



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Är sammanläggningar svaret på kommunsektorns utmaningar?

Gissur Ó Erlingsson

Professor i statsvetenskap

Centrum för kommunstrategiska studier

Linköpings universitet



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

Text: Gissur Ö Erlingsson, Professor, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2024

ISBN: 978-91-8047-286-9

Produktion: Advant

Tryck: LTAB, 2024

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. Intresset från kommunsidan har varit svalt men i debatten hörs ändå allt oftare argument om vilka fördelar kommunsammanslagningar skulle kunna ge.

För att få en bild av vad den aktuella forskningen säger har Gissur Ö Erlingsson, professor vid Linköpings universitet, fått i uppdrag av Sveriges Kommuner och Regioner att ta fram en forskningsöversikt om kommunsammanslagningar. Författaren inleder med att redogöra för den svängning i debatten som ägt rum i Sverige sedan 1990-talet för att därefter gå igenom den forskning som tagits fram i samband med de många kommunreformer som genomförts i andra jämförbara länder. Det forskningen visar är att kommunsammanslagningar långt ifrån är någon snabb lösning på kommunernas utmaningar.

Vår förhoppning är att rapporten ska användas som kunskapsunderlag och bidra till nyanserade diskussioner om vilka effekter kommunsammanslagningar kan ge.

I den här rapporten står författaren för innehåll och slutsatser.

Stockholm i augusti 2024

Lena Langlet

Chef, Sektionen för demokrati och styrning

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

7 Sammanfattning

8 Inledning

14 Vad säger forskningen?

22 Avslutande reflektioner

22 Svängning i svensk debatt tycks inte evidensbaserad

27 Två medskick till dagens debatt

29 Referenser

Sammanfattning

Även utan nuvarande svåra ekonomiska läge står Sveriges kommuner inför enorma utmaningar. Samtidigt som bekymren hopas, dras kommunsektorn isär. Kommuner som är ytmässigt stora men befolkningsmässigt små tappar hela tiden invånare. Yngre flyttar ofta härifrån och här dör fler än vad det föds. Med befolkningstapp följer obalans i demografin och färre i arbetande och barnalstrande ålder ska försörja allt fler äldre. Dessa kommuner upplever ofta problem att rekrytera personal, inte minst till olika typer av expertfunktioner. Sedan omkring femton år tillbaka har en konsensus vuxit fram, framför allt bland inflytelserika aktörer i storstadsregioner, att kommunsammanläggningar är en nödvändig väg framåt. Teorin om vad kommunförstoring ska åstadkomma är förföriskt. I ett slag ska stordrifts- och skalfördelar göra kommunerna billigare i drift, till en attraktiv arbetsgivare och ge dem bättre administrativ kapacitet. En lång rad västeuropeiska länder har redan genomfört sådana reformer. Det finns en fördel med det. Det finns mängder av forskning om vad det sena 1990-talets och 00-talets kommunsammanläggningar lett till i andra länder. Från den internationella forskningen finns tre övergripande medskick till beslutsfattare som överväger en omfattande kommunreform:

- Besparingar finns att göra i central administration, men när allt är räknat och klart leder sammanläggningar långt ifrån alltid till besparing eller effektivisering.
- Ur medborgarens perspektiv tyder väldigt mycket på att sammanläggningar påverkar demokratin negativt.
- Sammanläggningar sår frön till centrum-periferi-spänningar: orter som tappar centralortsstatus förlorar attraktivitet, därmed arbetstillfällen, kommunal service och invånare.

Dagens 290 kommuner är inte huggna i sten. Det finns säkert områden där kommuner skulle kunna få utväxling av att gå samman, men omvänt kan man tänka sig att en delning av kommuner kan vara en god idé på andra håll. Grundpoängen är att om vi lutar på forskningsläget så finns inte mycket som talar för att en större kommunsammanläggningsreform skulle lösa kommunsektorns grundproblem.

Inledning¹

Ända sedan jag i början av 1990-talet började studera på universitetsnivå har kommuner och kommunstrukturens organisering varit mitt största och mest ihållande intresseområde. Med tanke på dagens debattklimat finns det anledning att påminna om att mycket av diskussionen under 1990-talets mitt präglades av en önskan om en återgång till det nära, till det lilla, till det småskaliga. Det talades om att dela kommuner, att skapa fler och färre kommuner (Nielsen 2003; Brink 2003).² Det talades om behovet av att stärka och skydda den kommunala självstyrelsen (SOU 1993:90; SOU 1996:129; SOU 2007:93).

Nu var detta långt ifrån förvånande. Efter att Sverige hade genomfört omfattande, och uppriktigt sagt inte särskilt folkligt populära, sammanläggningsreformer – först genom Storkommunreformen 1952, sedan genom Kommunblocksreformen 1962–1974 – sjönk antalet kommuner från 2 498 till 278. Omstruktureringen bakade in konflikter i de nya, större kommunerna. Omstruktureringen gav upphov till motreaktioner. Med tanke på att de borgerliga partier som tog över regeringsmakten 1976 hade motsatt sig de tvångssammanläggningar som Socialdemokraterna initierade 1968, kom det inte som någon överraskning att 1976 års borgerliga regering sa att man skulle behandla ansökningar om kommunindelningar positivt. Och senare, när de borgerliga partierna ånyo vann regeringsmakten 1991 – efter att ha varit i opposition i nio år – deklarerade man återigen att man var positiv till kommunindelningar. Den dåvarande civilministern, Inger Davidsson (KD), deklarerade att:

Not. 1 Texten är en uppdatering och omarbetning av en tidigare rapport, *Får sammanläggningsidén stöd i forskningen* (Erlingsson 2019), som i sin tur var en populärvetenskaplig sammanfattning av en längre tidigare rapport betitlad *Att (om)organisera den politiska basorganisationen* (Erlingsson & Flemgård 2018).

Not. 2 Ett illustrativt exempel är denna formulering från en riksdagsmotion år 1996: "Att dela kommuner innebär att föra besluten närmare människorna som berörs av besluten. Detta ökar intresset för kommunpolitiken och ger demokratin större spelutrymme. Människors naturliga engagemang i den verksamhet som berör dem tas tillvara. Detta kommer att förbättra kvaliteten i verksamheten" (Motion 1996/1997: K536).

Det är angeläget att arbeta för ett mjukt samhälle, där varje människa får utvecklas till en individ i gemenskap med andra människor. En viktig del av utvecklingen sker i små, naturliga gemenskaper [...] Regeringen ser positivt på lokala initiativ till kommundelning.

Bildtregeringens förhållningssätt tog skruv. Under 1990-talet var flera delningskampanjer framgångsrika. Kommunerna Trosa, Gnesta, Lekeberg, Bollebygd, Nykvarn och Knivsta såg alla dagens ljus under detta årtionde. Utöver detta gick drygt tjugo kommundelar så långt som till en formell ansökan om kommundelning hos Kammarkollegiet, men fick avslag. På ytterligare håll i landet jäste frågan om kommundelning, men gick aldrig så långt som till formell delningsansökan.

På den tiden, när det begav sig, följde jag utvecklingen med viss oro. Jag skrev en B-uppsats i Freds- och konfliktkunskap och en magisteruppsats i statsvetenskap som båda behandlade kommundelningsfenomenet.³ Min utgångspunkt var kritisk. Jag såg framför mig en fragmentering av kommunstrukturen. Jag tyckte mig ana att kommundelningar till viss del var ett uttryck för minskad omsorg för gemensamma problem och utmaningar. En liknande farhåga fångades i en statlig utredning i början av 1990-talet, där man kunde läsa att:

Det kan vara en balansakt för varje liten kommun att inte utvecklas till en skyddad enklav [...] Konsten blir att utsträcka ansvar och den solidaritet man upplever med andra kommuninvånare till människor utanför kommunens gränser. Att inte hamna i en position där undandragande från det stora sammanhanget också innebär att utestänga intryck och andra människor från gemenskapen.

– SOU 1993:45, s. 79.

Not. 3 Uppsatserna heter i tur och ordning: "Demokratisk reform, kommunal, avkolonisering eller osolidarisk sektarism?" (1998) och "Kommundelningar: De rikas uttåg från det gemensamma eller demokratins räddning?" (1999).

Men trots sådana farhågor, fanns på sina håll en mycket stark önskan om en återgång till ännu fler och ännu mindre kommuner. Bland annat argumenterade Åsa Torstensson (C) år 2000 från riksdagens talarstol för att Sverige borde ha en kommunstruktur med hela 100 nya kommuner! I Demokratiutredningens slutbetänkande återfanns också positiva formuleringar om kommunindelningar (SOU 2000:1). Och den senaste träffen jag får på sökordet ”kommundelning” bland riksdagens motioner är så sent som 2011 när Kerstin Lundgren (C) önskade underlätta för delning av kommuner (Motion 2011/12: K236).

År 2001 skrev jag en underlagstext för Kommundemokratikommittén med titeln ”Kommundelningseffekter”. Utredningen ville veta hur det hade gått i kommunerna som hade delats på 1990-talet. Studien som jag genomförde syftade till att ge perspektiv på erfarenheterna från de nya kommuner som hade bildats. Hur tyckte ledande aktörer i de nya kommunerna att det blivit sedan man startade eget (Erlingsson 2001)? Också här, efter att ha träffat en lång rad företrädare för de nya och mindre kommunerna, var jag fortsatt skeptisk till att dela kommuner. Mina intervjuresor indikerade visserligen en hel del upplevda fördelar, men också tydliga bekymmer, som framför allt vädrades av tjänstepersoner på förvaltningssidan. De jag talade med vittnade om att den relativa litenheten – kombinerad med att många nya och oerfarna politiker tagit plats i det nya kommunfullmäktige – gjorde att gränserna mellan politiker och tjänstemän luckrades upp. Detta fick till följd att förvaltningen ständigt löpte en risk att politiseras. Ett ytterligare bekymmer som framträdde var att ledande aktörer i de nya, mindre kommunerna beskrev hur sårbar den lilla kommunen var. Man rapporterade om dåliga möjligheter att hantera oförutsedda händelser eller obudgeterade utgifter.

Efter ett 1990-tal då kommunindelningar – alltså fler och mindre kommuner – var det stora kommunstrukturella diskussionsämnet, började frågan om att slå samman kommuner att sakta leta sig allt högre upp på den politiska dagordningen under 00-talets första decennium. Andra kanske må göra en annan tolkning, men åtminstone jag spårar de första tecknen till ett par underlagsrapporter som togs fram under Ansvarskommitténs arbete, mer bestämt Häggroth (2005) samt Sundström och Tingvall (2006). Den förstnämnde av rapportförfattarna – Sören Häggroth – var av uppfattningen att ungefär två tredjedelar av de dåvarande kommunerna borde försvinna (Sveriges Radio 2005-12-27). Också Ansvarskommitténs slutbetänkandet framhöll att ”vissa kommunsammanslagningar kommer att bli aktuella”, där argumentet var att ”en sammanslagning skulle leda till ökad förmåga att klara de kommunala uppgifterna” (SOU 2007:10, s. 268).

Även om frågan så smått började diskuteras under arbetet med Ansvarskommittén, var det omkring 2012 som det började sjuda ännu litet hetare kring frågan även i den mer dagspolitiska debatt som nådde ut till en bredare allmänhet. Bland annat lade Folkpartiets dåvarande partisekreterare en motion om att utreda förutsättningar för en ny kommunsammanläggningsreform, ”i syfte att minska kommunernas sårbarhet och stärka den långsiktiga uthålligheten” (Motion 2012/13: K381). På liknande sätt argumenterade en moderat riksdagsman samma höst (Motion 2012/13: K295). År 2013 lade två moderata riksdagsledamöter en motion om att utreda förutsättningarna för att göra det enklare slå samman kommuner på frivillig basis (Motion 2013/14: K347).⁴ Samma år ansåg ett socialdemokratiskt kommunalråd från Grums att man skulle göra ”en kommun av hela Värmland” (Dagens Samhälle 2013), och en kristdemokratisk gruppleddare i Knivsta skrev ett debattinlägg där budskapet var att ”regeringen måste minska antalet kommuner” (Björk 2013).

Till detta ska läggas att ett stort antal inflytelserika aktörer skrev debattinlägg där man argumenterade för önskvärdheten i en kommunreform. Däribland återfinns en kristdemokratisk (Svanström 2013) och en moderat riksdagsman (Staxäng 2015). Även fackförbundet Jusek argumenterade för större kommuner (Larsen & Hedberg 2013; Hedberg 2017), liksom Stockholms stads finansborgarråd (Wanngård 2015). Till det kommer att – åtminstone som jag läser en av Långtidsutredningens bilagor – ett par statliga utredare lutade mot att en sammanläggningsreform (vad jag förstår, med tvång) sett till alternativen är det mest rimliga svaret på kommunsektorns utmaningar (LU 2015, bilaga 7, s. 111–115). Vidare, i en rapport som Kommuninvest publicerade 2016, skrev Sören Häggroth ((2016, s. 64) att en svensk sammanläggningsreform kräver kommuner med minst 30 000 invånare – en gräns som ungefär 200 kommuner inte klarar. Och så då 2020. Då ansåg Kommunutredningen (SOU 2020:8) att det i framtiden finns ett behov av en sammanläggningsreform. Utredningens ordförande – Niklas Karlsson (S) – preciserade att ett minsta invånarantal i framtiden ligger mellan 20 000 och 30 000 invånare (Karlsson 2020).

Not. 4 Den moderata riksdagsmannen Edward Riedl lade ensam motioner med liknande ordalydelser även 2012, 2014 och 2015. Motioner om kommunsammanläggningsreform har även lagts av liberala riksdagsledamöter såväl 2017, 2018 som 2020 (tex. Motion 2017/2018:422; Motion 2018/19:463).

Både Kommunutredningen (SOU 2020:8) och Kommunperspektivutredningen (SOU 2024:6) har på ett fint och pedagogiskt sätt beskrivit och sammanfattat hur förutsättningarna för kommunerna har förändrats de gångna 50 åren. När man beaktar både deras nulägesbeskrivningar och framtida befolkningsprognoser är det, åtminstone på papperet, inte svårt att förstå varför ropen på sammanläggningar blir allt högre. Oerhört mycket har hänt sedan Sverige senast slog samman kommuner, det vill säga, vid 1970-talets början. Kommunerna har fått allt fler nya och allt mer komplexa uppgifter i sina knän. Och parallellt med att kraven på kommunerna har ökat, har urbaniseringen fortsatt oförtrutet. Landet slits isär. Storstadsregionerna växer så det knakar, småkommuner på landsbygden krymper. Som följd av allt detta har strukturförändringar ägt rum inom såväl näringsliv som arbetsmarknad.

Allt detta är mycket långsiktiga förändringar. Åtminstone för mig är det därför något förvånande att den offentliga diskursen har vänt både snabbt och kraftigt på det kommunstrukturella området. För 20 år sedan fanns ett starkt driv mot, och en opinion för, fler och mindre kommuner. I dag har det hos flera centralt placerade aktörer närmast kommit att bli en offentlig sanning att en svensk kommunreform med väsentligt större – och därmed väsentligt färre – kommuner, är nödvändig.

En möjlighet är att kursändringen i den svenska kommunstrukturella diskursen beror på att vi fått ny erfarenhets- och forskningsbaserad kunskap. Sedan millennieskiftet har nämligen en lång rad länder genomfört struktur-reformer av sin kommunnivå. Massor av forskning har gjorts om effekterna av sammanläggningar. Kanske har forskningen pekat på positiva effekter av sammanläggningar, och funnit att kommunförstoring löser de problem som de varit avsedda att lösa?

Om forskningen har visat just detta så är kursändringen i svensk debatt pragmatisk, rationell och helt i linje med idén om att politiska förslag och beslut bör vara välgrundade, evidensbaserade och motiveras utifrån aktuell och välunderbyggd forskning (t.ex. Tarschys 2018). Den fråga jag ställer mig i den här texten är därför: kan det senaste decenniets starka driv bland inflytelserika aktörer för en större kommunsammanläggningsreform förklaras av att forskningen från jämförbara länder rekommenderar det? Med andra ord, är trycket mot större och färre kommuner i Sverige motiverad, givet sentida bästa befintliga evidens?

En viktig avgränsning är att översikten täcker forskning, om inget annat anges, som behandlar sammanläggningar från 1990-talet och framåt i länder med kommunsystem som har jämförts med det svenska. Detta är den mest policy-relevanta tidsperioden att dra lärdomar från. Denna senare reformvåg skiljer sig nämligen från den våg av kommunreformer som sköljde över framför allt Västeuropa under efterkrigstidens så kallade "gyllene år" som präglades av ekonomisk tillväxt, teknokrati och utvecklingsoptimism. Efterkrigstidens reformer syftade i typfallet till att designa en kommunstruktur som var anpassad till att implementera de välfärdsstater som då var under uppbyggnad. De senaste decenniernas reformer handlar oftast om att slå samman kommuner för att uppnå stordrifts- och skalfördelar, framför allt för att kunna säkra ekonomi och kompetensförsörjning i små och krympande kommuner, särskilt rurala sådana.

Vad säger forskningen?

Låt oss börja med de **danska erfarenheterna**. De är särskilt intressanta av ett par skäl. För det första genomförde Danmark en stor kommunreform för drygt 15 år sedan. År 2007 minskade antalet kommuner från 271 till 98. För det andra är Danmark betydligt mindre glest befolkat – och därigenom alltså väsentligt mer tätbefolkat än Sverige – med mindre geografiska avstånd mellan kommunerna⁵: till ytan motsvarar Danmark ungefär två Kiruna kommun. Åtminstone jämfört med Sverige gör detta Danmark till något som den samhällsvetenskapliga metodlitteraturen kanske skulle kalla ett ”most likely”-fall för sammanläggningar att nå framgång – här är det mycket sannolikt att sammanläggningar ska få den utväxling som förväntas av teorierna. För det tredje har erfarenheter från de danska reformerna använts i svensk debatt för en sammanläggningsreform. I en lång intervju med Kommunutredningens ordförande Niklas Karlsson hävdades det att ”forskar slutsatserna [från Danmark] har svag lutning åt plus” (Dagens Samhälle 2019). För det fjärde har många forskare studerat reformen och dessutom fått sina forskningsresultat publicerade i ansedda internationella tidskrifter, en typ av publicering som föregås av rigorös kollegial fackgranskning och kvalitetssäkring. Vad är då de övergripande intrycken från den danska forskningen?

Låt oss börja med pluskontot. Hansen, Houlberg och Holm Pedersen (2014) fann att sammanläggningarna verkar ha lett till finansiellt mer robusta kommuner samt att kommunernas styrningskapacitet stärkts. Jämförs utvecklingen före och efter reformen, har sammanlagda kommuner stärkt sitt driftsresultat jämfört med icke-sammanslagna kommuners. Som ytterligare stöd för det så kallade ”robusthetsargumentet” har studier pekat på att de sammanslagna kommunerna hanterade den ekonomiska kris som drabbade landet

Not. 5 I en ranking av Europas mest tätbefolkade länder hamnade Danmark på 20e och Sverige på 50e av de 54 som rankades (<https://www.worldatlas.com/articles/european-countries-by-population-density.html>). Relaterat till detta har Tavares (2015) konstaterat att Sveriges kommuner redan i dagsläget hör till världens allra, allra största till ytan. Därför är det värt att komma ihåg att Sundström och Tingvall (2006) argumenterat för att det främst är i tätbefolkade regioner – med välutbyggd infrastruktur och goda kommunikationer – som man ska förvänta sig att sammanläggningar ger de största vinsterna utifrån ett ekonomiskt perspektiv.

2010 bättre än icke-sammanslagna (t.ex. Foged 2015; jämför Blom-Hansen, Houlberg och Serritzlew 2016). Relaterat till detta, har undersökningar påpekat att den allmänna administrativa kompetensen i de nya kommunala förvaltningarna verkar ha höjts efter reformen – men att den generella ökningen av professionalism också gäller icke-sammanslagna kommuner (t.ex. Kollin med flera 2011; jämför Houlberg 2015; Blom-Hansen, Houlberg och Serritzlew 2016). Blom-Hansen med flera (2016) fann vidare att kostnaderna för administration minskade i de kommuner som slogs samman jämfört med de som inte gjorde det – och det med ungefär 9–10 procent. Det tyder på att stordriftsfördelar inom specifikt kommunal administration har realiserats, om än med en fördröjning om 2–3 år efter sammanläggningens genomförande.

Emellertid understryker samma författare (Blom Hansen med flera 2016) att besparingarna i administration i allt väsentligt togs ut och nullifierades av kostnadsökningar på arbetsmarknads- och kulturområdet. Sammanläggningarna saknade effekt på utgifterna inom de tunga välfärdsverksamheterna – som t.ex. förskola, skola och äldreomsorg, men även på kulturområdet. I den teoretiska litteraturen understryks att stordriftsfördelar sällan realiseras inom sådana politikområden vilket tros hänga samman med att det rör sig om personalintensiva verksamheter med en mycket lokal logik (t.ex. Blom-Hansen med flera 2021; Tavares och Rodrigues 2015). När Jens Blom-Hansens forskargrupp har sammanfattat vad de menar vara de centrala medskicken från sina studier på området, andas slutsatserna skepticism snarare än optimism:

Det saknas övertygande skäl att förvänta sig att sammanläggningar ska ge nettovinster. [...] Med tanke på de betydande transaktionskostnader sammanläggningar ger upphov till ger våra resultat skäl att ifrågasätta den global rörelse mot kommunsammanslagningar världen över.

– Blom Hansen med flera 2016.⁶

Vår analys stöder därför nyligen genomförda studier... som indikerar att jakten på den optimala kommunstorleken är meningslös.

– Blom Hansen med flera 2021.⁷

Not. 6 Författarens översättning.

Not. 7 Författarens översättning.

Att spara pengar och bedriva verksamhet mer effektivt är dock bara en av flera aspekter att beakta. Man skulle kunna argumentera för ett positivt nettoresultat av sammanläggningar om kvaliteten på den service/välfärd som produceras i slutändan stärkts. Detta är dock inte riktigt vad Hansen (2015) observerar. Han finner att medborgarnas tillfredsställelse med kommunal välfärd inte verkar ha ökat efter reformen. Hansens resultat, om möjligt ytterligare något mer nedslående, upprepades i en enkätstudie som gjordes ungefär 10 år efter reformens genomförande (Ugebrevet 2017).⁸

Forskningen om demokratieffekterna får sägas vara ganska entydig. På plus-minus-noll-kontot kan konstateras att reformen inte verkar ha påverkat valdeltagandet (Bhatti & Hansen 2019). Men i flera andra avseenden observerar forskarna nedslående påverkan på demokratin (se t.ex. Blom-Hansen, Houlberg och Serritzlews [2016] forskningsöversikt över erfarenheterna). Exempelvis rapporterar Hansen (2014) om en lägre tillfredsställelse med lokal demokrati och lokal administration efter kommunsammanslagningarna, och i en annan studie indikeras minskat förtroendet för politiska beslutsfattare i de nybildade kommunerna (Hansen 2013). Ur medborgarperspektivet fann Lassen och Serritzlew (2011) att invånarna i sammanslagna kommuner upplevde försämrade möjligheter till politisk påverkan liksom minskad förståelse för den lokala politiska processen. Ur elitperspektivet fann Kjaer, Hjelmars och Olsen (2010) att kommunpolitiker i sammanslagna kommuner upplevt att de tappat makt och inflytande. Medborgarna upplevde också att makten förefaller ha koncentrerats till hel- och deltidsarvoderade politiker i toppen av organisationen, liksom att tjänstemännen ökat sitt inflytande. I Houlberg (2015) sammanfattas ytterligare baksidor med reformen just ur demokratiperspektivet. Kommunsammanslagningarna verkar nämligen ha inverkat negativt på 1) medborgarnas nöjdhet med demokratin, 2) upplevelse av politikens förmåga att vara responsiv på medborgarnas önskemål/preferenser, samt 3) medborgarnas känslomässiga samhörighet med de nya storkommunerna.

I slutet av 1980-talet var antalet kommuner i **Finland** 461. Kommunstrukturen har därefter genomgått en successiv, och i slutändan ganska omfattande, nedbantning. Idag finns det 311 kommuner i Finland. Jämfört med mängden forskning av den danska reformen finns förvånansvärt få effekt- eller utfallsstudier av de finska sammanläggningarna – än färre som publicerats i ansedda internationella tidskrifter. Låt oss ändå se vad de befintliga studierna kommit fram till.

Not. 8 Enkäten gick ut till 2 300 danskar. Nästan var tredje upplevde att den kommunala servicen försämrats i kölvattnet av reformen. 11 procent ansåg att den förbättrats. 28 procent att den var oförändrad och 23 procent uppgav att de inte visste. Något överraskande, sett till hypotesen om stordriftsfördelar, var nöjdhet med service högst i kommungruppen med lägst invånarantal.

En finsk forskargrupp (Meklin & Pekkola-Sjöblom, red., 2013) försökte sammanfatta utfallet av de reformprocesser som ägde rum 2008–2012. Författarna fann att sammanläggningarna gav upphov till höga ”fusions- eller sammanslagningskostnader” (transaktionskostnader) till exempel harmonisering av löner och servicenivåer, samordningen av datasystemen, upphävandet av samarbetsavtal, att skriva nya avtal samt designa nya organisationer. Men de påpekade också att fastän sådana uppstartskostnader är säkra, tydliga och höga, bör man räkna med att en del av dessa kostnader med tiden försvinner och att vinsterna av sammanslagning därför ”uppstår på längre sikt” (2013, s.62). Författarna uppmärksammar också demokratiproblem med sammanläggningarna, framför allt att centrum-periferi-problem uppstått i de nya storkommunerna där ”randområdena upplever att de har små påverkansmöjligheter”.

Också Kettunen (2015) väcker kritiska frågor om huruvida sammanläggningarna verkligen har lett till de avsedda effektivitetsvinsterna, och han skriver att förmågan att bedriva verksamheten effektivt i de nya, sammanslagna kommunerna inte nödvändigtvis är större då verksamheten kan bedrivas effektivt i både små och stora kommuner. Detta speglar i allt väsentligt resultaten från Moisis (2013) studie av något tidigare sammanläggningar i Finland där han fann att sammanläggningarna inte ledde till minskade utgifter – tvärtom ökade utgifterna i de sammanslagna kommunerna när de jämfördes med en kontrollgrupp av icke-sammanslagna kommuner.

Lapointe med flera (2018) har tittat närmare på demokratieffekterna av sammanläggningarna. I första hand analyserades vad som händer med valdeltagandet – men också hur medborgarnas politiska självförtroende påverkas av att bo i en sammanlagd kommun. Slutsatserna är att demokratieffekterna är negativa:

Genom att analysera två val före sammanslagningen och tre val efter sammanslagningen, under totalt 17 år, finner vi att kommunsammanslagningar minskar valdeltagandet med 4 procentenheter på lång sikt i de relativt små kommunerna jämfört med liknande små kommuner som inte slogs samman [...] [D]etta är en betydande effekt. [...] Vidare är sammanslagningar förknippade med en minskning av väljarnas känsla av politiskt självförtroende, och valdeltagandet minskar mer i de kommuner som upplever större minskningar av politiskt självförtroende.

– Lapointe med flera (2018).⁹

Not. 9 Författarens översättning.

Ytterligare ett spännande resultat finner vi hos Pekola-Sjöblom (2014, som resultaten är återgivna i Larsson (2015): invånarnas förtroende för kommunens beslutsfattande är lägst i kommuner som slagits samman. Ur dessa perspektiv förefaller de finska sammanläggningarna ha haft vissa negativa återverkningar för demokratin. Dock lyfter Kettunen (2015) fram en potentiell fördel. Sammanläggningar kan minska behovet av att ha svåröverskådliga mellankommunala samarbetsformer. Härigenom kan sammanläggningarna klargöra var ansvaret ligger och att systemet därigenom blir tydligt och mer överblickbart för medborgaren.

Behovet av att reformera kommunnivån har på **Island** varit ett återkommande trätoämne. Av olika skäl har de stora kommunreformerna uteblivit när de implementerades i stor skala i de nordiska grannländerna Sverige, Danmark och Norge. Under åren 1950–1992, minskade kommunantalet bara från cirka 229 till 197. Med ett så lågt invånarantal som hela Island har, inses lätt att de minsta kommunerna på Island var oerhört små vid 1990-talets början.

Den snabba urbaniseringen på Island har gjort frågan allt mer akut. Dock har föreslagna reformer ofta stött på patrull. Under den senare delen av 1990-talet genomfördes ett frikommunförsök och kommunerna tilldelades nya uppgifter inom exempelvis förskola och äldreomsorg, en strategi för att få små kommuner att inse att deras ringa storlek utgör hinder för utveckling – och därefter följaktligen bli mer benägna att själva överväga sammanslagningar (Lidström 2003). Vid 1990-talets slut hade antalet kommuner minskat till 124 – det vill säga, cirka 70 kommuner hade då upplösts under 1990-talet. Hlynisdóttir (2018) menar att kommunernas övertagande av förskoleverksamheten var ett viktigt skäl till varför så många kommuner valde att gå samman med grannkommuner. Efter ytterligare initiativ är antalet isländska kommuner nu nere i 72 stycken – så mellan 1993 och 2019 har sammanläggningar gjort att Island gått från knappt 200 till 72 kommuner.

Precis som i fallet Finland har det skrivits tämligen begränsat om effekterna av isländska sammanläggningar. Inte minst saknas studier som publicerats i ansedda internationella fackgranskade tidskrifter och studier som använder avancerad statistisk metod. I början av 2000-talet gjorde Eythórsson och Jóhannesson (2002) dock ett försök att utvärdera effekterna av några av 1990-talets tidiga sammanslagningar. Man granskade sju nybildade storkommuner (som totalt inbegrep 37 kommuner) ur ett antal aspekter. Författarna fann att kvaliteten på service bland medborgarna upplevdes överlag ha förbättrats och de sammanslagna kommunerna tycktes bedrivas kostnadseffektivt. Men den positiva bilden komplicerades av att spänningar hade uppstått mellan de nya storkommunernas centralorter och de mer perifera delarna.

En mer sentida studie är Eythórsson och Karlssons (2018) där författarna granskade åtta kommuner som slogs samman under tidigt 00-tal. Det metodologiska upplägget väcker dock frågor. Studien bygger på enkäter med kommunpolitiker och medborgare utförda vid ett tillfälle, och bara i de sammanlagda kommunerna. Det saknas jämförelsepunkter före sammanläggningar, liksom jämförelser med icke sammanlagda kommuner. Huvudresultatet är likt det som presenterades i Eythórsson och Jóhannesson (2002). Det finns en uppfattning bland majoriteten av respondenterna att servicekvaliteten stärkts, men samtidigt finns klara skillnader i hur man upplever saken beroende på om man kommer från centralorten eller från någon av den nya storkommunens ytterdelar.

Forskning från **Nederländerna** är intressant för våra vidkommanden då deras kommunsystem i internationell forskning ofta jämförs med de nordiska ländernas (t.ex. Bouckaert och Kuhlman 2016). Från att ha haft drygt 1 000 kommuner omkring 1950, har de nederländska kommunerna successivt blivit färre. Fram till inledningen av 1990-talet låg Nederländerna fortfarande efter många andra länder vad gäller takten att slå samman kommuner. Långsamt har dock kommunstrukturen successivt förändrats genom sammanslagningar och antalet kommuner har kommit att minska rejält genom sammanslagningar den gångna tjugoförårsperioden: från 625 kommuner 1996, till dagens 342 kommuner. De nederländska erfarenheterna är extra intressanta, då landet hör till EU:s allra mest tätbefolkade – därför också, precis som Danmark, en kandidat till att ha goda förutsättningar för att sammanläggningar ska leda till positiva utfall.

Effekterna av Nederländernas sammanläggningar – där vi alltså sett drygt 280 kommuner upphöra existera på drygt 20 år – har det också bedrivits ganska mycket forskning om. När Linze Schaap och Niels Karsten (2015) sammanfattar denna forskning är huvudintrycket nedslående: ”Genomgående har kommunsammanslagningar inte lett till den förstärkning av den lokala förvaltningens systemkapacitet som beslutsfattarna förväntade sig, varför stordriftsfördelar inte bör tas för givna”.

Allers och Geertsema (2016) något nyare studie kompletterar denna bild. Sammanläggningarna har inte påverkat kommunernas utgifter och skatteintäkter på något märkbart sätt. Författarna understryker att kostnaderna inte har minskat totalt per capita som följd av stordriftsfördelar; men hävdar ändå – i motsats till vad dansk forskning funnit – att man kan säga att kvaliteten på servicenivåerna höjts i de sammanslagna kommunerna. I det nederländska fallet verkar stordriften främst ta sig uttryck i minskade kostnader för administration, till följd av besparingar, då man har kunnat dra ned på antalet tjänstemän och politiker.

Resultaten om hur demokratin har påverkats spretar i det nederländska sammanhanget. I en äldre studie fann Rose (2002) att ju större kommunen blir, desto mindre engagerar sig medborgarna i politiskt deltagande mellan valen (exempelvis genom att ”kontakta politiker”, eller ”kontakta en kommunal tjänsteman”). I motsats till detta hittar Fraanje med flera (2008, såsom studien återges i Schaap & Karsten 2015) att det är vanligare i större kommuner jämfört med små, med annan typ av mellanvalspåverkan (att medborgarna skickar brev till fullmäktige och går på medborgarmöten/medborgardialoger ordnade av kommunen). Men, där Fraanje med flera anser sig finna stöd för att kommunerna blir öppnare och mer tillgängliga efter sammanläggningar, finner Denters och Geurts (1998, såsom studien återges i Schaap & Karsten 2015) precis det motsatta.

Till slut några ord om **Englands** erfarenheter. De är intressanta för oss, då deras kommunsystem i ibland jämförs med de nordiska ländernas (t.ex. John 2001). Här finns de största kommunerna i Europa, sett till genomsnittligt invånarantal. Reformerna som har pågått sedan 1970-talet är komplexa och låter sig inte sammanfattas på något enkelt och kortfattat sätt. Här räcker det med att konstatera att man i England har försökt gå från ett ganska svåröverskådligt och stökigt flernivåsystem till ett mer enhetligt system med enorma kommuner. Och det är en pågående process – centralt placerade figurer vill ha en enhetlig och överskådlig kommunstruktur där riktmärket är ett minimum á 300 000 invånare (Leach och Copus 2023).

Sett till de dramatiska omdaningar som ägt rum av den engelska kommunstrukturen har det forskats mycket lite om de reformer som har gjorts. Som Andrews (2013) konstaterar: ”Även om det finns ett överflöd av anekdotiska bevis på effekterna av sammanslagningar i England ... är systematiska studier mycket sällsynta.” I en tvärsnittsstudie – det vill säga när man inte studerar sammanläggningar, utan läser analysen i tid och studerar variationen i rummet – andades Andrews med flera (2006) viss ambivalens om vilken roll storlek egentligen spelade för utfall i det engelska sammanhanget: ”Våra resultat är förenliga med tidigare forskning inom forskningsområdet: sambandet mellan populationsstorlek och prestanda förblir en komplex mosaik av insignifikanta, positiva, negativa och icke-linjära effekter”.

När Andrews (2013) själv några år senare analyserade sammanläggningsreformer, fann han – ungefär på samma sätt som vi såg i Finland – att själva processen att slå samman kommuner tycks vara förenad med en del kostnader, kostnader som besparingar i administration inte riktigt verkar förmå att spara in. Hans slutpoäng blir därför (se även Andrews och Boyne 2012):



I detta avseende verkar de senaste erfarenheterna av reformen av det engelska lokala förvaltningssystemet vara i linje med teoretiska argument om de störande effekterna av strukturförändringar, och dessa erfarenheter understryker att lokala och nationella beslutsfattare bör tänka sig för innan de genomför ytterligare sammanslagningar.

– Andrews (2013).¹⁰

En av Englands kommunforskare, Peter John (2010), har reflekterat kritiskt kring utvecklingen mot allt större kommuner. Han konstaterar att de engelska kommunerna redan nu är de största i Europa sett till genomsnittligt invånarantal (cirka 150 000 invånare). Samtidigt upplever han att det helt och hållet saknas en reflektion om hur dessa i sammanhanget enorma kommuner påverkar demokratin. Istället har debatten fortsatt om att skapa ännu större kommuner. Det finns till och med förslag som säger att 500 000–850 000 är befolkningmängden engelska kommuner bör sträva mot. Peter John menar att statsmaktens attityd till lokalnivån är förbryllande: “Utvecklingen är gåtfull eftersom sammanslagningarna har få fördelar men för med sig höga administrativa kostnader”. I sin relativt färska bok förbluffas också Leach och Copus (2023) över detta. De konstaterar att mycket få studier har observerat överlag positiva effekter av kommunförstoring. De påpekar att det inte verkar vara forskning beslutsfattare lutar sig mot, utan att man förlitar sig närmast uteslutande på konsultrapporter inför beslut om sammanläggningar.

Not. 10 Författarens översättning.

Avslutande reflektioner

Svängning i svensk debatt tycks inte evidensbaserad

Jag har redogjort för forskningsresultat från studier som analyserar effekter av sammanläggningar i länder vars kommunsystem har jämförts med det svenska: dels de nordiska länderna Danmark, Finland och Island, dels Nederländerna och England. Jag har uteslutit Norge från översikten, då Norge relativt nyligen (2020) gjort sin reform och gått från 428 till att i dag ha 357 stycken kommuner.¹¹ Än så länge, såvitt jag har överblick över, saknas systematiska analyser av reformens effekter.

Erfarenheter från andra och jämförbara länder kan ge oss värdefull information om vilket resultat man kan – åtminstone mellan tummen och pekfingret – förvänta sig av sammanläggningar i Sverige. Den som avser föreslå en större svensk sammanläggningsreform gör därför klokt i att förhålla sig till de övergripande forskningsresultaten om utfall av sammanläggningar i andra länder.

Men först ett varningens finger. Innan långtgående slutsatser dras från andra länder ska man komma ihåg att det kan vara vanskligt att dra generella slutsatser om effekter av sammanläggningar från andra länder. Exempelvis har Fox och Gurley (2006) uppmärksammat att sannolikheten för att nå långsiktiga

Not. 11 Under 2014 – då antalet kommuner var 428 – påbörjades en process i Norge där kommuner på frivillig basis skulle börja föra samtal med sina grannkommuner om eventuella samgåenden. Försök till att slå samman de i skandinaviskt perspektiv mycket små kommunerna har gått dåligt eftersom politiska ledare och medborgare i de allra minsta kommunerna varit beredda att betala ett högt pris i form av "småkommunnackdelar" för att få fortsätta vara egna kommuner (Sorensen 2006). Higdem med fleras (2020) studie antyder dock att norrmännen blivit mindre negativa till sammanläggningar – men att skriver också att det eventuellt beror på en resignation snarare än att man övertygats av de fördelar sammanläggningar potentiellt för med sig.

fördelar av sammanläggningar påverkas av en rad faktorer, exempelvis: hur glest befolkat landet är, hur infrastrukturen ser ut som knyter ihop landets regioner och kommuner, hur befolkningsstrukturen i kommunerna såg ut före reformen, samt huruvida kommunerna gavs ansvar för nya politikområden efter reformen eller inte. Tillkommer gör att den ursprungliga kommunstorleken liksom den ursprungliga kommunytan sannolikt inverkar på utfallet. Dessutom kan reformer av det här slaget utformas på många olika sätt (tvång kontra frivillighet; olika andra slags kombinationer av piskor och morötter för samgåenden). Hur en reform genomförs kan påverka politikernas, tjänstemäns och medborgares attityder till reformen. Detta kan i sin tur påverka förutsättningarna för framgångsrika utfall. Vidare kan det vara en tuff metodologisk utmaning för forskare att dra säkra slutsatser om effekterna av just sammanläggningarna. Inte sällan åtföljs en reform – som exempelvis den danska – av att kommunerna fråntas ansvar för vissa områden och/eller får nytt ansvar för andra. Att göra ”före” och ”efter”-analyser under sådana betingelser är ingen lätt sak.

Detta sagt, svaret på min övergripande fråga är **att den snabba förskjutningen i svensk kommundebatt – från ett vurmande för det småskaliga, till en bred uppslutning bakom sammanläggningsidén – inte kan förklaras med att forskning visat att sammanläggningar i andra länder varit ändamålsenliga**. Därmed kan inte sägas att uppslutningen bakom sammanläggningsidén är ”evidensbaserad”. Beaktat teoretiska förutsägelser om stordriftsfördelar liksom stödet bland utredare och politiker för en sådan reform, rapporteras överraskande ofta om antingen nollresultat eller nedslående utfall. Detta gäller i synnerhet den påverkan på demokratin sammanläggningar kan antas ha.

Nu bör det sägas att de något nedslående erfarenheterna från andra länders erfarenheter av sammanläggningar inte kommer som någon alltför stor överraskning. Om och om igen har forskare påpekat att teorin om att stordriftsfördelar ska förlösas som följd av ökande befolkningsstorlek och kommunal yta har begränsningar.

För det första ska man vara klar över att stordriftsfördelar inte kan antas vara enhetliga för hela det breda spektrum av tjänster som en kommun tillhandahåller. Visst, kapitalintensiva tjänster – liksom ren centraladministration – har potential att generera betydande stordriftsfördelar. Däremot, när det kommer till arbetsintensiva tjänster som har en rätt så lokal logik (och det är typiskt dessa som utgör den större delen av kommunala utgifter i Sverige, såsom skola och äldreomsorg) ska vi inte förvänta oss stordriftsfördelar (jfr. Hirsch 1968; Dollery och Crase; 2004; Dollery och Fleming 2006).

För det andra, ju större en kommun blir, desto mer komplex kan samordningen och kommunikationen mellan kommunens olika delar bli. Detta kan i sig ge upphov till ineffektivitet och leda till ett suboptimalt tillhandahållande av tjänster. Till det kommer att kommuninvånarnas preferenser blir mer heterogena ju fler det bor i en kommun och ju mer spritt invånarantalet är över en större yta. En mindre homogen befolkning leder till att kommunen måste tillhandahålla ett bredare utbud av varor och tjänster, vilket i sin tur kan bidra till en ökning av de totala utgifterna. Som påpekats av bland andra Blesse och Baskaran (2016) kan dessa saker, i kombination med några andra parametrar, bidra till att sambandet mellan utgifter och kommunstorlek i slutändan är "U-format". Med detta menas att, ja, det är svårt att få ekonomi i kommunala verksamheter i riktigt små kommuner. Men det är också besvärligt att bedriva verksamheten effektivt i riktigt stora kommuner. Detta fenomen har diskuterats på flera håll i sammanläggningslitteraturen – bland annat i D'Inverno med flera (2022), Turley med flera (2018) liksom i Byrnes och Dollery (2002).

Det finns alltid möjligheter att tolka forskningsresultat på olika sätt. Dock vill jag med eftertryck understryka att både forskningslitteraturen i sig, liksom de flesta forskningsöversikter som sammanställt forskningsläget, är ganska samstämmiga i sina slutsatser. I en populärvetenskaplig översikt över forskningen, konkluderar exempelvis Linze Schaap och Niels Karsten (2018) att:

När allt är sagt och gjort är sammanläggningar en över-skattad lösning på verkliga problem [...] Kommunstorlek är uppenbarligen inte en faktor som avgör kommuners problemlösningskapacitet, och kommunsammanläggningar lever sällan upp till sina effektivitetslöften.¹²

En liknande slutsats nås av Antonio Tavares (2018) i hans forskningsöversikt:

Om något rekommenderar en översikt över forskningslitteraturen försiktighet när det kommer till de förväntningar man kan ha på sammanläggningsreformer i kontrast till den otyglade optimism vi ser i konsultrapporter och statliga utredningar.¹³

Not. 12 Författarens översättning.

Not. 13 Författarens översättning.

I sin tur skriver Richard Boyle (2016), i sin forskningsöversikt, att:

Evidensen är begränsad när det gäller betydande besparingar, stordriftsfördelar eller resultatförbättringar som följd av sammanläggningar.¹⁴

I genomgången har jag antytt att det finns kvalitetsskillnader mellan de undersökningar som gjorts. Vissa studier är rigorösa och metodologiskt ambitiösa, något som indikeras av att de blivit accepterade för publicering i högt ansedda internationella tidskrifter. Djävulens advokat skulle därför kunna fråga sig: Förklaras de nedslående resultaten av att studierna inte varit metodologiskt tillförlitliga nog? Ett sätt att försöka kontrollera för det är att uteslutande titta på den forskning som bedöms vara metodologiskt mer sofistikerad. Detta är precis vad Gendzwill med flera (2018) menar sig göra. Också här återfinner vi ett övergripande budskap som manar beslutsfattare till återhållsamhet med sammanläggningsverktyget:

[De] ekonomiska vinster som förespråkarna för sammanlaggningsreformerna brukar utlova är långt ifrån uppenbara, sannolikt är de överskattade ... Det är uppenbart att denna slutsats hittills inte har nåtts av beslutsfattarna, som fortfarande bedriver politik grundat på mycket förenklade antaganden, för vilka det finns få belägg i empiriska data.¹⁵

Under de sex år som förflutit sedan Tavares (2018) och Gendzwill med fleras (2018) översikter, har två ytterligare översikter publicerats. Galizzi med flera (2023) uppdaterade översikt uppmärksammar visserligen lite fler nyanser i utfallen, men överlag är inte heller deras läsning någon uppmuntrande läsning för anhängarna av sammanläggningsidén:

Not. 14 Författarens översättning.

Not. 15 Författarens översättning.

Även om de heterogena utfallen gör det svårt att dra några slutliga slutsatser om effekterna av sammanslagningar, verkar resultaten ändå tyda på att kostnadsbesparingar och effektivitetsvinster är blygsamma, att flera aspekter av lokal demokrati försämras, att förbättringar av kommunens tjänster är begränsade liksom att den kommunala personalens arbetsbelastning ökar, vilket visserligen främjar professionalism, men också bidrar till stress.¹⁶

Detsamma kan sägas om Copus och Leach (2023) slutsatser. Efter en genomgång av omkring 300 studier skriver de nämligen att:

[S]ambandet mellan kommunstorlek och resultat (läs: effektivitet) är inte bevisat ... samtidigt som befintlig evidens visar att det finns ett tydligt samband mellan kommunstorlek och den lokala demokratins kvalitet (operationaliserat som valdeltagande, tillgång till fullmäktigeledamöter och många andra kriterier): när storleken ökar, försämras den lokala demokratins kvalitet.¹⁷

För säkerhets skull vill jag med eftertryck understryka att slutsatser som liknar dem som återkommer i citaten ovan återfinns i en lång rad andra översikter och kommentarer till forskningsfältet – till exempel hos Turley (2017), Aulich med flera (2011), Fox och Gurley (2006), Bish (2001) och Sancton (2000). Till det ska föras att den mest uppdaterade forskningsöversikten om förhållandet mellan kommunstorlek och demokratins kvalitet är tydlig: ”Resultaten [från forskningsöversikten] är otvetydiga: medborgare i mindre kommuner upplever att de har större möjligheter att påverka och de deltar också i högre grad i kommunpolitiken” (McDonnell 2020, min översättning).

Not. 16 Författarens översättning.

Not. 17 Författarens översättning.

Två medskick till dagens debatt

För den som vill fortsätta samtalet om kommunsammanläggningar har jag två övergripande medskick. Båda bottnar i tidigare studier och de erfarenheter som gjorts i länder där kommunreformer genomförts.

För det första: från den svenska historien vet vi att sammanläggningar inneburit slitsamma inomkommunala konflikter och de har i flertalet fall gett upphov till ”lokala” centrum-periferi-spänningar (exempelvis Erlingsson med flera 2015; se även Wångmar 2003; 2013; Nielsen 2003). Tidigare självständiga kommuner, som efter sammanläggning förlorat centralortsstatus, upplever ofta att de är förfördelade. Man känner att kommundelen inte blir lyssnad på av centralorten. Från Island såg vi iakttagelser som går åt detta håll. Invånare i orter som fick centralortsstatus efter sammanläggning uppger ökad nöjdhet med offentlig service efter sammanläggningen – ytterdelarna, däremot, rapporterar om försämrad dito. Vi såg liknande fenomen i den finska forskningen. I Sverige ser vi i dag mycket tydliga tendenser till geografiskt betingad misstro och missnöje inom kommuner. Kommuninvånare som bor utanför centralorter är lite mer missnöjda med service än centralortsbon och tydligt mer missnöjda med demokratin och möjligheten till inflytande (Erlingsson med flera 2023). I valet 2022 har vi kunnat se hur detta missnöje översatts till starkt stöd för antietablissemangspartier i icke-centralorter och landets mer glest befolkade delar.

Från Japan har det rapporterats tankeväckande resultat som går i samma riktning. Okamoto (2012) argumenterar för att japanska sammanläggningar bidragit till att slita sönder lokala gemenskaper, samhällen och identiteter i de mindre och mer perifera delarna av nya storkommuner. Det har också uppstått skillnader i servicekvalitet mellan olika delar av kommunen – där just periferierna blir lidande. I det ljuset är Suzuki och Sakuwas (2016) resultat begripliga. De visar att den kommun som är befolkningsmässigt störst före en sammanläggning fortsätter att växa efter sammanläggningen, medan de perifera ex-kommunerna tappar befolkning. På liknande sätt finner Yamada (2018) att kvaliteten på offentlig service försämras i tidigare egna kommuner som efter en sammanläggning blir en periferi. Med en spännande och innovativ metod fann Egger med flera (2022) ungefär samma saker i Tyskland. De större kommuner som slogs samman med mindre – och därmed blev det nya politiska och administrativa navet i storkommunen – såg en betydande ökning av allsköns aktiviteter. Samtidigt noterades att de mindre kommunerna, hade förlorat status som självständiga politiska och administrativa enheter, en nedgång i sådana aktiviteter. Det man sålunda bör ta med sig från dessa erfarenheter, är att svenska kommuner som

tappar status som centralort i samband med presumtiva kommunsammanslagningar bör gå in med öppna ögon i en sådan process. Man ska nog antecipera en liknande utveckling och ha beredskap för att förebygga och motverka sådana oönskade sidoeffekter av sammanläggningen.

För det andra: erfarenheterna från Danmark och Nederländerna är intressanta. Jämfört med Sverige är det till ytan väsentligt mindre och betydligt mer tätbefolkade länder, där avstånden mellan kommunerna är förhållandevis små. Förutsättningarna för reformerna att uppnå avsedda avsikter bör ha varit goda här. Men, varken i Danmark eller Nederländerna återfinns övertygande evidens för att reformerna kan ses som framgångshistorier.

Om vinsterna i sådana tätbefolkade länder trots allt är små eller till och med obefintliga, måste vi i Sverige ställa oss frågan om det verkligen är realistiskt att förvänta sig att en landsomfattande sammanläggningsreform är ett ändamålsenligt verktyg för att lösa våra inhemska problem med små och krympande kommuner? Min läsning av Kommunutredningen (SOU 2020:8) är att det främst just är dessa kommuner som aktuella för sammanläggningar, med tillägget att behovet av sammanläggningar är mest angeläget i glesbygd. Utredarna menade att det inte är lika angeläget med sammanläggningar i tätorter nära större städer. Såvitt jag läser tidigare analyser, går en sådan slutsats på tvärs mot äldre uppfattningar i frågan.

Som Sundström och Tingvall (2006) påpekar, flera av de kommuner som dras med de största bekymren som följd av småskalighet och utflyttning ligger i glesbefolkade regioner – exempelvis i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, där kommunerna i regel täcker enorma geografiska ytor. Givet de stora avstånden, människors nu existerande boendeplatser, hur infrastrukturen ser ut, liksom beaktat dagslägets befolkningssammansättning (läs: åldersstruktur), är det inte realistiskt att räkna med att sammanläggningar löser problemen som föreligger i dessa kommuner. Det är inte särskilt mycket som talar för att sammanläggningar är lösningen på glesbygdskommuners specifika glesbygdspromatik. Slår man samman två till ytan stora och glest befolkade kommuner får man knappast en tät kommun – man får en ännu större gles kommun (jfr. Berggren med flera 2006; Mats Svegfors i Land 2015).

Referenser

Forskningslitteratur

Allers, Maarten A. och J. Bieuwe Geertsema (2016). "The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation", *Journal of Regional Science*, 56(4), 659–682.

Andrews, Rhys (2013). "Local government amalgamation and financial sustainability: The case of England and Wales", *Public Finance and Management* 13(2).

Andrews Rhys och George Boyne (2012). "Structural change and public service performance: the impact of the reorganization process in English local government", *Public Administration* 90 (2), 297–312.

Andrews, Rhys, George Boyne, A Chen och S Martin (2006). *Population Size and Local Authority Performance*. London: Department of Communities and Local Government.

Aulich, Chris, Melissa Gibbs, Alex Gooding, Peter McKinlay, Stefanie Pillora och Graham Sansom (2011). *Consolidation in Local Government: A Fresh Look*. Background Papers. Broadway, NSW: ACLEG.

Berggren, Ingegerd, Anders Haglund, Tore Melin och Anders Norrlid (2006). *Storleken som kommunalekonomiskt problem: samband mellan kommunstorlek och kostnadsläge i Sveriges primärkommuner*. Stockholm: Rådet för främjande av kommunalekonomiska analyser.

Bhatti, Yosef och Kasper Möller Hansen (2019). "Voter turnout and municipal amalgamations – evidence from Denmark", *Local Government Studies*, 45(5), 697–723.

Bish, Robert L (2001). *Local government amalgamations: discredited nineteenth century ideals alive in the twenty first*. C.D. Howe Institute Commentary No.150. Toronto: CD Howe Institute.

Blom-Hansen, Jens, Kurt Houllberg och Sören Serritzlew (2014). "Size, democracy, and the economic costs of running the political system", *American Journal of Political Science* 58(4), 790–803.

Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg, Sören Serritzlew och Daniel Treisman (2016). "Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation", *American Political Science Review* 110(4), 812–831.

Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg och Sören Serritzlew (2016). "Hurtig, ofrivillig og omfattande: Den danske kommunereform", i Jan-Erik Klausen, Jostein Askim och Signe Vabo (red) *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbogforlaget.

Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg, och Sören Serritzlew (2021). "Jurisdiction size and local government effectiveness: Assessing the effects of municipal amalgamations on performance", *European Journal of Political Research*, 60(1), 153-174.

Bouckaert, Geert och Kuhlman, Sabine (2016). "Introduction: Comparing local public sector reforms: Institutional policies in context", i Geert Bouckaert och Sabine Kuhlman (red) *Local Public Sector Reforms in Times Of Crisis*. Cham: Palgrave Macmillan.

Boyle, Richard (2016). *Re-shaping Local Government: Experience with Local Government Reorganisation, Mergers, Amalgamation and Coordination*. Dublin: Institute of Public Administration.

Brink, Anna (2003). *On the Political Economy of Municipality Break-ups*. Göteborg: Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Byrnes, Joel och Brian Dollery (2002). "Do economies of scale exist in Australian local government? A review of the research Evidence", *Urban Policy and Research* 20(4), 391–414.

Denters, Sebastian A.H., och P.A.T.M. Geurts (1998). *Lokale Democratie in Nederland: Burgers en Hun Gemeentebestuur*. Bussum: Coutinho.

D’Inverno, Giovanna, Wim Moesen och Kristof De Witte (2022). "Local government size and service level provision: Evidence from conditional non-parametric analysis." *Socio-Economic Planning Sciences* 81, 100917

Dollery, Brian och Lin Crase (2004). "Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Case for Australian Municipal Amalgamation Programs", *Urban Policy and Research* 22(3), 265–275.

Dollery, Brian och Euan Fleming (2006). "A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government", *Urban Policy and Research* 24(2), 271–282.

Egger, Peter, Marko Koethenbueger, & Gabriel Loumeau. 2022. "Local Border Reforms and Economic Activity." *Journal of Economic Geography* 22(1): 81–102.

Erlingsson, Gissur Ó (2001). "Kommundelningseffekter", i bilagorna till Kommundemokratikommitténs slutbetänkande (SOU 2001:48) *Att vara med på riktigt*. Stockholm: Fritzes.

Erlingsson, Gissur Ó, Jörgen Ödalen & Erik 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, Gissur Ó, Richard Öhrvall & Susanne Wallman Lundåsen (2023). "Geographical Tensions Within Municipalities? Evidence from Swedish Local Governments", *Rural Sociology*. Early.

Erlingsson, Gissur Ó & Johan Flemgård (2018). *Att (om)organisera den politiska basorganisationen: Forskningsöversikt om kommunreformer i utvecklade demokratier med fokus på effekter av kommunsammanläggningar och mellankommunala samarbeten*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.

Eythórsson, Grétar Thór. och H Jóhannesson (2002). *Sameining sveitarfélaga. Áhrif og afleiðingar* [Municipal amalgamations. Impacts and consequences]. Akureyri. RHA.

Eythórsson, Grétar Thór och Vifill Karlsson (2018). "The impact of amalgamations on services in Icelandic municipalities", *Nordicum – Mediterraneum*. Icelandic E-Journal of Nordic and Mediterranean Studies, 13.

Foged, S. K. (2015). "En effektevaluering på danske kommuners regnskaber 2010–2013", *Ökonomi & Politik* 88(1), 57–75.

Fox, William F. och Tami Gurley (2006). "Will consolidation improve sub-national governments?" *World Bank Working Paper* 3913.

Fraanje, M.J., M. Herweijer, R.M. Beerepoot, A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer, och H.J. Heins (2008). *Herindelingen Gewogen: Een Onderzoek naar de Doelen, Effecten en het Proces van Herindelingen*. Utrecht/Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/Berenschot.

Galizzi, Giovanna, Silvia Rota och Mariafrancesca Sicilia (2023). "Local government amalgamations: state of the art and new ways forward", *Public Management Review* 25(12) 2428-2450.

Gendźwiłł, Adam, Anna Kurniewicz och Paweł Swianiewicz (2018). "The impact of municipal territorial reforms on economic performance of local governments: A systematic review of quasi-experimental studies", uppsats presenterad vid ECPR konferensen i Hamburg, 21-23 augusti.

Hansen, Sune W. (2013). "Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark", *Scandinavian Political Studies*, 36(1), 43–66.

Hansen, Sune W. (2015). "The democratic costs of size: How increasing size affects citizen satisfaction with local government", *Political Studies* 63(2), 373–389.

Hansen, Sune W., Kurt Houllberg och Lene Holm Pedersen (2014). "Do municipal mergers improve fiscal outcomes?" *Scandinavian Political Studies* 37(2), 196–214.

Higdem, U., Høyer, H. C., Lesjø, J. H., & Mønness, E. N. (2020). "Changing Attitudes Towards Territorial Municipal Reforms – The Case of Inland Norway", *Lex Localis - Journal of Local Self-Government* 18(2), 271–292.

Hirsch, W. (1968). "The Supply of Urban Public Services", i Perloff och Wingo (red.) *Issues in Urban Economics* Baltimore: Johns Hopkins University Press

Hlynsdóttir, Eva Marín (2018). "Autonomy or integration: Historical analysis of the debate on the purpose of Icelandic local self-government". *Icelandic Review of Politics and Administration*, 14(1), 83-100.

Houllberg, Kurt (2015). *Politisk lederskap og demokrati i sammenslåtte kommuner i Danmark*. KORA: Köpenhamn.

Häggroth, Sören (2005). *Staten och kommunerna*. Underlagsrapport, Ansvarskommittén.

John, Peter (2010). "Larger and larger? The endless search for efficiency in the UK", i Harald Baldersheim och Lawrence Rose (red) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

John, Peter (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications.

Kettunen, Pekka (2015). "The Finnish municipal reform", *Anali Hrvatskog politološkog društva : časopis za politologiju*, 11(1), 55–70.

Kjaer, Ulrik, Ulf Hjelmar och Asmus Leth Olsen (2010). "Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: The case of the Danish 2007 structural reform", *Local Government Studies*, 36(4), 569–585.

Kollin, Marianne Schøler, Søren Heldgaard Olesen, Jonas Toxvig Sørensen och Lars Engelbrecht Jensen (2011). *Kommunernes administrative ressourceforbrug*. Aarhus: Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut.

Lapointe, Simon, Tukka Saarimaa och Janne Tukiainen (2018). "Effects of municipal mergers on voter turnout", *Local Government Studies* 44(4), 512–530.

Larsson, BoPer (2015). "Lokal demokrati, kommunstorlek och befolkningsutveckling", i *Urbanisering: Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Lassen, David Dreyer och Sören Serritzlew (2011). "Jurisdiction size and local democracy: evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform", *American Political Science Review* 105, 238–58.

Leach, Steve och Colin Copus (2023). *The Strange Demise of the Local in Local Government: Bigger is not Better*. Cham: Palgrave.

Lidström, Anders (2003). *Kommunsystem i Europa*. Stockholm: Liber.

Långtidsutredningen (LU 2015). *Demografins regionala utmaningar* (bilaga 7). Nås via: <https://www.regeringen.se/contentassets/15c00134b8b-4439185d351b14765da2a/demografins-regionala-utmaningar-sou-2015101>.

McDonnell, J. (2020). "Municipality size, political efficacy and political participation: a systematic review", *Local Government Studies*, 46(3), 331–350.

Meklin, Pentti och Marianne Pekola-Sjöblom, red. (2013). *Forskarperspektiv på kommun- och servicestrukturen i Finland* [sammanfattande resultat från utvärderingsprogrammet ARTTU 2008–2012]. Helsingfors: Finlands Kommunförbund.

Moisio, Antti (2013). "The impact of municipal mergers on local public expenditures in Finland", *Public Finance and Management* 13(3), 148–166.

Nielsen, Peder (2003). *Kommunindelning och demokrati*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Okamoto, Mitsuhiro (2012). "Municipal amalgamations: Who is happy?", uppsats presenterad vid IPSA-konferensen i Spanien 8–12 juli, Madrid.

Pekola-Sjöblom, Marianne (2014). "Kommuninvånarna och kommunerna i förändring", Acta nr 256.

Rose, Lawrence E. (2002). "Municipal size and local nonelectoral participation: Findings from Denmark, the Netherlands, and Norway", *Environment and Planning C* 20(6), 829–852.

Sancton, Andrew (2000). *Merger Mania: The Assault on Local Government*. Montreal: McGill-Queens University Press.

Schaap, Linze och Niels Karsten (2015). "Evaluating municipal mergers' effects: A review of amalgamation studies in the Netherlands", uppsats presenterad på Political Science Association-konferensen i Sheffield, 2015.

Schaap, Linze och Niels Karsten (2018). "Council mergers: Little gain, less democratic", *Public Sector Executive*, nås via: <http://www.publicsectorexecutive.com/Comment/council-mergers-little-gain-less-democratic>.

Sørensen, R. J. (2006). "Local government consolidations: The impact of political transaction costs", *Public Choice* 127(1), 75–95.

SOU 1993:90. *Lokal demokrati i utveckling*. Stockholm: Fritzes.

SOU 1996:129. *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2000:1. *En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2007:93. *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2024:6. *Steg mot stärkt kapacitet*. Stockholm: Fritzes.

Sundström, Björn och Lennart Tingvall (2006). *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*. Stockholm: Ansvarskommitténs Skriftserie.

Suzuki, Kohei och Kentaro Sakuwa (2016). "Impact of municipal mergers on local population growth: an assessment of the merger of Japanese municipalities", *Asia Pacific Journal of Public Administration* 38(4), 223–238.

Tavares, António. F. (2015). "Reformas Territoriais: Fusões de Municípios e Cooperação Intermunicipal", i *A Reforma do Poder Local em Debate*, edited by Luis De Sousa, António F. Tavares, Nuno F. Cruz, and Susana Jorge. Imprensa de Ciências Sociais: Lisboa.

Tavares, Antonio F. (2018). "Municipal amalgamations and their effects: A literature review", *Miscellanea Geographica: Regional Studies on Development*, 22(1), 5–15.

Tavares, Antonio F. och Miguel Rodrigues (2015). "The Economic and Political Impacts of Top-Down Territorial Reforms: The Case of Sub-City Governments", *Local Government Studies* 41(6), 956–976.

Tarschys, Daniel (2018). "Kunskaper och evidens i politiken", i *Vetenskap och beprövad erfarenhet: Politik*, nås via https://www.vbe.lu.se/sites/vbe.lu.se/en/files/vbe_politik_web.pdf.

Turley, Gerard, John McDonagh, Stephen McNena och Arkadiusz Grzedzinski (2018). "Optimum territorial reforms in local government: An empirical analysis of scale economies in Ireland", *The Economic and Social Review* 49(4), 463–488.

Yamada, Kyohei (2018). "From a Majority to a Minority: How Municipal Mergers in Japan Changed the Distribution of Political Powers and the Allocation of Public Services Within a Merged Municipality", *Urban Affair Review* 54(3), 560–592.

Wångmar, Erik (2003). *Från sockenkommun till storkommun. En analys av storkommunreformens genomförande 1939–1952 i en nationell och lokal kontext*. Växjö: Växjö University.

Wångmar, Erik (2013). *Från storkommun till kommunblock. En djupstudie av reformen som skapade de moderna svenska kommunerna 1959–1974*. Stockholm: Centrum för kommunhistoria.

Övriga källor

Björk, Björn-Owe (2013). "Regeringen måste minska antalet kommuner". *Kristdemokraten* (2013-08-08).

Dagens Samhälle (2013). "Gör en kommun av hela värmland" (2013-11-28).

Hedberg, Magnus (2017). "Sverige behöver större och starkare kommuner", Dagens Samhälle, nås via <https://www.dagensamhalle.se/debatt/sverige-be-hoever-stoerre-och-starkare-kommuner-31710>.

Karlsson, Niklas (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.

Land (2015). "Slå ihop kommunerna i Södra Sverige", Land, nås via: <https://www.land.se/landkoll/sla-ihop-kommunerna-i-sodra-sverige/>.

Larsen, Sofia och Magnus Hedberg (2013). "Välfärden kräver färre och större kommuner", Dagens Samhälle, nås via <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/vaelfaerden-kraver-faerre-broch-stoerre-kommuner-5808>.

Motion 1996/1997: K536. "Kommundelningar m.m."; motion av Ingbritt Irhammar (Centerpartiet).

Motion 2011/12: K236. "Stärkande av medborgarnas makt över den kommunala indelningen", motion av Kerstin Lundgren (Centerpartiet).

Motion 2012/13: K295. "Ny kommunreform för färre kommuner", motion av Katarina Brännström (Moderaterna).

Motion 2012/13: K381. "Kommunsammanslagning", motion av Nina Larsson (Folkpartiet).

Motion 2013/14: K347. "Underlätta frivilliga kommunsammanslagningar", motion av Edward Riedl och Anette Åkesson (Moderaterna).

Motion 2017/18: 422. "Kommunsammanslagningar och likvärdighet i hela landet", motion av Christina Örnebjär och Emma Carlsson Löfdahl (Liberalerna).

Motion 2018/19: 463. "En riksomfattande kommunsammanslagningsreform", motion av Arman Teimouri (Liberalerna).

Staxäng, Lars-Arne (2015). "Dags för en ny kommunreform", Dagens Samhälle (2015-11-19), nås via <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/dags-foer-en-ny-kommunreform-20243>.

Svanström, Stefan (2013). "Staten måste ta initiativ till en ny kommunreform", Dagens Samhälle, nås via <http://www.dagenssamhalle.se/debatt/staten-maste-ta-initiativ-till-en-kommunreform-7218>.

Sveriges Radio (2005-12-27). "Utredare vill slå ihop svenska kommuner".

Turley, Gerard (2017). "Local authorities – is big really better?", 2017-10-19, nås på <https://www.irishtimes.com/opinion/letters/local-authorities-is-big-ger-really-better-1.3260796>.

Ugebrevet (2017). "Reform skulle förändra det kommunale Danmark", https://www.ugebreveta4.dk/reform-skulle-forandre-det-kommunale-danmark-saa-dan-e_20703.aspx.

Wanngård, Karin (2015). "Sverige har alltför många kommuner", Svenska Dagbladet, nås via <https://www.svd.se/sverige-har-alltfor-manga-kommuner>.

Är sammanläggningar svaret på kommunsektorns utmaningar?

Frågan om kommunsammanläggningar har lyfts i olika sammanhang under senare år. För att få en bild av vad den aktuella forskningen säger har Gissur Ö Erlingsson, professor vid Linköpings universitet, fått i uppdrag av Sveriges Kommuner och Regioner att ta fram en forskningsöversikt om kommunsammanläggningar. Författaren inleder med att redogöra för den svängning i debatten som ägt rum i Sverige sedan 1990-talet för att där-
efter gå igenom den forskning som tagits fram i samband med de många kommunreformer som genomförts i andra jämförbara länder.

ISBN 978-91-8047-286-9

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**