A Systematic Review." *Local Government Studies* 46(3), 331–350.
- Nielsen, P. (2003). *Kommunindelning och demokrati. Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Niemi, D. R. (1966). *Sweden's Municipal Consolidation Reforms*. Chicago: University of Chicago.
- NRK (2017). "Ni kommunesammanslåinger med tvang." <https://www.nrk.no/nyheter/ni-kommunesammenslainger-med-tvang-1.13541148>
- Palermo, F. & K. Kössler (2017). *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*. London: Harts Publishing.
- Persson, B., K. Sandberg, A. Tavares & G. Erlingsson (2024). "Intermunicipal cooperation and democracy: a review of the implications", uppsats presenterad vid Norkom-konferensen, Bergen, 26-28 juni 2024.
- Philpott, D. (1995). "In Defense of Self-Determination." *Ethics* 105(2): 352–385.
- Philpott, D. (1998). "Self-Determination in Practice", i M. Moore (red) *National Self-Determination and Secession*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Pierre, J. (1995). "Den kommunala politiken: Problem eller lösning?", i L. J. Lundqvist & J. Pierre (red.) *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Sharpe, L. J. 1970. "Theories and Values of Local Government." *Political Studies* 18(2): 153–174.
- SOU 1961:9. *Principer för kommunindelning. Betänkande ingivet av indelnings-sakkunniga*. Stockholm: Inrikesdepartementet.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén. Stockholm: Fritzes.

SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara väl färdsuppdra- get. Slutbetänkande av Kommunutredningen*. Stockholm: Norstedts Juridik.

SOU 2024:6. *Steg mot stärkt kapacitet. Slutbetänkande av Kommunperspek- tivutredningen*. Stockholm: Elanders.

Statskontoret (2005). *Asymmetrisk uppgiftsfördelning: en principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden*. Stockholm: Statskontoret.

Strandberg, U. (1998). *Debatten om den kommunala själv styrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds.

Suzuki, K. & H. Ha (2017). "Municipal Merger and Local Democracy: An As- sessment of the Merger of Japanese Municipalities." Quality of Government Working Paper 2017:18, Quality of Government Institute, Gothenburg.

Swianiewicz, P., A. Gendźwiłł, A. Zardi (2017). *Territorial Reforms in Europe: Does Size Matter?* Brussels: Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe.

Tavares, A. F. (2015). "Reformas Territoriais: Fusões de Municípios e Coope- ração Intermunicipal", i L. De Sousa, A. F. Tavares, N. F. Cruz & S. Jorge (red.) *A Reforma do Poder Local em Debate*. Imprensa de Ciências Sociais: Lisboa.

Tavares, A. F. (2018). "Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review." *Miscellanea Geographica* 22(1): 5–15.

Tavares, A. (2024). *Municipal Amalgamation Reforms: Theory, Methods and Evaluation*. Cham: Palgrave.

The Baltic Times (2017). "Estonia Has Completed Administrative Reform." 27/10, 2017. https://www.baltictimes.com/estonia_has_completed_adminis- trative_reform.

Vetter, A. & N. Kersting (2003). "Democracy Versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms Across Europe", i N. Kersting & A. Vetter (red.) *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske & Budrich.

Wolff, J. & A. de-Shalit (2023). *City of Equals*. Oxford: Oxford University Press.

Wångmar, E. (2003). *Från sockenkommun till storkommun: En analys av Storkommunreformens genomförande 1939–1952 i nationell och lokal text*. Växjö: Växjö universitet.

Små kommuner och det lokala självstyrets värden

Attityder till kommunsammanslagningar och alternativa strategier för att möta de små kommunernas utmaningar

Vad tycker de minsta kommunerna om sammanslagningar och vilka andra lösningar ser de på utmaningarna de står inför? Det besvaras i denna rapport som Gissur Ó Erlingsson, professor vid Linköpings universitet och Jörgen Ödalen, docent vid Mälardalens och Uppsala universitet tagit fram utifrån en enkätundersökning som SmåKom genomfört bland sina medlemskommuner. Rapportförfattarna går även igenom den svenska kommunstrukturens historia och för ett resonemang om sammanslagningar utifrån det kommunala självstyrets och den lokala identitetens värden.

ISBN 978-91-8047-304-0

Ladda ner eller beställ på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm **Besök:** Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 skr.se



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**