

Hur möta kommunsektorns utmaningar?

Gissur Ó Erlingsson
Linköpings universitet

Publiken!





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



**"SERENITY NOW!
SERENITY NOW!"**

Varning: kanske något mer gnällig, än konstruktiv

Bakgrund (repetition från tidigare?)

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

- Men: Nästan hälften av kommunerna färre invånare idag än då
- **1978**: 58 kommuner färre än 10 000 invånare
- **2017**: 75 kommuner färre än 10 000 invånare
- Sett till vad experter ansett vara "rimlig" kommunstorlek; nuvarande kommunstruktur **suboptimal**
 - 48 kommuner under 8 000 (jfr. SOU 1961:9)
 - 78 kommuner under 10 000 (LU 2015:101)
 - 200 färre än 30 000 (jfr. Kommuninvest)
 - 245 färre än 48 000 (jfr. Danska principen)

Med befolkningsminskning följer komplikationer

- Ekonomiska besvärligheter?
 - Svårt m branschbredd, sämre köpkraft, mindre valfrihet, svårt klara välfärdsupdrag med bibehållen kvalitet...
- Svårt upprätthålla service i hela kommunen?
- Svårt rekrytera/behålla kompetens?
- CIVILSAMHÄLLET FÖRÄNDRAS?
 - konsekvenser för föreningsliv, därmed socialt kapital; svårt ha liv i partiföreningar, svårt med politisk rekrytering

Inte konstigt: ökad debatt om ny sammanläggningsreform

- Lövdén (2003), Svegfors (2003), Nyman (2010)
- FP:s motion (2012), KD-riksdagsman i DS, Jusek väckt opinion i frågan (2013 & 2014), Stockholms finansborgarråd i SvD (2015),
- Kommuninvest (2016) [kommuner under 30 000 inte långsiktigt bärkraftiga]

Sammanläggningsreform (forts)

(liten påminnelse):

- Marcou (1993): "de stora strukturreformernas tid är över!"
- Men vindarna vänder snabbt: för bara 15-20 år sedan – snarast omvänd trend
 - Vurm för återgång till småskalighet, uppmuntran till kommundelningar; flertalet kommundelningsförsök
 - Inger Davidsson (1991), Åsa Torstensson (2000), Demokratiutredningen (2000)

Sammanläggningsreform (forts)

Potentiella fördelar?

- Stordriftsfördelar/resurseffektivitet
 - Ökad likvärdighet
 - Kompetensfördelar
 - Stärkt rättssäkerhet
 - Ökad professionalism
 - Minskad sårbarhet
 - Bättre inomkommunal valfrihet

Tjänade oss hyfsat väl post-1974

Sammanläggningsreform (forts)

Potentiella nackdelar/hinder?

- **Demokratin** påverkas (nog) negativt; (jfr Folke Johansson, Peder Nielsen, Matz Dahlberg m.fl.; även danskarna Kjaer m.fl.; Dreyer-Lassen m.fl).
- Ingen **”one size fits all”-lösning** – inte **ett** småkommunproblem (Jämtland? Norrbotten? Västerbotten?); fungerar (nog) bättre i vissa regioner än andra
- Verkar **inte alltid** leda till önskade besparingar/effektivitetsvinster (erfarenheter Holland, Danmark)
- **Trösklar för genomförande?** Tycks impopulärt bland medborgarna (folkomröstningar 2004, 2009, 2014)

Asymmetriskt styrelseskick?

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

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

Asymmetriskt styrelseskick? (forts)

- **Potentiella nackdelar?**
 - Medger: aldrig sett något skarpt förslag på hur detta skulle se ut i praktiken
 - Oavsedd sidoeffekt: "A- och B-lag" bland kommunerna? Hur sälja in det?
 - Svårigheter genomföra? Frivillighetsprincip, eller top-down?
 - Ingrepp i kommunal självstyrelse att rycka befogenheter/ansvar ur vissa kommuners hägn?

Utvecklad interkommunal samverkan?

31 LEDIGA JOBB: Kultur- och fritidsdirektör Jönköpings kommun

Demokrati

Smart samverkan bättre än slarvig sammanslagning

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

- **(Potentiella) fördelar**

- Stordriftsfördelar; kompetensfördelar

*”Rationalisering & effektivisering”; ”professionalisering, bättre kvalitet i servicen”, ”Utökning av erbjudandet”,
 ”Innovation/förnyelse”, ”Bättre förutsättningar för rekrytering och kompetensförsörjning” (Mattisson & Knutsson)*

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

Utvecklad interkommunal samverkan? (forts.)

- **Frågetecken/möjliga baksidor**

- Som Folkesson visade: Samverkas redan en hel del: gemensam nämnd, kommunalförbund, samägda aktiebolag... **plus** "lös samverkan" (avtal, utbyten)

- **Men vad vet vi om effekterna?**

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

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

Utvecklad interkommunal samverkan? (forts.)

Vad med insyn, ansvarsutkrävande och demokrati?

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

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

Slutpoäng?

- Det är motiverat söka efter långsiktiga lösningar på kommunsektorns utmaningar – problemen **finns där, de är stora, kommer nog att öka**
- **Går kanske att kombinera instrumenten, i något slags "attraktivitetstrappa":**

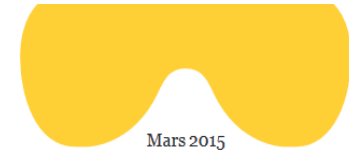
Samverkanslösningar?	<ul style="list-style-type: none"> - Attraktivt ur självstyrelseperspektiv (kommuner i förarsätet, med vilka samarbetar vi om vad etc) - Men: effekter på insyn, ansvarsutkrävande och demokrati svåröverskådliga; potentiella styrbarhetsproblem - Plus: hur långt kommer vi med det? Vi vet inte mkt om stordriftsfördelar materialiseras; och kan man verkligen samverka om precis allt?
Kommunsammanläggningar	<ul style="list-style-type: none"> - Instrument som kräver viss precision: lär kunna leda till godsaker i områden/regioner där förutsättningar är bäst; men näppeligen överallt. - Vad kan erfarenheter från andra länder lära oss? - Ur självstyrelseperspektiv: viktigt ha frivillighet som bärande princip (tror jag, åtminstone...)
Asymmetri	<ul style="list-style-type: none"> - På ritbordet, pigg och fiffig innovation, men svårt överblicka hur genomförbart det är och hur det ska se ut i praktiken, samt få acceptans bland berörda kommuner?

POLITIK OCH FÖRVALTNING I
**SVENSKA
 KOMMUNER**

Studentlitteratur

GISSUR Ó. ERLINGSSON
 JOHAN WÄNSTRÖM

www.liu.se/cks



Mars 2015

SNS ANALYS

nr26

Strategier för att möta småkommunernas utmaningar

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



FÖRFATTARE

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



Josefa Synner är docent i kulturgeografi och föreläsare vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. E-post: josefa.synner@liu.se



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

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

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

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

SNS ANALYS En stor del av den forskning som bedrivs är vid sin publicering anpassad för vetenskapliga tidskrifter. Artiklarna är ofta teoretiska och innehållsriktigt specialiserade. Det finns emellertid mycket forskning, framför allt empirisk och policyrelevant sådan, som är intressant för en bredare krets. Sedan mest SNS Analyt är att göra denna forskning tillgänglig för beslutstare i politik, näringsliv och offentlig förvaltning och bidra till att forskningen når ut i media. SNS Analyt bidrag har erhållits från Jan Wallander och Tom Hedelius Stiftelse. Författarna ansvarar för innehållet för analys, slutsatser och förslag.