

Remissvar:

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Härmed avlämnar Linköpings universitet remissyttrande avseende Kommunutredningen (FI 2017:02) och slutbetänkandet *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget* (SOU 2020:8).

Yttrandet är författat vid Centrum för kommunstrategiska studier (CKS).

Biträdande professor Gissur Ó Erlingsson har koordinerat och hållit i arbetet.

Med vänlig hälsning,

Gissur Ó Erlingsson,

Biträdande professor, Centrum för kommunstrategiska studier

SOU 2020:8 – Kommunutredningen – är en angelägen och länge emotsedd utredning. Utmaningarna för kommunerna – och givet kommunernas tunga roll i Sverige, hela den svenska välfärdsstaten – är enorma. Det är därför följaktigt att initialt ansvarig minister – Ardalan Shekarabi – beskrivit utredningen som den största kommunrelaterade utredningen på 50 år. Det är stora ord, som förstärks i ljuset av att statsvetarprofessorn Olof Petersson en gång kallat kommunområdet för ”ett av de mest välutredda och genomtröskade i hela svenska samhället”. Utredningen har också givits goda resurser att uppfylla uppdraget. Ett relativt stort sekretariat med tillknutna experter/forskare, budget på omkring 13-14mn SEK – och cirka tre år till sitt förfogande.

Det finns en hel del saker i utredningen som är bra. Exempelvis är bakgrunds- och problembeskrivningar överlag läsvärda, tankeväckande och träffsäkra. Förslaget om studieskuldskrivningen för individer som flyttar till landsbygdskommuner och tar arbete är positivt, men landar tyvärr lite i en antiklimax då **1)** Landsbygdskommittén pekade ut detta förslag som gångbart redan fyra år tidigare men att **2)** Kommunutredningen ändå ”bara” föreslår att frågan utreds vidare (fastän man redan identifierat vilka kommuner reformen bör gälla liksom hur principer för avskrivning ska se ut). Varför inte lägga det som ett skarpt förslag? Samma gäller frågan om frikommunförsök (som ger vissa kommuner ett utvidgat lokalt självstyre), en idé som föreslogs av Tillitsdelegationen – och där vi också ställer oss frågande till varför det inte också detta läggs som ett skarpt förslag.

Mot bakgrund av utredningens vikt – och beaktat de resurser och den tid som utredningen fått för att lösa sitt uppdrag – är vår bedömning att utredning borde kommit längre och lett till mer verkstad. Dessutom anser vi att utredningens viktigaste svar på kommunsektorns utmaningar vara problematiskt – och det är det vi avser ägna lejonparten av remissyttrandet åt.

Sammanläggningar – lösning på kommunsektorns problem?

Huvudnumret i utredningen, som nog också är det som fått störst medial uppmärksamhet efter att slutbetänkandet överlämnades, är att utredningen ser ett tydligt behov av en ändrad kommunstruktur: alltså kommunsammanläggningar. Utredningen anser att kommunerna bör vara större än vad riktvärdena för 1974 års kommunsammanläggningar angav. Riktvärdena var då 6 500 – 8 000 invånare för att klara grundskoleverksamheten, och 30 000 för att utgöra en fungerande arbetsmarknad (s. 577).

Knappt 50 kommuner når inte upp till 8 000 invånare i dag. Därför skulle dessa, enligt utredningens resonemang, vara aktuella för sammanläggningar. Emellertid anser utredningen att behovet av sammanläggningar är mest angeläget i glesbygd, man skriver att det inte är lika angeläget med sammanläggningar i s.k. täta kommuner nära större stad (med argumentet att dessa har tillräcklig drifts- och utvecklingskapacitet).¹ I det följande vill vi presentera sex kritiska funderingar i anslutning till utredningens tunga förslag att slå samman kommuner för att lösa kommunsektorns framtida problem.

1. Sammanläggningar är långt ifrån alltid ekonomiskt fördelaktiga

Vår bedömning är att den tilltro utredningen har till sammanläggningar som lösning på kommunsektorns problem är överdriven. I allt väsentligt saknar slutsatsen stöd i moderna internationella erfarenheter, såsom de beskrivits och analyserats av forskningslitteraturen. Forskningen om kommunsammanläggningar utgör numer en egen genre. Studierna är så många att man har börjat skriva forskningsöversikter som försöker sammanfatta huvudresultaten från alla enskilda länderstudier (t.ex. Gendźwiłł med flera 2020; Tavares 2018; Schaap & Karsten 2018; Boyle 2016).² Följande citat illustrerar slutsatserna från de två senaste och mest omfattande översikterna – fetstil särskild värd att noteras av beslutsfattare:

¹ Denna punkt återkommer vi till under avsnitt 5.

² För den som vill förkovra sig ytterligare: dessa nedslående bedömningar av sammanläggningars potential återfinns i flera andra översikter av – och kommentarer till - forskningsfältet, såsom Turley (2017), Aulich med flera (2011), Fox och Gurley (2006), Bish (2001) och Sancton (2000).

[The] economic gains usually promised by the proponents of amalgamation reforms are far from obvious and are most likely overestimated. At the same time, **it is clear that these conclusions have not yet been disseminated and absorbed by policymakers**, who are still pursuing their policies on the basis of very simplistic assumptions, which find little evidence in empirical data (Gendzwilf med flera 2020).

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** (Tavares 2018).

Vår bedömning är därför att utredningens tilltro till vad sammanläggningar kan åstadkomma för kommunernas ekonomi är alldeles för optimistiskt och inte särskilt välgrundad i existerande evidens.

2. Demokratiska baksidor förbises och/eller underskattas

Från vår utsiktspunkt för utredningen en diskussion på förhållandevis skakigt underlag om att de demokratiska effekterna av sammanslagning i slutändan nog är neutrala när man vägt samman positiva och negativa demokratiaspekter av sammanläggningar. Det görs två misstag i diskussionen om demokratieffekter: 1) dels redovisas inte all den relevanta forskning som faktiskt finns (utredningen nöjer sig med att rätt så svepande säga att det finns positiva och negativa effekter av sammanläggningar), 2) dels redovisar man inte öppet att hur en bedömare utvärderar små kontra stora enheter avgörs i stor utsträckning om man utgår från ett medborgarperspektiv eller om man utgår från ett konkurrensdemokratiskt/particentrerat perspektiv. Det sista är särskilt bekymmersamt i utredningen. Som flera bedömare understrukit lyser medborgarperspektivet i allt väsentligt lyser med sin frånvaro i utredningen.

Frågan om storlek och demokrati får anses vara en av samhällsvetenskapens mer genomtröskade. Man kan angripa den på lite olika sätt. Ett sätt, och förmodligen det vanligaste, är att vid ett och samma tillfälle, i ett land, genomföra s.k. tvärsnittsstudier och se hur demokratin fungerar i mindre kontra större kommuner. Det finns redan ett par ambitiösa tvärsnittsstudier om storlek och demokrati i Sverige. Med dagens kommunstruktur pekar en del på att demokratin – ur medborgarperspektivet, det ska understrykas – fungerar sämre i större än i små kommuner. Detta resultat återfinns i Peder Nielsens (2003: 193) avhandling: ”när det gäller kommunstorlek, förefaller små kommuner fungera bättre ur demokratisynpunkt än stora”, och resultatet återkommer också i en delvis annan tappning hos Matz Dahlberg med flera (2005): ”kommunstorleken spelar roll för graden av överensstämmelse mellan väljares och politikers preferenser samt politikernas kännedom om vilken politik deras väljare efterfrågar [...] Vidare har politikerna en mer korrekt uppfattning om väljarnas preferenser i mindre kommuner. Dessa resultat ger stöd åt hypotesen att bildandet av större kommuner sker på bekostnad av den lokala demokratin”. Folke Johansson (2007: 55) når en liknande slutsats, och slår fast att:

[Det är tydligt] att mindre kommuner kommer bättre ut oavsett vilken demokratisyn man knyter an till. En representativ demokrati fungerar bättre vilket kan ses t.ex. av partimedlemskap, av att man har en klar bild av partiernas ståndpunkter och av intresse för valutgången. Deltagardemokratin har också bättre förutsättningar i mindre kommuner vilket kan utläsas t.ex. av kontakter med tjänstemän och med politiker.

Dessa studier refereras inte i utredningen. Däremot hänvisar man till David Karlssons utmärka artikel ”Democracy of Scale”, en analys som uppmärksammar positiva demokratieffekter i större kommuner – men då just huvudsakligen ur ett elit-/particentrerat perspektiv. Det ska därför nämnas att i den till dags dato färskaste internationella forskningsöversikten över litteraturen om små kontra stora kommuner, bekräftar McDonnell (2019) att de svenska resultaten ovan – alltså, ur medborgarperspektivet – tycks gå igen i de allra flesta sammanhang: **”The findings are unequivocal: citizens of smaller municipalities feel a greater sense of political efficacy and participate to a greater degree in local politics”**.

Tvärsnittsstudier i all ära, men vill man veta vad just en *sammanläggning* gör med demokratin bör man särskilt uppmärksamma före-och-efter-analyser i samband med sammanläggningsreformer. I den omfattande forskningsöversikten som Erlingsson och Flemgård (2018) genomfört, återfinns flera sådana s.k. diakrona studier som också använt en metodologiskt avancerad *difference-in-difference-design*: de har studerat vad själva processen, sammanläggningsförloppet, tycks göra med demokratin – och jämfört kommuner som berörts

av reformen och sådana som inte berörts av sammanläggningar. Detta är viktiga forskningsinsatser och ger en central insikt: åtminstone på kort till medellång sikt är frågan om sammanläggningar inte densamma som storlek-och-demokrati-frågan, så som den vanligtvis avhandlas i tvärsnittsstudier. På kort till medellång sikt handlar sammanläggningar snarare om själva processen: vad händer med det politiska systemet, med territoriella identiteter och med demokratin när två eller fler kommuner går från att finnas i egen regi till att styras gemensamt under ett helt nytt, sammanslaget fullmäktige? I flertalet av de studier Erlingsson och Flemgård refererar vittnas om bl.a. sjunkande valdeltagande, att medborgare upplever sig tappa politiskt självförtroende, att avståndet mellan väljare och folkvalda ökar, och i förekommande fall att fritidspolitiker/vanliga fullmäktigeledamöter upplever sig tappa politiskt inflytande på ledande politikers bekostnad och/eller förvaltningens.

Att demokratieffekterna skulle vara neutrala, såsom utredningen framställer det, måste anses missvisande. Visst finns studier, och teoretiska argument, som pekar på att en del fördelar skulle följa. Men dessa har typiskt en uttalad konkurrens-/elit-/partidemokratisk utgångspunkt och utgår *inte* från medborgarperspektivet. Här, menar vi, är utredningen i bästa fall otydlig. Såsom man demokratiteoretiskt resonerar och återger forskningsläget bäddar utredningen för att sammanläggningar framstår som demokratiskt mindre oattraktiva än vad de sannolikt är.

3. Negativa effekter för likvärdighet förbises

Intimt relaterat till frågan om sammanläggningars demokratieffekter är frågan om värdet "likvärdighet". Ordet likvärdighet förekommer ofta i utredningen. Oron för minskande likvärdighet i riket är, enligt vår läsning, också det som utredningen att snegla mot sammanläggningar som lösning för att stärka likvärdigheten i landets olika delar (t.ex. 358f).

Gott så, men vi menar att utredningen i princip helt förbiser den stora sannolikheten att sammanläggningar riskerar att minska *inomkommunal* likvärdighet – post-sammanläggning. Vi vet från den svenska historien att sammanläggningar som gav upphov till flerkärnighet ofta gav upphov till kraftiga "lokala" centrum-periferi-spänningar (Kolam & Ekman 1992; Erlingsson med flera 2015; se även Wångmar 2003; 2013). Tidigare självständiga kommuner – som efter sammanläggning tappade sin centralortsstatus – blev i typfallet "periferier" i de nya storkommunerna och upplevde sig förfördelade i olika avseenden. Avstånd till beslutsfattare blev längre. Avstånd till service ökade. Servicekvaliteten upplevdes försämrats och man ansåg att kommundelen inte fick sin röst hörd inne i centralorten.

Detta fick långtgående konsekvenser som på flera håll lever kvar än idag. Från statligt håll försökte man åtgärda problemen med (i allt väsentligt misslyckade) stads- och kommunfelsreformer. Vi såg flertalet s.k. "sublokala" partier växa fram, endast med målet att försvara sin kommunfels intressen gentemot centralorten. Men, inte minst har vi sett ett 50-tal *kommundelningsförsök*, som resulterade i 13 godkända kommundelningsförsök – att vi därför ökade antalet kommuner från 277 till 290. Utöver de lyckade delningarna har 40–50 kommuner gått så långt som att ansöka om delning, men fått avslag. Detta, menar vi, är ett tydligt uttryck för att sammanläggningarna 1952–1974 försämrade inomkommunal likvärdighet till den grad att det lett till omfattande sublokal medborgerlig mobilisering.

Den moderna internationella forskningen har uppmärksammat dessa effekter av sammanläggningar (flera sådana studier återges i översikten Erlingsson och Flemgård 2018). Från Island såg vi iakttagelser med samma implikationer: i orter som fick centralortsstatus efter sammanläggning uppgav medborgarna ökad nöjdhet med offentlig service efter sammanläggningen, men ytterdelarna rapporterade om försämrad dito. Vi såg samma indikationer i den finska forskningen. Relaterat till problematiken indikerade en dansk studie (Levinsen med flera 2012) att politiken tappat kontakt med civilsamhället/föreningslivet efter sammanläggningar.

Japan är det land där sådana aspekter uppmärksammas mest. Okamoto (2012) pekar på 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 – alltså att den inomkommunala likvärdigheten försämrats. I det ljust 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. På liknande sätt finner Yamada (2018) att kvaliteten på offentlig service försämras i de nya storkommunernas periferier, och Yamada och Arai (2020) att befolkningen i tidigare egna kommuner, som i storkommunerna blir periferier, tappat politiskt inflytande.

Vi menar att utredningen därmed missar att uppmärksamma att medborgare som bor i kommuner som tappat status som centralort efter kommunsammanslagningar med stor sannolikhet riskerar 1) försämrat politiskt inflytande, samt 2) tappa närhet till och kvalitet på offentlig service. Dessa problem, föranledda av flerkärnighet vid kommunförstoring, försvagar sannolikt likvärdigheten mellan centrum och periferi i de nya storkommunerna – ett utfall som utredningen inte väger in i sin analys. Då likvärdighet är ett begrepp som är så centralt för utredningen, anser vi detta vara bekymmersamt.

4. Skuldöverföring – en olycklig idé

Ett av de mer uppseendeväckande förslagen i utredningen är att staten, för att uppmuntra och påskynda sammanläggningar, tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanslagningar. Beroende på hur många kommuner som väljer alternativet att gå samman, skulle förslaget kunna öka statens skulder med mellan 150–500 miljarder kronor. Av flera skäl menar vi att detta är en synnerligen dålig idé:

- **Förslaget går inte att försvara ekonomiskt.** Möjligen hade detta kunnat vara motiverat om sammanläggningar med mycket stor säkerhet ledde till kostnadsbesparingar utan att inverka negativt på demokratin. Men en hel del talar faktiskt för att vinsterna är osäkra och realiserade de är det nog små, medan de demokratiska kostnaderna är rätt säkra och rätt så höga. Kostnaden för skuldavskrivningsidén är mycket svår motiverad.
- **Förslaget skapar märkliga incitament och skickar underliga signaler.** Dels gynnas kommuner som betett sig oansvarig och riskfyllt på bekostnad av återhållsamma och sparsamma, dels kommer sammanslagningssmotivet (och eventuella folkomröstningar om densamma) att handla om att bli skuldfri snarare än fortsätta existera som självstyrande enhet. Det senare är synnerligen olyckligt: det riskerar att skymma en pre-folkomröstningsdebatt om demokrati, för- och nackdelar av att tillhöra en större enhet och en vilja till att fortsätta tillhöra en mindre, självstyrande enhet. I slutändan kommer därför kommuner som trots allt väljer att trycka på demokrati-, självstyrelse- och närhetsvärden – och förbli en egen kommun – att straffas för detta, då de som accepterar skuldavskrivningen mot att bli en del av en större kommun blir av med sina skulder. För att uttrycka det dramatiskt: avskrivningsidén är i allt väsentligt en moraliskt tveksam morot.
- **Förslaget tar inte hänsyn till oavsedda sidoeffekter.** En aspekt som fullständigt underbehandlas i utredningen är att en avgjord kostnad med sammanläggningar är att kommuner – åren innan det blir klart att staten avser genomföra en sammanläggningsreform – tar stora lån och därefter börjar bete sig ansvarslost med offentliga medel. De gör detta, då de vet att hela kollektivet i den nya storkommunen måste betala kostnaden av de utgifter/ investeringar kommunen gör innan sammanslagningen. Detta går igen i princip i alla sammanläggningsprocesser. I sin forskningsöversikt skriver Tavares (2018) att: "The single most decisive and consistent result is that local actors behave rationally and, when faced with top-down compulsory amalgamation reforms, **opportunistic spending prior to the actual reform is the norm.**" Samma slutsats nås av Blom-Hansen med flera (2016) som konstaterar att kostnader i samband med sammanläggningar i efterhand brukar bli höga eftersom "**municipalities about to merge often indulge in a last-minute flurry of spending**". Nyligen har Askim med flera (2018) sammanfattat litteraturen om sista-minuten-slöseri innan sammanläggning som följer:

There is strong ... empirical support for the notion that comprehensive amalgamation reforms incentivize local governments to short-term strategic positioning. Seen from the perspective of the soon-to-expire local governments, the soon-to-form large local government constitutes a "common pool" of resources that can be exploited before the amalgamation goes into effect. Local leaders are incentivized to relax fiscal policies and increase spending on local welfare goods and to accrue localized benefits by building or renovating schools and culture and sports facilities, for example, while they still have the authority to do so.

Detta händer alltså regelmässigt i samband med kommunsammanläggningar – och då har staten *inte* erbjudit någon morot i form av skuldavskrivning. Djävulens advokat kan fråga sig: är inte en befarad, oavsedd sidoeffekt av utredningens förslag, att denna återkommande mekanism får en turboeffekt – att vi får se år av oansvarigt ekonomiskt beteende i kommunsektorn tiden före det att sammanläggningar blir, och att staten därefter får ta den kollektiva notan. Såvitt vi kan se, diskuterar utredningen inte detta.

Sammantaget uppfattar vi förslaget om skuldöverföring från sammanslagna kommuner till stat vara mindre genomtänkt. Det 1) medför höga kostnader till osäker (och i så fall liten) vinst, 2) ger felaktiga incitament samt sänder opedagogiska signaler till kommunsektorn, och 3) riskerar att uppmuntra oansvarigt ekonomiskt beteende pre-sammangående med grannkommun(er).

5. Varför huvudsakligen vilja slå samman lands- och glesbygdskommuner?

Knappt 50 kommuner når inte upp till 8 000 invånare. Enligt utredningens måttstock är det främst dessa kommuner aktuella för sammanläggningar. Utredningen menar dock att behovet av sammanläggningar är mest angeläget i glesbygd – det är, menar man, inte lika angeläget med sammanläggningar i s.k. täta kommuner nära större stad (med argumentet att dessa har tillräcklig drifts- och utvecklingskapacitet). Detta går, åtminstone såvitt vi förstår tidigare analyser, på tvärs mot tidigare existerande uppfattningar i frågan (och det utan att någon uppdaterad empiri tillfogats analysen).

Som Sundström och Tingvall (2006) påpekar, ligger flertalet 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 i regel täcker stora geografiska områden). Givet de stora avstånden, människors faktiskt existerande boendeplatser, hur infrastruktur är dragen, liksom beaktat dagslägets befolkningssammansättning/åldersstruktur, är de inte realistiskt att räkna med att sammanläggningar är svaret på utmaningarna som föreligger i dessa ytstora och befolkningsmässigt krympande kommuner.

Berggren med flera (2006) återkommer till denna poäng när de skriver att sammanläggningar inte lär lösa glesbygdskommuners specifika glesbygdsproblematik, detta eftersom – för att återknyta till en formulering från Mats Svegfors: "Om man slår samman två stora glesa kommuner så får man inte en tät kommun, utan en ännu större gles kommun" (Land 2015). Tvärtom vad utredningen skriver, torde det istället vara precis som Sundström och Tingvall (2006) påpekar – den största besparingspotentialen vid sammanläggningar bör finnas i kommuner som befinner sig i storstadsregioner á la Skåne – alltså *just* täta kommuner nära större stad, dvs. den kommuntyp som utredningen vill undanta sammanläggningar.

Vi ställer oss frågande till att utredningen främst pekar ut *just* de till ytan stora och befolkningsmässigt krympande kommunerna som huvudkandidater till sammanläggningar. Det är just här – där avstånden är som störst och infrastrukturen mest sparsam – som man i förväg har minst skäl att förvänta sig utväxling av sammanläggning. I mindre kommuner som utredningen antyder kan undantas sammanläggningar (täta kommuner nära större stad), talar däremot en hel del för att potentialen är som störst.

6. Olika måttstockar för hur utredningen utvärderar alternativa lösningar?

Fördjupad och utökad mellankommunal samverkan får sägas vara det verktyg som utredningen ser som det huvudsakliga (realistiska) alternativet till kommunsammanläggning. Anläggs ett politiskt-filosofiskt perspektiv är samverkan, ur någon slags "genuin självstyrelsesynpunkt", att föredra framför sammanläggningar. Sammanläggningar innebär att en politisk gemenskap och territoriell enhet antingen med tvång eller frivillighet upplöses. Frivilligt ingångna avtal och överenskommelser tummar dock inte på självstyrelsevärde på det sättet. Med samverkanslösningar kan kommunen fortsätta att finnas kvar som politisk gemenskap och ett (inom konstitutionens gränser) självstyrande territorium – samtidigt som man förhållandevis flexibelt kan välja vilka andra kommuner man vill samverka med och om vad. Om samarbetet inte fungerar finns (åtminstone i teorin) möjligheter att dra sig ur och söka andra samverkanspartners eller testa att köra aktuell verksamhet på egen hand.

När utredningen utvärderar potentialen i samverkan, landar man slutligen i (s 681) att de på lång sikt aldrig kan uppnå vad sammanläggningar kan göra. Utredningen skriver därför att det i ett längre perspektiv kommer att bli nödvändigt med sammanläggningar. Detta kan man såklart tycka. Men, vi har problem med att se hur utredningen *analytiskt* tar sig till den slutsatsen. Lås oss illustrera med utredningens sätt att resonera om *input*- och *output*värden:

- I genomgången av samverkan som lösning uppmärksammas en rad demokratiproblem, i synnerhet ur medborgarperspektivet, och det gör utredningen tveksam till samverkanslösningen (minus på *input*värden, för att använda utredningens eget begrepp). Utredningen skriver också att kunskapen – såväl inomnationellt som internationellt - är bristfällig om de effekterna av samverkan (frågetecken för *output* sålunda, för att använda utredningens egen begreppsapparat).
- Men – faktum är att läget är minst lika illa för sammanläggningar, om de utvärderas med denna kravspecifikation: åtminstone är vår uppfattning att litteraturen är rätt tydlig med att vi kan förvänta oss försämrade demokrati efter sammanläggning (minus på *input*värden) – samtidigt som vi nog inte ska räkna med någon stärkt kostnadseffektivitet som följd av dem (frågetecken för *output*). Däremot följer en rad andra potentiella sidoeffekter som inte är önskvärda (potentiellt investerings- och slöserirall, ökad inomkommunal polarisering och minskad likvärdighet mellan centrum och nya periferier).

Känslan är att utredningen får en liten, liten kantring mot inkonsekvens i resonemanget: man väljer tydligt betona *inputproblem* med samverkan, men aktivt att släta över *inputproblem* med sammanläggningar. Man neutraliserar t.o.m. inputproblemen genom att aktivt diskutera (teoretiskt förväntade) demokratifördelar. Omvänt väljer man att aktivt ifrågasätta och lyfta tveksamheter kring *outputproblem* med samverkan; men undviker att dra slutsatserna av de många indikationer som finns på att sammanläggningar långt ifrån alltid för med sig tänkta fördelar (samt tycks ha en rad presumtivistiskt oattraktiva sidoeffekter).

Nu är det förstås lätt att vara efterklok. Men till denna kritiska reflektion om hur utredningen använt sitt utvärderingsinstrument, kan läggas att det hade varit önskvärt om utredningen själv omprioriterat sina resurser och finansierat en metodologiskt avancerad och ambitiös studie av samverkans kostnadseffekter. Som läget är nu, betraktar vi utredningens egna empiriska underlag som tunt: en (mestadels teoretisk) forskningsöversikt om transaktionskostnader samt kostnadseffektivitet inom enbart räddningstjänstförbund. Det vore fullt genomförbart, med rätt finansiering, att med den rika källa av offentliga data Sverige erbjuder, ta inspiration från de ambitiösa, kvasiexperimentella studier som Ferraresi et al (2018) samt Allers och de Greff (2018) genomfört i Italien respektive Nederländerna.³

³ Ferraresi med flera (2018) fann positiva effekter: "We find that being in a municipal union reduces the total per capita current expenditures by around 5 percent, without affecting the level of local public services. The effect is robust, persistent, and increasing up to six years after entrance." Allers och de Greff (2018) fann däremot negativa effekter, att mellankommunala samarbeten tvärtom tycks öka kostnader utan att för den skull leverera bättre kvalitet på service.

Som läget är nu, får vi hålla till godo med den enkätstudie som SKR tagit initiativ till, och där respondenterna faktiskt tycks vittna om mycket positiva effekter av samverkan. Resultatet bekräftas av en förhållandevis färsk masteruppsats från Linköpings universitet där Johan Flemgård (2019) analyserar samverkan vid livsmedelskontroller, och han kombinerar kvantitativa och kvalitativa metoder – och finner att ”Den sammantagna slutsatsen av både de kvantitativa och kvalitativa undersökningarna är ... att samverkan tycks leda till ökad effektivitet i service.” Därigenom verkar det nämligen som om utredningen underskattar outputpotentialen i samverkanslösningar, samtidigt som man överskattar vad sammanläggningar kan åstadkomma.

När utredningen läses från ax till limpa, upplever vi att detta lite grand präglar utredningen. Utredningen ger intrycket av att aktivt tona ned eller förbise avigsidor med sammanläggningar. På motsvarande sätt lyfter man fram fördelarna med dem. Omvänt tenderar man att lyfta fram nackdelar/otillräcklighet med några av de alternativa lösningarna (läs: samverkan och asymmetriskt styrelseskick) medan man förbiser och/eller undergräver potentialen i dessa. Mer eller mindre subtielt driver detta utredningstexten mot att närmast ofrånkomligen landa i slutsatsen att sammanläggningar är det huvudsakliga svaret till kommunsektorns problem.

Detta är en slutsats som vi, enligt återopad argumentation, anser vara tveksam.

Referenser

Allers, Maarten A och J.A. de Greef (2018). "Intermunicipal cooperation, public spending and service levels", *Local Government Studies* 44(1), 127–150.

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, Sören Serritzslew 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.

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

Dahlberg, Matz, EvaMörk och Hanna Ågren (2005). "Har kommunens storlek någon betydelse för den lokala demokratin?", *Ekonomisk Debatt* 33(5), 33–47.

Erlingsson, Gissur Ó & Johan Flemgård (2018). *Att (om)organisera den politiska basnivån*. CKS: Linköpings universitet.

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.

Ferraresi, Massimiliano, Giuseppe Migali och Leonzio Rizzo (2018). "Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions", *Journal of Regional Science*, early view

Flemgård, Johan (2019). *Effekter av mellankommunal samverkan*. Masteruppsats, statsvetenskapliga institutionen, Linköpings universitet.

Gendzwill, A. mfl (2020). "The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies", *Space and Policy*, early view online.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13562576.2020.1747420>

Johansson, Folke (2007a). "Demokratin i små och stora kommuner: Ett medborgarperspektiv", i Folke Johansson med flera (red) *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Levinson, K., Thøgersen, M., & Ibsen, B. (2012). "Institutional reforms and voluntary associations", *Scandinavian Political Studies*, 35(4), 295-318.

Kolam, Kerstin & Christina Ekman (1992). *Kommundelningar: Erfarenheter och utfall*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen.

Nielsen, Peder (2003). *Kommunindelning och demokrati: Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

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

Schaap, Linde 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.

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.

Yamada, Kyohei (2016). "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 Affairs Review*, 54(3).

Yamada, Kyohei & Kiichiro Arai (2020). "Do boundary consolidations alter the relationship between politicians and voters? The case of municipal mergers in Japan", *Local Government Studies*, early view online.