

# Får sammanläggningssidén stöd i forskningen?<sup>1</sup>

**Gissur Ó Erlingsson**

Biträdande professor, statsvetenskap  
Centrum för kommunstrategiska studier  
Linköpings universitet

## Bakgrund

Låt mig inleda med en personlig betraktelse. Ända sedan jag började läsa samhällsvetenskapliga ämnen på universitetsnivå i början av 1990-talet, har frågan om kommunstrukturen varit av ett mina största intresseområden – definitivt det som hållit mitt intresse under längst tid. Med tanke på dagens debattklimat finns anledning att påminna om att mycket av diskussionen under 1990-talets mitt präglades av en vurm för en återgång till det nära, till det småskaliga.

Nu var detta möjligen inte så underligt. Efter att Sverige genomfört omfattande, och föga folkligt populära, sammanläggningsreformer under perioden 1952–1974 – då antalet kommuner sjönk från 2 498 till 278 – växte en motreaktion fram. Med tanke på att de borgerliga partier som tog över regeringsmakten 1976 motsatte sig tvångssammanläggningarna socialdemokraterna beslutade om år 1968, var det bara närmast följdriktigt att 1976 års regering aviserade att man skulle behandla ansökningar om kommundelningar positivt. Och så när de borgerliga partierna på nytt vann regeringsmakten 1991, deklarerades återigen att man såg positivt på lokala initiativ till kommundelning.

Bildregeringens uppmuntrande attityd tog skruv. Under 1990-talet var flera delningskampanjer framgångsrika (Trosa, Gnesta, Lekeberg, Bollebygd, Nykvarn och Knivsta var kommuner som alla såg 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 flera ytterligare håll jäste frågan om kommundelning, men gick aldrig så långt som till formell delningsansökan.

På 1990-talet oroades jag av utvecklingen. Jag skrev en tvåbetygsuppsats i Freds- och konfliktkunskap och en magisteruppsats i statsvetenskap som båda behandlade fenomenet ur ett mycket kritiskt perspektiv.<sup>2</sup> Framför mig såg jag en fragmentering av kommunstrukturen, och jag tyckte mig se kommundelningar som ett uttryck för minskad omsorg för gemensamma problem och utmaningar. Men trots sådana farhågor, fanns på sina håll en stark önskan om en återgång till ännu fler och ännu mindre kommuner. Bland annat argumenterade Åsa Torstensson (C) år 2000 för att Sverige borde ha en kommunstruktur med 100 nya kommuner. I Demokratiutredningens slutbetänkande återfanns också positiva formuleringar om kommundelningar (SOU 2000:1). Senaste träffen på sökordet ”kommundelning” bland riksdagens motioner finns så sent som 2006, då Kerstin Lundgren (C) önskade underlätta för delning av kommuner.

---

<sup>1</sup> Denna promemoria är en populärvetenskaplig sammanfattning av rapporten *Att (om)organisera den politiska basorganisationen: Forskningsöversikt om kommunreformer i utvecklade demokratier* (Erlingsson & Flemgård 2018). Den som önskar fördjupa sin kunskap om forskningslitteraturen som åberopas här, rekommenderas en läsning av den rapporten – där vi också presenterar forskningsresultat från ytterligare 17 länder.

<sup>2</sup> 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).

År 2001 skrev jag en underlagstext för Kommundemokratikommittén – ”Kommundelningseffekter” - som syftade till att ge perspektiv på 1990-talets nya kommuners erfarenheter (Erlingsson 2001). Också här var jag fortsatt skeptisk till viljan att dela kommuner. Mina intervjuer ute i de nybildade kommunerna indikerade visserligen många fördelar – men också tydliga bekymmer, särskilt på förvaltningsidan. Respondenterna vittnade om att den relativa litenheten, kombinerad med många nya och oerfarna politiker, bidrog till en upplösning av rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän; att förvaltningen därmed löpte risk att hela tiden politiseras. Ett ytterligare bekymmer som trädde fram var att ledande aktörer i de nya, mindre kommunerna beskrev hur de blivit sårbara och fått sämre möjligheter att hantera oförutsedda händelser och/eller obudgeterade utgifter.

Efter ett 1990-tal då kommundelningar – alltså fler och mindre kommuner – var det stora kommunstrukturella diskussionsämnet, började *sammanläggningsfrågan* leta sig upp allt högre på den politiska dagordningen under 00-talets första decennium, inte minst i samband med Ansvarskommitténs arbete.

Från omkring 2012 började det definitivt sjuda litet hetare kring frågan även i den mer dagspolitiska debatten. Folkpartiets dåvarande partisekreterare lade 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), och 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). Till detta ska läggas att inflytelserika aktörer skrev debattinlägg, där man argumenterade för önskvärdheten i en kommunreform ( däribland en kristdemokratisk riksdagsman [Svanström 2013] och en moderat dito [Staxäng 2015], fackförbundet Jusek [Larsen & Hedberg 2013; Hedberg 2017], samt Stockholm stads finansborgarråd [Wanngård 2015]). Och åtminstone som jag läser en av Långtidsutredningens bilagor, lutar utredarna där mot att en sammanläggningsreform – vad jag förstår, med tvång – sett till alternativen, nog kan vara det rimligaste svaret på kommunsektorns utmaningar (LU 2015, bilaga 7, s 111–115).

Det är litet förvånande att den offentliga diskursen har vänt både snabbt och kraftigt på det här området. För 20 år sedan fanns ett driv och opinion mot fler och mindre kommuner. I dag har det närmast kommit att bli en offentlig sanning att en svensk kommunreform med väsentligt större – och därmed väsentligt färre – kommuner är nödvändig.

För att förstå kursändringen i svensk debatt, ligger det nära till hands att tro att det under de gångna två decennierna framkommit ny erfarenhets- och forskningsbaserad kunskap som gör kantringen begriplig. Man skulle då härvid förvänta sig att en i det närmaste unison forskarkår funnit att sammanläggningsreformer i andra länder varit framgångsrika och utgjort ändamålsenliga svar på de problem de avsett åtgärda.

Om forskningen visat detta, skulle förändringen i den offentliga debatten vara rationell och i linje med en utveckling vi sett i svensk politik sedan det sena 1980-talet: att politiska förslag och beslut bör vara välgrundade, evidensbaserade och motiveras utifrån aktuell och välunderbyggd forskning (t.ex. Tarschys 2018). Den fråga jag ställer i denna promemoria 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 forskningsresultat?<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Översikten tittar på forskning om sammanläggningar från 1990-talet och framåt i länder med kommunsystem som har jämförts med det svenska. Detta, menar jag, är den mest policyrelevanta tidsperioden att dra lärdomar

## Vad säger forskningen?

Låt oss börja med **de danska erfarenheterna**. De är särskilt intressanta av ett par skäl. För det första har de tämligen nyligen genomfört en stor reform. År 2007 minskade antalet kommuner från 271 till 98. För det andra är Danmark betydligt mindre glest befolkat – och därigenom mer tätbefolkat Sverige – med mindre geografiska avstånd mellan kommunerna<sup>4</sup> - vilket gör Danmark till ett, åtminstone jämfört med Sverige, s.k. "more likely"-fall för sammanläggningar att nå framgång. För det tredje har erfarenheter från de danska reformerna använts i svensk debatt för en sammanläggningsreform – där det exempelvis i en lång intervju med Kommunutredningens ordförande Niklas Karlsson sägs att "forskar slutsatserna 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 föregåtts 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 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 nullifierades av kostnadsökningar på arbetsmarknads- och kulturområdet. Sammanläggningarna saknade effekt på utgifterna inom de tunga välfärdsverksamheterna. När författarna sammanfattar vad de menar vara de centrala medskicken från studien, andas slutsatsen skepticism snarare än optimism:

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

---

från. Denna senare reformvåg skiljer sig från den våg av kommunreformer som sköljde över framför allt Västeuropa under efterkrigstidens "gyllene år" som präglades av teknokrati och utvecklingsoptimism. Efterkrigstidens reformer syftade till att designa en kommunstruktur som var anpassad till att implementera de välfärdsstater som då var under uppbyggnad. De senaste decenniernas reformer har typiskt handlat om att slå samman kommuner för att uppnå stordrifts- och skalfördelar, inte minst kunna för att kunna rädda ekonomi och kompetensförsörjning i små och krympande kommuner; särskilt rurala sådana.

<sup>4</sup> 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>). Bland annat menar Sundström och Tingvall (2006) att det främst är i tätbefolkade regioner, med välutbyggd infrastruktur och goda kommunikationer som vi ska förvänta oss att sammanläggningar ger de största vinsterna utifrån ett ekonomiskt perspektiv

Men att spara pengar och bedriva verksamhet mer effektivt är dock bara en av många 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 vad Hansen (2015) observerar. Han finner att medborgarnas tillfredsställelse med kommunal välfärd inte verkar ha ökat efter reformen. Hans resultat, om möjligt något mer nedslående, upprepades i en enkätstudie som gjordes ungefär 10 år efter reformens genomförande (Ugebrevet 2017).<sup>5</sup>

Forskningen om demokratieffekterna får sägas ganska entydig. På plus-minus-noll-kontot kan dock konstateras att reformen inte verkar ha påverkat valdeltagandet eller politiskt förtroende negativt. Men i flera andra avseenden observerar forskarna nedslående påverkan på demokratin (se t.ex. Blom-Hansen, Houlberg och Serritzlews [2016] översikt). 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 förlorat makt och inflytande. Medborgarna upplevde också att makten förefaller ha koncentrerats till hel- och deltidsarvoderade i toppen av kommunen, samt att tjänstemännen ökat sitt inflytande. I Houlberg (2015) sammanfattas ytterligare baksidor med reformen ur just demokratiperspektivet. Kommunsammanläggningarna 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 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.

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 påpekar 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: 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: "The level of efficiency in the new, amalgamated municipalities is not necessarily higher, as efficient service provision can be found both in small and large municipalities."

Lapointe med flera (2018) har tittat närmare på demokratieffekterna av sammanläggningarna. I första hand analyserades vad som händer med valdeltagandet – men också in hur medborgarnas

---

<sup>5</sup> 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.

politiska självförtroende påverkas av att bo i en sammanlagd kommun. Slutsatserna är att demokratieffekterna är negativa:

Analysing two pre-merger elections and three post-merger elections, spanning a total of 17 years, we find that municipal mergers decrease voter turnout by 4 percentage points in the long run in the relatively small municipalities compared to similar small municipalities that did not merge [...] [T]his is a substantial effect. [...] Furthermore, mergers are associated with a decrease in voters' political efficacy and turnout decreases more in those municipalities that experience larger decreases in efficacy.

Ytterligare ett spännande resultat finner vi hos Pekola-Sjöblom (2014, som resultaten är återgivna i Larsson 2015), nämligen invånarnas förtroende för kommunens beslutsfattande är lägst i kommuner som slagits samman. Ur dessa perspektiv förefaller de finska sammanläggningarna ha haft 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** har varit ett historiskt sett 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 – och med ett så litet invånarantal som Island har, inses lätt att de minsta kommunerna var oerhört små.

Emellertid har den snabba urbaniseringen på Island 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. Hlynsdóttir (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 196 till 72 kommuner.

Som i fallet Finland, har det skrivits tämligen lite om effekterna av isländska sammanläggningar. Inte minst saknas studier som publicerats i ansedda internationella fackgranskade tidskrifter. 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 inalles 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 granskat 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 svenska vidkommanden, då deras kommunsystem i internationell forskning ofta jämförs med de nordiska länderna (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 minska rejält genom sammanslagningar den gångna tjugoårsperioden: från 625 kommuner 1996, till dagens 380 kommuner. De nederländska erfarenheterna är kanske extra intressanta, då landet hör till EU:s allra mest tätbefolkade – därför också en kandidat till att ha goda förutsättningar för att sammanläggningar ska leda till positiva utfall.

Effekterna av Nederländernas sammanläggningar – där vi alltså sett drygt 240 kommuner upphöra existera på drygt 20 år – har det också bedrivits ganska mycket forskning om. När Linze Schaap och Niels Karsten (2015) sammanfattar intrycket av denna forskning, är huvudintrycket knappast upplyftande:

Amalgamations have consistently not produced the increase in the system capacity of local government that policymakers anticipate and that scale economies should not be taken for granted.

Allers och Geertsema (2016) något nyare studie kompletterar bilden. Sammanläggningarna har inte påverkat kommunernas utgifter och skatteintäkter på något märkbart sätt. Författarna understryker att kostnaderna inte minskar totalt sett 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 kunnat dra ned på antalet tjänstemän och politiker.

Resultaten om hur demokratin påverkats spretar i det nederländska sammanhanget. Rose (2002) finner att ju större kommunen blir, desto mindre engagerar sig medborgarna i politiskt deltagande mellan valen (exempelvis "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 olika klassificeringar ibland har jämförts med de nordiska ländernas (t.ex. John 2001). Här finns de överlägset största kommunerna i Europa, sett till genomsnittligt invånarantal. Reformerna som pågått sedan 1970-talet är komplexa – här räcker det med att konstatera att man i England försökt gå från ett ganska svåröverskådligt och stökigt flernivåsystem till ett mer enhetligt system med mycket stora kommuner.

Emellertid har det forskats mycket lite om den dramatiska omvandling som ägt rum i England. Som Andrews (2013) konstaterar: "Although there is an abundance of anecdotal evidence on the effects of amalgamation in local government in England ... systematic studies are much harder to come by." När Andrews själv analyserar sammanläggningsreformer, finner han – likt det vi såg i Finland – att

själva *processen* att slå samman kommuner är förenade med höga kostnader, kostnader som besparingar i administration som uppstår i de nya kommunerna inte riktigt verkar förmå spara in. Hans slutpoäng blir därför (se även Andrews och Boyne 2012):

In this respect, the most recent experience of reform in the English two-tier local government system would seem to support theoretical arguments about the disruptive effects of structural change, and highlights that local and national policy-makers should think twice about further amalgamations in a bid to reduce the costs of local public service provision.

En av landets ledande kommunforskare, Peter John (2010), har reflekterat kritiskt kring utvecklingen mot allt större kommuner i England. Han konstaterar att de engelska kommunerna redan är de största i Europa sett till genomsnittligt invånarantal (cirka 150 000 invånare). Samtidigt, skriver han, saknas fullständigt 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 300 000–850 000 är befolkningmängden engelska kommuner bör sträva mot. Peter John menar att statsmaktens attityd till lokalnivån är förbryllande: "This [development] is a puzzle because the local government reorganizations that created this massive jurisdictions have few observable gains but high administrative costs".

## Avslutning

### Svängning i svensk debatt inte evidensbaserad

Jag har ovan redogjort för forskningsresultat från studier som analyserat effekter av sammanläggningar i länder som har kommunsystem som jämförts med det svenska: dels Danmark, Finland och Island, men också Nederländerna och England. Norge har uteslutits, då Norge i allt väsentligt inte genomfört några större sammanläggningar i modern tid – men är mitt uppe i en pågående sammanläggningsreform.<sup>6</sup> Erfarenheter från andra och jämförbara länder kan ge oss värdefull information om vilket resultat man kan förvänta sig av sammanläggningar. Den som avser föreslå svenska sammanläggningar bör därför 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 kontexter. Exempelvis har Fox och Gurley (2006) uppmärksammat att sannolikheten för att nå långsiktiga fördelar av sammanläggningar påverkas av en rad faktorer, exempelvis: hur glest befolkat landet är, hur infrastrukturen ser ut som knyter ihop landets regioner/kommuner, hur befolkningsstrukturen i kommunerna var före reformen, samt huruvida kommunerna gavs ansvar för nya politikområden efter reformen eller inte. 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 attityd till reformen – vilket i sin tur kan inverka på förutsättningarna för framgångsrika utfall. Vidare kan det vara en tuff metodologisk utmaning för forskare att dra säkra slutsatser om effekterna av just sammanläggningarna: ofta följs en reform – som exempelvis den danska – att kommunerna fräntas ansvar för vissa områden och/eller får nytt ansvar för andra. Att göra "före" och "efter"-analyser under sådana betingelser är ingen lätt sak.

---

<sup>6</sup> 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. Ambitionen med den nya strukturreformen är att kommunerna ska vara nere i 356 stycken från och med 2020.

Detta sagt, mitt svar på PM:ets 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 stödet för sammanläggningsidén rakt igenom 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 särskilt demokratipåverkan.

Jag lämnar möjligheten öppen att jag på grund av tidsbrist eller slarv kan ha förbigått relevant forskning, alternativt misstolkat slutsatser i forskningen. Dock ska eftertryckligt sägas att de övergripande intryck får av forskningslitteraturen återkommer i de flesta forskningsöversikter som gjorts över det här området. Det börjar faktiskt numera finnas ganska många översikter som strävat efter att systematiskt sammanfatta resultaten från forskningsfältet om sammanläggningar. Slutsatserna får sägas vara hyggligt samstämmiga. I en populärvetenskaplig översikt över forskningen, konkluderar exempelvis Linze Schaap och Niels Karsten (2018) att:

All in all, council mergers are an overrated answer to real problems [...] Municipal size, clearly, is not the deciding factor in the problem-solving capacities of local government, and amalgamations often do not live up to their effectiveness promises.

En liknande slutsats nås av Antonio Tavares (2018) när han skriver:

If anything, this survey of the literature recommends caution regarding the expectations of amalgamation reforms and not the unbridled optimism we often see in consultancy and governmental reports.

I forskningsgenomgången har jag antytt att det finns kvalitetsskillnader mellan de undersökningar som gjorts. Vissa studier är rigorösa och metodologiskt ambitiösa – något som bland annat indikeras av att de blivit accepterade för publicering i högt ansedda internationella tidskrifter. Djävulens advokat kan med rätta fråga sig: Kanske 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 avancerad. Detta är precis vad Gendźwiłł med flera (2018) menar sig ha gjort. Men också i deras översikt återfinns vi ett övergripande budskap som manar beslutsfattare till återhållsamhet med sammanläggningsverktyget:

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

Det ska sägas att liknande slutsatser återfinns i flera andra översikter och kommentarer till forskningsfältet, såsom hos Turley (2017), Aulich med flera (2011), Fox och Gurley (2006), Bish (2001) och Sancton (2000).

### **Två medskick**

Förutom att jag önskar att det sammantagna existerande forskningsläget – och inte bara enskilda studier – bättre kan informera den svenska debatten om sammanläggningsverktygets ändamålsenlighet, finns det två argumentationslinjer i existerande litteratur som jag menar särskilt bör importeras till det inhemska samtalet om kommunsammanläggningar.



**För det första:** vi vet från den svenska historien att sammanläggningar kan skapa "lokala" centrum-periferi-spänningar (exempelvis Erlingsson med flera 2015; se även Wångmar 2003; 2013). Tidigare självständiga kommuner som efter sammanläggning förlorat centralortsstatus upplever sig förfördelade och att kommundelen inte blir lyssnad på av centralorten. Från Island såg vi iakttagelser med samma implikationer: orter som fick centralortsstatus efter sammanläggning uppger ökad nöjdhet med offentlig service efter sammanläggningen, men ytterdelarna rapporterar försämrade dito. Vi såg liknande indikationer i den finska forskningen.

Från Japan har det rapporterats tankeväckande resultat som går i samma riktning. Okamoto (2012) argumenterar för att japanska sammanläggningar löst upp lokala gemenskaper, samhällen och identiteter i de mer perifera delarna av nya storkommuner; liksom att det uppstått skillnader i servicekvalitet mellan olika delar av kommunen där periferierna blir lidande. I det ljuset är Suzuki och Sakuwas (2016) resultat begripliga: forskarna visar att den kommun som är befolkningsmässigt störst före en sammanläggning tenderar att fortsätta växa efter sammanläggningen, medan de perifera ingående kommunernas har tappat befolkning. Det man bör ta med sig från dessa erfarenheter, är att svenska kommuner som tappat status som centralort i samband med presumtiva kommunsammanslagningar bör gå in med öppna ögon i en sådan process; att man nog bör antecipera en liknande utveckling och ha beredskap för att förebygga/motverka sådana sidoeffekter av sammanläggningen.

**För det andra:** erfarenheterna från Danmark och Nederländerna är intressanta. Jämfört med Sverige är det geografiskt 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 ser vi inte någon allt för övertygande evidens för att reformerna varit några renodlade framgångshistorier.

Om vinsterna i sådana tätbefolkade länder trots allt var förhållandevis små, måste vi i Sverige ställa oss frågan om det verkligen realistiskt att förvänta sig att en landsomfattande sammanläggningsreform är ett ändamålsenligt verktyg för att lösa våra inhemska problem med små och krympande kommuner? Som Sundström och Tingvall (2006) påpekar ligger flera av de kommuner som dras med de största bekymren som följd av småskalighet och utflyttning i glesbefolkade regioner (exempelvis i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, där kommunerna förövrigt täcker stora geografiska områden). Givet de stora avstånden, människors nu existerande boendeplatser, hur infrastruktur är dragen, liksom beaktat dagslägets befolkningssammansättning/åldersstruktur, är det kanske inte realistiskt att räkna med att sammanläggningar är svaret på utmaningarna som föreligger i dessa kommuner. Berggren med flera (2006) upprepar denna poäng när de skriver att sammanläggningar inte lär lösa glesbygdskommuners specifika glesbygdspromatik. För, som Mats Svegfors än gång uttryckte det i en intervju (om än citerande icke-namngiven kommunpolitiker): "Om man slår samman två stora glesa kommuner så får man inte en tät kommun, utan en ännu större gles kommun" (*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.

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

**Andrew, 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.

**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.

**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 Houlberg 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.

**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.

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

**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.

**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).** *Herindeligen Gewogen: Een Onderzoek naar de Doelen, Effecten en het Proces van Herindeligen*. Utrecht/Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/Berenschot.

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

**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.

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

**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 ressourcforbrug*. 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 Serritslew (2011).** "Jurisdiction size and local democracy: evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform", *American Political Science Review* 105, 238-58.

**Långtidsutredningen (LU 2015).** *Demografins regionala utmaningar* (bilaga 7). Nås via: <https://www.regeringen.se/contentassets/15c00134b8b4439185d351b14765da2a/demografins-regionala-utmaningar-sou-2015101>

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

**Okamoto, Mitsuhiko (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>

**SOU 2000:1.** *En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. 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, Antonio F. (2018).** "Municipal amalgamations and their effects: A literature review", *Miscellanea Geographica: Regional Studies on Development*, 22(1), 5–15.

**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](https://www.vbe.lu.se/sites/vbe.lu.se/en/files/vbe_politik_web.pdf)

**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**

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

**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-kraever-faerre-broch-stoerre-kommuner-5808>

**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).

**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>.

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

**Ugebrevet (2017).** "Reform skulle forandre det kommunale Danmark", <https://www.ugebreveta4.dk/reform-skulle-forandre-det-kommunale-danmark-saadane-20703.aspx>

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