

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STV 561
HT 1998/1999
Handledare: Tomas Bergström

Kommundelningar
De rikas uttåg från det gemensamma eller
demokratins räddning?

Gissur Ó. Erlingsson

Innehållsförteckning

1. Ämnespresentation	2
1.1 Syfte och frågeställningar	2
1.2 Teoretiska utgångspunkter	3
1.3 Metodologiska svårigheter	4
1.4 Tidigare forskning	5
1.5 Uppsatsens uppläggning	5
2. Del av ett större teoretiskt sammanhang?	7
2.1 Ekonomi, solidaritet och identitet	7
2.2 Påverkar globaliseringen våra identiteter	8
3. Hypotesen grundläggs – problemet definieras	11
3.1 Public-choice och segregation	11
3.1.1 Charles M. Tiebout: Fotröstande och dess konsekvenser	11
3.1.2 Albert O. Hirschman: Att lämna eller stanna kvar och påverka	12
3.2 Välfärdsstaten: Det ideologiska argumentet	13
3.3 Välfärdsstaten: De instrumentella argumenten	14
4. Kommunernas historia	16
4.1 1862: Kommunerna skapas	16
4.2 1952 års storkommunreform	16
4.3 1962-74: Kommunblocksreformerna	17
4.4 Vad hände sedan?	18
5. Hypotesen prövas	19
5.1 De mer välmåendes utbrytningsförsök	19
5.2 Andra och/eller överlappande förklaringar	21
5.2.1 Centralortsproblematik	21
5.2.2 Makthypotesen	21
5.2.3 Kommunal avkolonisering	22
5.2.4 Brist på gemenskapskänsla	23
6. Kommundelningar och demokrati	24
6.1 Kommundelningar som demokratisk reform...	24
6.2 ...inte nödvändigtvis!	25
6.3 En ny typ av demokrati för 2000-talet?	26
6.3.1 Att rädda gemenskapen: Kommunitarister och delningar	26
6.3.2 Att rädda demokratin: Deltagardemokrater och delningar	27
6.4 Kommundelsnämnder som terapeutisk demokrati	28
7. Reflektioner och slutsatser	29
7.1 Analyserande reflektioner	29
7.2 Slutsatser	31

1. Ämnespresentation

Frågan om delning av kommuner är het. Bara under den senaste veckan [v. 24 1997] hade den diskuterats i minst fyra fullmäktige. Kammarkollegiet dignar under ansökningar, yttranden och andra underlag (*KommunAktuellt*, 1997, 21:2).

För omkring ett halvt sekel sedan fanns det uppemot 2500 kommuner i Sverige. Indelningen hade sitt ursprung i 1862 års kommunalförordningar, som på 1930-talet började uppfattas som omoderna. Många kommuner hade fått stora ekonomiska problem när urbaniseringen ökade, vilket fick till följd att skattebasen sjönk. Samtidigt ställde en expanderande välfärdsstat allt större krav på kommunerna. Detta gav upphov till idéer om att slå samman kommunerna till befolkningsmässigt större enheter, vilka sedermera realiserades genom den s.k. *storkommunreformen* (1952) och *kommunblocksreformen* (1962-74). Genom dessa minskade antalet kommuner till 277. Vägledande argument vid sammanläggningarna var att kommunerna skulle vara optimala ur förvaltningssynpunkt. Effektivitetsargument och ett antagande om stordriftsfördelar var således viktiga motiv till sammanläggningarna.

Fram till 1974 var trenden således entydig. Vi gick mot ständigt större och färre kommunenheter. Under de två senaste decennierna har denna trend dock långsamt börjat vända. Många delar av de nya kommunerna var missnöjda med den situation som hade uppstått i de nya enheterna, och började aktivt sträva efter att åter bli egna kommuner. Under 1980-talet skedde åtta kommundelningar. Den s.k. *Lokaldemokratikommittén* uppfattar dessa som oproblematiske och menar att de i första hand skall förstås som justeringar av olyckliga sammanläggningar (SOU 1990:93). Det finns ingen anledning för mig att här gå i polemik med deras slutsatser. Vad jag ändå menar vara värt att uppmärksamma är att viljan att bryta sig ur kommuner förefaller ha ökat under 1990-talet. Det är en fråga som enligt Rolf Andersson - samordnare för *Nätverket nya kommuner* - jäser ute i kommunerna (Andersson, 981201; *KommunAktuellt*, 1997, 21:2 och 1997, 4). I skrivande stund är antalet svenska kommuner 289 till antalet.

I sig är det inget problem att antalet kommuner ökar. Vad som dock är slående i de mest aktuella fallen av utbrytningsförsök, är att många visar upp en mer gynnsam socioekonomisk struktur än övriga den kommun man vill lösgöra sig från. De som senast gick till folkomröstning i frågan är Askim, Torslanda och Älvsborg, som har det gemensamt att de anklagats för att vara osolidariska mot övriga delar av Göteborgs kommun (Rydberg & Hjälmsjö, 980821). Än mer uppenbar ter sig Limhamns eventuella utbrytning från Malmö kommun, där initiativtagaren inte sticker under stol med att motivet till utbrytningsförsöket är att limhamnsborna är trötta på att betala för Malmös mer problemtungda delar (*KommunAktuellt*, 1998: 36). Vid en hastig blick över de fall som massmedierna på senare tid uppmärksammat, tenderar 1990-talets presumtiva utbrytare att vara mer välmående kommundelar. Enligt min mening är detta ett fenomen som bör studeras och sättas in i ett större teoretiskt sammanhang.

1.1 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen kan sägas ha två övergripande, om än relaterade, syften. Det ena ligger på en hög abstraktionsnivå och har ambitionen att placera, vad jag i fortsättningen kallar *kommundelningsfenomenet*, i ett bredare teoretiskt sammanhang. Detta implicerar att den ökade viljan att dela kommuner inte är isolerat till de senaste två decenniernas Sverige. Det andra syftet är mer empiriskt orienterat och fokuserar på att undersöka vad de kommuner som försökt bryta sig loss har gemensamt. Mer specifikt vill jag prova förklaringsvärdet hos en hypotes som antyder att kommundelningsförsöken är ett uttryck för vad man brukar referera till som *secession of the rich*¹. Tesen lyder:

De delar av kommuner som strävar efter att bryta sig loss i syfte att skapa egna dito har högre medelinkomst, färre invandrare, lägre arbetslöshet och färre socialbidragstagare än övriga kommunen.

Antagandet är att utbrytningsförsöken görs i ekonomiskt egenintresse, att utbrytardelarna tröttnat på att betala för invandras, arbetslösas och socialbidragstagares välfärd.

Måne är det kontroversiellt att hävda att så är fallet. Den rådande uppfattningen tycks vara att kommundelningar sker för att kommunsammanslagningarna var olyckliga och att delningarna därför kan uppfattas som *skilsmässor* som konsekvens av misslyckade *gifter*. Således uppfattas kommundelningar främst som justeringar av olyckliga sammanslagningar (SOU 1993:90; Backlund, 981114; Sundström, 981116).

Denna studie skall inte uppfattas som ett försök till att isolera en helt ny förklaringsvariabel. Snarare är den ett sätt att komplettera bilden av kommundelningsförsöken med ett delvis nytt angreppssätt. Ambitionen är med andra ord att kasta ett nytt ljus över kommundelningsfenomenet. Jag provar en tes som sällan berörs i utredningssammanhang, men vars förklaringsvärde ibland finns underförstått i massmedier (t.ex. *KommunAktuellt*, 1997: 4).

Denna studie fokuserar enbart på socioekonomiska faktorer, då jag menar att hypotesens överensstämmelse med verkligheten innebär att det råder en oförenlighet mellan den ökade viljan att dela kommuner och idén om en omfördelade välfärdsstat. De frågeställningar som driver fram uppsatsen är:

- Kan de ökade delningsförsöken förstås som uttryck för globala processer?
- Hur kan hypotesen om rika kommuners delningsönskan teoretiskt underbyggas? Konstituerar hypotesens eventuella överensstämmelse med verkligheten ett problem?
- Hur ser de kommuner som försöker bryta sig loss ut i relation till restkommunen? I vilken omfattning kan tesen förklara kommundelningsförsöken?
- Vilka är de demokratiska implikationerna av kommundelningar?

¹ Jfr Buchanan (1991: 16) där han exemplifierar fenomenet i internationell kontext med Katangas kamp för att lämna Kongo, Biafras försök att lämna övriga Nigeria, Baskiens separatism i Spanien och då Slovenien, när det begav sig, önskade lämna Jugoslavien. Mer uttalat finns detta sätt att resonera i Italien hos de s.k. lombardisterna och deras parti, *Lega Nord*, som strävar efter att separera mer välmående Norditalien från de fattigare södra delarna. På lokal nivå återfinns fenomenet i brasilianska inhägnade rikemansklaver, där mer välmående trätt ur den större gemenskapen för att rå om sig själva (Martin & Schuman, 1997). För en översikt över liknande fall, se Horowitz, 1985: 243f.

1.2 Teoretiska utgångspunkter

Uppsatsen bärs upp av tre teoriavsnitt. Det *första* är består av en sammanflätning av teorier som förklarar hur kommundelningsfenomenet kan förstås i ett globalt sammanhang, och inte är isolerat till de senaste två decenniernas Sverige. Det är ett sätt att förklara hur det kommer sig att delningsviljan förefaller öka under 1990-talet. Det *andra* består av en public-choiceidé, där människor antas vara rationellt kalkylerande individer som på såväl marknaden som och i samhällsliga sammanhang agerar i syfte att maximera sina egenintressen. Detta motiverar hypotesformuleringen. Det *tredje* är en översiktlig bild av en välfärdsteoretisk debatt där nyliberala idéer möter argument för en omfördelning, universell välfärdsstat. Fokus är här både ideologiska och instrumentella argument för en omfördelning välfärdsstat, i syfte att understryka varför det från välfärdsteoretiskt håll kan argumenteras att rika kommundelars utbrytningar konstituerar ett samhällsproblem.

1.3 Metodologiska svårigheter

Studien använder sig av ett *hypotetiskt-deduktivt* angreppssätt, vilket i praktiken innebär att jag provar hållbarheten i en *public-choiceinspirerad* hypotes. Detta angreppssätt är associerat med kvantitativa metoder, vilket aktualiserar problemet kring vilken den mest lämpliga insamlingsmetoden av relevanta data är (Halvorsen, 1992: 79). Det skall sägas att det inte varit ett lätt arbete att ta fram statistik för att överhuvudtaget kunna prova den uppställda tesen. De utredningar som gjorts tar sällan eller aldrig upp de variabler jag här fokuserar på (invandrare, socialbidragstagare, arbetslösa och medelinkomst utbrytardel visavi restkommun). Statistik för dessa har inte heller funnits på någon relevant nivå, och mina resurser har inte heller lämnat utrymme för beställningar från SCB eller resor till de aktuella kommunerna.

Studien fokuserar på *allvarligt menade* fall av utbrytningsförsök. Som sådana definieras fall som gått ända till att en ansökan om delning lämnats till kammarkollegiet. I föreliggande undersökning är dessa 24 till antalet. Denna definition innebär t.ex. att fallet Limhamn utelämnas, och används här endast i illustrativt syfte eftersom frågan nyligen aktualiserats där.

Tillvägagångssättet har varit som följer. I första hand har jag utgått från tillgängliga utredningar. Dessa har inte påträffats för alla fall, och har jag haft dem tillgängliga har de i regel inte berört det som är intressant för denna studie. Nästa steg har varit att ringa upp de aktuella kommunerna, bett om att bli slussad till någon som är insatt i kommunens demografi och sedan bett denne göra en jämförelse mellan utbrytardelen och den övriga kommunen avseende de variabler jag är intresserad av. Antingen har dessa haft statistiken lättillgänglig och givit mig direkta svar, eller avgivit *kvalificerade gissningar*. För att använda metodologisk terminologi: det har rört sig om *expertintervjuer* för att få en känsla för *tendenser*. Det handlar alltså inte om några statistiska precisionsinstrument, vilket inte heller är poängen. Om en utbrytardel är *märkbart* mer välmående och *uppenbarligen* har färre invandrare, arbetslösa och socialbidragstagare, har kommunernas statistiker haft känsla för detta. Det är ju precis de uppenbara fallen som är de intressanta för vårt vidkommande².

Utöver detta, har jag ansett det vara av vikt att göra djupdykningar i ett par av fallen för att illustrera hur de enskilda utbrytaraktörerna resonerar³. Meningen med detta är att ge undersökningen ett djup genom att låta några av utbrytarna (*informanter*) komma till tals genom djupintervjuer med öppna frågor. Frågorna har inte följt någon given mall, utan har utvecklats

² I bilaga 1 redovisas genomgången av fallen som "mini-fallstudier". Det nödvändiga för studien finns med för alla utbrytarfall, nämligen de variabler hypotesen avser. Allt utöver detta används för att illustrera speciella, lokala aspekter av utbrytningsförsöken, eller som ren kuriositet för den intresserade läsaren.

³ Dessa intervjuer återfinns i bilaga 2.

efter hand när vi rört oss kring vad motiven till delningsförsöket varit och försökt blottlägga om hypotesen stämmer, d.v.s. vilken roll de ekonomiska argumenten egentligen spelat.

Problemen med sådana intervjuer är välkända, och i mitt fall har de huvudsakligen varit av två slag. För det första är det ett svårhanterligt problem att få människor att ”ta bladet från munnen” när deras eventuella brist på solidaritet med andra människor diskuteras. Det andra problemet har varit att jag av resursskäl tvingats göra telefonintervjuer. Problemen med sådana är legio. Kroppsspråk, ögonkontakt och närhet är viktiga ingredienser i intervjusituationer. I idealfallet skapar de ett förtroende mellan intervjuare och respondent. Nyanser försvinner, intervjuarens lyhördhet blir sämre, vilket kan få till följd att vissa följdfrågor går förlorade. Därför är det möjligt att ”öga mot öga”-intervjuer hade kunnat mildra det första problemet, att informanterna hade talat öppnare och mer förtroligt under sådana omständigheter.

1.4 Tidigare forskning

Som Peder Nielsen (1996) anmärker, har statsvetare i någon större utsträckning intresserat sig för hur kommunala gränser skall dras. I den mån de berört frågan har det ofta handlat om vilken den mest optimala storleken varit ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv. Nielsen själv är intresserad av att undersöka hur politiska enheter skall avgränsas och om stark eller svag gemenskapskänsla i kommunerna är korrelerad till en önskan att vilja träda ur kommuner. Den text jag refererar till i denna uppsats är i första hand en teoretisk grund för den avhandling Nielsen arbetar med, och syftar främst till att generera ett antal hypoteser kring demosfrågan i Sveriges kommuner.

Kolam & Ekman (ref. i SOU 1993:90) genomförde en undersökning av de kommunindelningar som skedde mellan 1979-93. Denna rapport kallas *Kommundelningar – erfarenheter och utfall*. Som titeln antyder handlar det om en undersökning om erfarenheter av genomförda delningar. Deras slutsatser är att demokratin och medborgaropinionen spelade en avgörande roll i dittills genomförda kommunindelningar.

Den undersökning som mest systematiskt tagit sig an uppgiften att göra en genomgång av kommunindelningarna är SOU 1993:90. Slutsatsen av denna genomgång kan kortfattat sammanfattas med att ”kommundelningarna är inte ett problem”. De ses helt enkelt bara som justeringar av olyckliga sammanslagningar. Vad gäller den studie som jag genomfört skiljer den sig från nämnda SOU på det viset att den dels sträcker sig ända fram till hösten 1998, dels att den uttalat anlägger ett s.k. *secession of the rich*-perspektiv.

Våren 1998 gjorde jag själv en fallstudie om den senast lyckade utbrytningen, Sveriges 289:e kommun Nykvarn. Genom att följa debatten på debattsidorna i den lokala *Länstidningen* och samtala med människor från Nykvarn, drog jag slutsatsen att det finns skäl att misstänka att andra motiv än demokratimotiv som kan förklara den ökade viljan att dela kommuner. Nykvarns demografi skiljer sig betänkligt från övriga kommunen. Den nyblivna kommunen är ett utpräglat villaområde med högre medelinkomst, färre invandrare, färre socialbidragstagare och lägre arbetslöshet än resten av huvudkommunen, Södertälje (Erlingsson, 1998a: 14). Denna fallstudie drev mig att resa mig över det enskilda fallet och skåda kommunerna ur ett bredare perspektiv för att se om tendensen kan översättas till övriga fall av utbrytningsförsök.

1.5 Studiens uppläggning

I *kapitel 2* befinner vi oss på en hög abstraktionsnivå. Här görs en ansats till att placera kommundelningsfenomenet in i en diskurs som antyder att det är ett uttryck för den tilltagande globaliseringen och debatten om nationalstatens omvandling. Här grundläggs idén att kommunindelningarna inte är isolerade till de senaste två senaste decenniernas Sverige, utan kan uppfattas som ett uttryck för övergripande samhällsförändringar.

Kapitel 3 innebär att uppsatsens fokus skärps och svarar på frågan hur hypotesen är teoretiskt grundad. En renodlad version av public-choice teorin presenteras och kompletteras sedan med en

statsvetenskapligt färgad variant av densamma. Vidare uppehåller vi oss här vid sambandet mellan ett nyliberalt tankesätt – som kritiserar en omfördelande, universell välfärdsstat – och tesen om att det är rika kommuner som försöker bryta sig loss. Givet att hypotesen stämmer kan det hävdas att en oförenlighet råder mellan utbrytningsförsöken och idén om en omfördelande välfärdsstat.

Kapitel 4 leder oss närmare studiens empiriska del. Här presenteras översiktligt kommunernas historia. Samtidigt skildras debatten kring frågan hur synen på lämpliga kommunstorlekar har förändrats under det senaste seklet.

I *Kapitel 5* redovisas sedan den empiriska undersökningen. Hur många fall gör hypotesen anspråk på att förklara? Här är jag noga med att understryka att jag bara är intresserad av att visa hypotesens förklaringsvärde. Något krut på att förklara enskilda fall som hypotesen inte täcker kommer inte att slösas. Istället redogör jag för ett antal alternativa och/eller överlappande förklaringar som kan antas ligga bakom viljan att dela kommuner och exemplifierar dessa med representativa fall.

Kapitel 6 tar sig an det s.k. demokratiargumentet, den fråga utbrytarna oftast och mest eftertryckligt refererar till. Här framläggs argument för mindre enheter, dessa bemöts av tankar om att storleken egentligen inte spelar någon roll och sedan summeras debatten med något ljusare syn på kommunindelningarna som riktar in sig på att kommunindelningar kan vara ett sätt att rädda en stagnerande svensk demokrati in i 2000-talet. Kapitlet avslutas med delningsförespråkarnas kritik mot stads- och kommunalnämndsreformen, en reform som delningsmotståndare menar kan uppväga det demokratiunderskott som anses finnas i storkommunerna.

Avslutningsvis knyts de trådar som lagts ut under studiens gång samman i *kapitel 7*, där några mer analyserande avslutande reflektioner förbereder oss för de slutsatser jag drar av studien.

2. Del av ett större teoretiskt sammanhang?

Syftet med detta kapitel är att sätta in kommundelningsfenomenet i ett bredare teoretiskt sammanhang som antyder att de senaste decenniernas kommundelningsförsök kan förstås som uttryck för övergripande samhällsprocesser. Ambitionen är att visa på ett samband mellan den internationellt sett ökade strävan efter återgång till mer lokala enheter och det kommundelningsfenomen som här står i fokus. Frågan är om det kan hävdas att en allt mer sammanflätad värld med återkommande finansiella kriser påverkar våra identiteter och/eller politiska lojaliteter?

2.1 Ekonomi, solidaritet och identitet

Synvillan eller inte, globalt sett verkar det förhålla sig så att nationalismen ökat det senaste decenniet. Jag tror att svaret till detta kan finnas i det faktum att historien – för att travestera Francis Fukuyama – tagit slut. Logiken bakom hans uttalande är att den liberala demokratins utmanare, det forna östblockets politiska och ekonomiska system, rasat samman (Fukuyama, 1992). I dess kölvatten har en historiens återkomst skymtat, nämligen en uppsjö av nationalistiska rörelser. Det gäller inte bara i det forna östblocket, utan även i tredje världen, där konflikter som tidigare analyserades med glasögon färgade av det kalla kriget numera uppfattas som etniska. Det senaste decenniets ökade nationalism förefaller således delvis hänga samman med att det kommunistiska systemet rasat samman (jfr Horsman & Marshall, 1996).

Självklart finns det en mängd konkurrerande teorier som gör anspråk på att förklara systemets sammanbrott. David Beetham (1991) framlägger *en* förklaringsmodell som jag finner lockande, samtidigt som den kan kasta ett förklarande ljus över det kommundelningsfenomen

som här står i fokus. I ett initialskede byggde det sovjetiska systemet sin legitimitet på ekonomiska framgångar. När sedan de ekonomiska framgångarna stagnerade och sedermera uteblev, minskade systemets legitimitet. I samma takt som legitimiteten minskade, sjönk även medborgarnas vilja att göra personliga uppoffringar för systemets skull. Uppoffringarna kunde t.ex. gälla ekonomiska reformer för att förbättra statens ekonomi, som i förlängningen kunde bidra till att återvinna systemets legitimitet. Detta ledde till att legitimiteten än mer ur-holkades, som i sin tur fick till följd att maktapparaten fick lägga mer resurser på repressiva medel för att hålla befolkningen laglydig. Den politiska eliten fick då mindre resurser över till att ”köpa” medborgarnas lydnad. De fångades därmed i en ond cirkel som bröt ned den legitimitet systemet en gång haft, vilket fick till följd att systemet rasade samman (Beetham, 1991; jfr Horsman & Marshall, 1994: 64f).

Sovjetunionen hade utan tvivel stora ekonomiska problem mot slutet av sin era. James G. Kellas beskriver kärnfullt hur lokalt missnöje börjar gro när ett systems ekonomiska framgångar uteblir: ”Nationalism feeds on economic discontent, and channels it into a nationalist perspective” (Kellas, 1991). Jag hävdar att det finns skäl att sätta in kommun-delningsfenomenet i det här sammanhanget.

Sedan 1990-talets början har antalet utbrytningsförsök ökat (*KommunAktuellt*, 1997, 21), en period då ekonomiska kriser började ta ett allt stadigare grepp om samhället. Under denna tid har välfärdsstaten blivit allt sämre på att ”leverera varorna”. Nedskärningar har gjorts inom offentlig sektor, sjukvården har försämrats, skolorna likaså och arbetslösheten ökat. Detta har fått till följd att några hävdar att den svenska välfärdsmodellen rämnat (Rothstein, 1998). Enligt Beethams logik börjar välfärdsmodellens legitimitet svikta. Ytterligare tecken på detta är nyliberala idéers intåg på 1990-talets politiska dagordning, som i sin tur också bidragit till det fortsatta nedmonterandet av välfärdsmodellen (t.ex. Lundquist, 1998)⁴. Detta är en trend som återkommit i de flesta västeuropeiska stater. Jag anser det rimligt att anta att de traditionella nationella gemenskaperna påverkas av detta. Steven Vertovec noterar detta, och slår fast att: ”It is the cutting back of social programmes (...) which many observers see as a catalyst to societal breakdown” (Vertovec, 1998: 5). Ekonomiska kriser och välfärdsstatens omvandling bidrar enligt ett sådant synsätt till ett samhälleligt sönderfall, en gemenskapens upplösning.

En tanke är då att slumrande, mer egoistiska och lokalt orienterande tankegångar väcks till liv när det blir sämre tider. Frågan är då, hypotetiskt sett, om de ökade kommun-delningsförsöken kan sättas in i detta sammanhang? Utbrytningarna skulle då kunna förstås som en reaktion mot att välfärdsstaten inte längre utför de uppgifter den en gång var skapad att utföra, vilket skapar missnöje och en önskan om att få lämna den stora kommunen för att själva rå om sitt eget hus. I detta kan också finnas mer eller mindre tydliga element av xenofobi. Vid krisens början, kring valet 1991, kunde vi se hur ett populistiskt parti kallat Ny Demokrati skördade stora framgångar.

I den ekonomiska krisens svallvågor har även en mängd lokala partier bildats och/eller vuxit i styrka. Valet 1998 innebar att sådana partier fick sina hittills största framgångar, partier som ofta vädjar till någon form av lokalpatriotism eller invandrarfientlighet. Folke Johansson menar att detta är ett tecken på att de traditionella partierna mist sin självklara bas ute i kommunerna (DN 980930: A11). Faran är att ekonomiska kriser innebär det skräckscenari Beck målar upp: ”Utan materiell trygghet finns ingen politisk frihet. Alltså ingen demokrati, alltså hotas alla av nya och gamla totalitära regimer och ideologier” (Beck, cit. I Martin & Schuman, 1997: 276). Det är

⁴ Vad som här är orsak och vad som är verkan är inte helt klart, och diskussionen skulle kräva större utrymme än vad denna uppsats tillåter. Låt oss dock göra en utsvävning och i Marx anda anta att de materiella faktorerna påverkar idéerna, och inte tvärtom (t.ex. Campbell, 1986). Låt oss sedan rikta uppmärksamheten mot 1990-talets ekonomiska kris. Statsmakten måste på något sätt handskas med krisen. Det är i detta led de materiella förhållandena påverkar idéerna. Ekonomism, inslag av liberala tankegångar, blir resultatet (med allt vad det inneburit av avregleringar och konkurrensutsättning av kommunal verksamhet. Å andra sidan kan det hävdas att den ekonomiska krisen enbart är en chimär, konstruerad för att skapa ett krismedvetande bland medborgarna för att legitimera nedskärningar inom den offentliga sektorn (Persson, 1997).

åtminstone inte orimligt att förstå den ökade önskan att bilda egna kommuner som en konsekvens av den ekonomiska krisen.

2.2 Påverkar globaliseringen våra identiteter?

The consequence of the global opening which characterized the 1980s, the breaking down of borders, was the *weakening of communities* that had sustained political structures (min kursivering, Horsman & Marshall, 1994: 171).

Nationalstatens minskade politiska och ekonomiska betydelse är ett populärt forskningsområde och uppmärksammas såväl inom som mellan forskningsdiscipliner (t.ex. antologierna Segerstedt, 1991 och Gustavsson & Lewin, 1996). Enkelt beskrivet kan nationalstatens minskade betydelse sägas vara en konsekvens av den ökade internationaliseringen. Inter-nationaliseringen, i sin tur, kan definieras som en mängd processer som står utanför statens kontroll och innebär att gränserna mellan nationella och internationella nivåer suddas ut. Processerna består av att varor, tjänster, kapital och arbetskraft numera flyter obehindrat över nationsgränser (Gidlund & Jerneck, 1996: 17).

Vad som blir allt mer påtagligt är att nationalstaten kommit på mellanhand. Den är för stor för vissa problem (t.ex. enhetliga system för sjukvård, barnomsorg och äldreomsorg) samtidigt som den är liten för andra (av typen industriutveckling, internationell brottslighet och miljöförstöring) (Zetterberg, 1991: 84f). Detta har mer eller mindre tvingat fram överstatliga samarbetsformer och decentralisering av politiska beslut.

Detta är den *objektiva* sidan av globaliseringen, den sida statsvetenskapen traditionellt fokuserat på. Den mer *subjektiva* infallsvinkeln uppmärksammas mindre ofta, enligt vilken globaliseringen måste analyseras utifrån två aspekter, "both to the compression of the world *and* to the intensification of the consciousness of the world as a whole" (Robertson, 1992: 8). Globaliseringen handlar då både om ökningen av den globala interdependensen *och* människors medvetenhet om denna. Frågan är hur de senaste decenniernas överförande av makt uppåt och neråt i systemet, sammanflätning av ekonomier och utsuddande av territoriella gränser har påverkat våra identiteter?

I detta sammanhang finns det skäl att fråga sig vad identiteter är och om dessa alltid är tydligt definierade? Janerik Gidlund menar att det alltid finns gamla, nya och potentiella identiteter, och att de identiteter vi idag väljer att tillskriva oss (t.ex. den nationella) inte på något sätt är givna. Författaren hävdar att omständigheterna styr politiseringen av identiteterna (Gidlund, 1993: 21). Själv sluter jag mig till tesen att globaliseringen är en sådan omständlighet.

I linje med detta konstaterar Gidlund att Europa nu upplever en djup rekonstruktion av medvetanderummen (Gidlund, 1993: 25). Globaliseringen innebär en omvandling av politikens grunder. Gidlund menar att det är befogat att tala om ett kvalitativt nytt historiskt skede som innebär att det skapas förutsättningar för nya politiska institutioner. Han ser det ökade debattutrymmet kring *Regionernas Europa* som ett uttryck för detta. Själv argumenterar jag för att den växande önskan att bilda nya kommuner kan placeras i denna diskurs. För mig förefaller det uppenbart att något sker med våra identiteter när vi konfronteras med återkommande ekonomiska kriser i en allt mer sammanflätad värld. Frågan är bara hur dessa identitetsförändringar äger rum?

Horsman & Marshall (1994) berör detta när de uppehåller sig kring frågan hur nationalstatens minskade autonomi påverkar kontraktet mellan medborgare och nationalstat. Globaliseringen har gjort det mycket svårt för enskilda stater att hantera sina ekonomier. De kan inte längre skydda sina medborgare mot återkommande finansiella kriser och inte heller motverka ökad arbetslöshet företag bestämmer sig för att flytta till andra länder (Horsman & Marshall, 1994: 175). Detta innebär att:

globalization (...) does undermine the types of community we have inherited, and in particular the nation-state. Other forms of community can be manufactured, synthesized, invented and imagined, some of them larger, some smaller, but on different bases. It is not physical boundaries that are redrawn; it is also social boundaries (Horsman & Marshall, 1994: 172).

Att globaliseringen bidrar till upplösandet av nationella gemenskaper och en längtan efter att skapa nya sådana, återkommer hos Roland Axtmann. Samtidigt som globaliseringen upplöser nationalstaten, blir det svårare för medborgaren att identifiera sig med denna. Detta fördjupar i sin tur rotlösheten, alienationen och leder till ökad strävan efter alternativa identiteter (Axtmann, 1996: 71f). I samma anda menar Martin & Schuman (1997: 197) att globaliseringen får till följd att det sociala kittet börjar spricka.

Med denna teoretiska bakgrund kan de sociala förändringar vi sett under 1990-talet ses som en produkt av den ökade globaliseringen. Enligt ett sådant synsätt är förändringarna orsaken till att lokala, regionala och nationalistiska rörelser växer fram, att den sociala oron ökar och att 1990-talets politiska stridigheter ofta kretsar kring att etablerade partier utmanas av högerorienterade, populistiska och/eller regionala partier (Horsman & Marshall, 1994: 131 och 175; jfr Martin & Schuman, 1997).

Som nämnades tidigare (2.1) har dessa tendenser även kunnat märkas i Sverige. I tidigare arbete har jag argumenterat för att det svenska välfärdssystemets legitimitet sviktar (Erlingsson, 1998b). 1998 års valdeltagande var det lägsta på 40 år och innebar dessutom ett rekord i blankröster. Misstroendet mot politikerna ökade med sex procentenheter jämfört med tidigare val (*Speciellt*, 980927). Lägg därtill att lokala, icke-traditionella partier fick sina hittills största valframgångar, och ni har ramen kring en bild som skisserar en uppvisning i misstro mot det politiska systemet. Enligt mitt sätt att se det är det ett tydligt tecken på den sociala oro Horsman & Marshall talar om och den spricka i sociala kittet Martin & Schuman uppmärksammar. Globaliseringen, med alla de konsekvenser den har för nationella ekonomier och lokala kulturer, kan delvis förklara de senaste decenniernas ökade sökande efter mer lokala identiteter.

Somliga hävdar att Sveriges relativt homogena etniska, språkliga, religiösa och kulturella sammansättning underlättade för införandet av välfärdsstaten, att det faktum att välfärdsstatens välsignelser gavs av *svenska* skattebetalare till andra *svenskar* gjorde det lättare för de mer välmående att bära skattebördan (Zetterberg, 1991: 76; jfr Holmes, 1995: 261). Möjligen är det på det viset att de senaste decenniernas sociala och politiska omvälvningar gjort att den svenska identiteten och värderingarna genomgått förändringar som inneburit att banden mellan svenskarna försvagats? Det förefaller finnas skäl för ett sådant påstående, åtminstone om man accepterar att det skett en värdeförskjutning i samhället, från *kollektivism* till *individualism*, som Bo Rothstein tillskriver den ökade etniska heterogeniteten i samhället. Detta får honom att fråga sig om ”den ökade individualismen hos medborgarna också [innebär] minskat intresse för socialt ansvarstagande?” (Rothstein, 1994: 33; jfr SOU 1990:44).

Är det inte troligt att detta i sin tur utmynnat i ett försvagat stöd för en välfärdsstat som, under perioden då globaliseringen tilltagit, blivit allt sämre på att uppfylla sina åtaganden? Att detta bidragit till en ökad längtan att efter att rå om sig själv, vilket – enligt de utgångspunkter som här presenterats – bland annat tagit sig uttryck i kommunedelningsfenomenet? Andra uttryck för dessa förändringar skulle kunna vara de rikas påstådda utträde ur den politiska gemenskapen (Peterson et al, 1998: 149) och det faktum att välutbildade svenskar (tre gånger fler än för fem år sedan) väljer att bosätta sig utomlands där lönerna är högre och skatterna är lägre, för att sedan inte återvända till Sverige (*Reportrarna*, 981117).

Men i fallet kommunindelningar kanske det är som förespråkarna för delningar hävdar, att delningarna helt enkelt är ett sätt att rädda demokratin? Det verkar inte vara helt orimligt att översätta Kampelmans fråga till den svenska kontexten: ”Are we entering an age of democracy or an age of disorder?” (Kampelman, 1993: 11). Låt oss nu bli mer specifika och teoretiskt grundlägga varför man kan tro att det framför allt är mer välmående kommundelar som önskar lämna sina kommuner och varför detta i så fall konstituerar ett samhällsproblem.

3. Hypotesen motiveras. Problemet definieras

Detta kapitel presenterar den teoretiska ram inom vilken kommunindelningfenomenet skall analyseras. Hypotesen bygger på ett *public-choiceresonemang*, ett resonemang som in-ledningsvis beskrivs och sedan illustreras med en utpräglad public-choice-teoretiker, Tiebout (1956). Vidare presenteras en modifierad version av public-choice, representerad av Hirschman (1970). Utifrån detta formulerar jag hur det kommer sig att hypotesens eventuella överensstämmelse med verkligheten konstituerar ett problem. Jag hävdar att om tesen stämmer, implicerar det att samhället segregeras längs sociala skiljelinjer. Vidare redogör jag för att det finns skäl att hävda att om utbrytarna överlag är mer välmående än restkommunerna, så kan man påstå att utbrytningarna är oförenliga med idén om en omfördelade välfärdsstat. *Givet att man accepterar att den omfördelade, universella välfärdsstaten är önskvärd, kan rika kommundelars utbrytningar betraktas som ett samhällsproblem.*

3.1 Public-choice och segregation

Hypotesen säger att vi kan förvänta oss att befolkningsstrukturen i den del som vill bryta sig loss skiljer sig från huvudkommunen. Vi förväntar oss färre invandrare, lägre arbetslöshet och färre socialbidragstagare jämfört med övriga kommunen, samt att utbrytardelen har en högre medelinkomst än den del man vill skilja sig från.

Detta sätt att formulera hypotesen bygger på ett *public-choiceresonemang*. Teorin går kortfattat ut på att människor drivs av ekonomiska egenintressen. Argumentet vilar på att både marknaden och den demokratiska beslutsprocessen är institutionella strukturer genom vilka medborgarna, som rationella kunder eller väljare, försöker maximera sina ekonomiska mål (Tullock, 1994: 27; Peacock, 1997: 13f). Tankegången illustreras först med en public-choicemodell formulerad av Tiebout, och kompletteras sedan med Hirschmans modifierade version av samma teori.

3.1.1 Charles M. Tiebout: Fotröstandet och dess konsekvenser

Tiebout (1956) presenterar en public-choicemodell som bygger på konkurrens mellan kommuner. Nivån på de lokala skatterna och det lokala serviceutbudet bestäms av invånarnas *röstande med fötterna*. Politikerna är helt beroende av medborgarnas rörelsemönster och invånarna antas vara beredda att flytta mellan kommunerna. Enligt modellen flyttar invånarna helt enkelt bara till den kommun som de bäst anser motsvara deras preferenser. Ju fler kommuner och ju större variation det finns mellan dem, desto större möjlighet ger det medborgarna att få behoven tillfredsställda.

Tanken är att de genom att flytta får sina önskemål uppfyllda. Samtidigt skapas en konkurrenssituation mellan kommunerna så att effektiviteten höjs. Flyttandet är oerhört viktigt för Tiebouts modell. Det ersätter det vanliga marknadstestet på en privat marknad, där konsumenternas missnöje bekräftas då denne inte köper varan och avslöjar därmed konsumenternas efterfrågan på offentlig service (Tiebout, 1956: 420). Effektiviteten drivs av medborgarens som väljer att flytta till en annan kommun som ligger närmare hans önskemål (för kritik mot teorin, se Andersson, 1994: 5f).

Givet detta, är implikationen att invånare med likartade preferenser samlas i samma kommuner. Andersson genererar en viktig hypotes ur detta: De enskilda kommunernas befolkning blir mer homogena i och med fotröstandet (Andersson, 1994: 4). Andersson förbiser dock en viktig implikation av hypotesen. Jag menar att modellen implicerar att vi får en social segregation. *De som har resurser nog att flytta till en kommun som bättre motsvarar deras preferenser tillhör överlag de socioekonomiskt mer välmående i samhället. Kvar blir de som är längre ned på den sociala stegen.*

Som Andersson hävdar, konsekvensen blir mer homogena kommuner. Problemet är att de blir *socialt* homogena. De mer välmående samlas i särskilda kommuner, de mindre välbeställda i

andra. De potentiella konsekvenserna av detta kan illustreras med USA efter andra världskrigets slut. Den vita medel- och överklassen flyttade från innerstäderna till småhusförorter. I innerstäderna blev de fattiga svarta kvar i områden som med tiden förföll till slum (Wilson, 1980: 125f; Herbert & Thomas, 1997: 128).

Hur kan kommundelningarna förstås utifrån Tiebout? Reellt handlar det inte om förtroende att vilja bryta loss sin del av kommunen från huvudkommunen. Men tanken bakom kommundelningsförsök och de presumtiva konsekvenserna av desamma är likartade. Det är rimligt att anta att utbrytningarna görs för att huvudkommunen på något sätt inte passar utbrytarnas preferenser. Istället för att *flytta från kommunen*, arbetar de gemensamt för att *flytta gränserna* så att de kan *skapa* en kommun som bättre motsvarar deras önskemål.

Om tendensen är att mer välmående delar strävar efter att bryta sig loss, blir kommunerna homogena enligt det sociala mönster som beskrevs tidigare. Ut bryter sig de rika, kvar blir de lite fattigare med fler invandrare, arbetslösa och socialbidragstagare. Enligt mitt sätt att se det är detta ett tydligt uttryck för hur samhället segregeras. Om det förhåller sig på detta vis, menar jag att kommundelningsfenomenet är ett samhällsproblem, då det kan tolkas som ett symptom på ökad social segregation.

3.1.2 Albert O. Hirschman: Att lämna eller stanna och påverka

Hirschman (1970) formulerar en teori som integrerar politiskt och ekonomiskt handlande. Tanken är att det huvudsakligen finns två strategier en person kan tillgripa för att påverka sin situation. Dessa är *exit* (lämna) och *voice* (protest). Den första strategin innebär att personen ifråga lämnar den organisation hon är missnöjd med för att söka sig till en ny (jfr Tiebout ovan). Den andra innebär att personen blir kvar i organisationen och arbetar för att förändra denna inifrån (Hirschman, 1970: 39).

Som Nielsen (1996: 40) påpekar, gäller att ju lättare det är att byta till annat alternativ, desto troligare är det att *exit*, och inte *voice*, används. Om det bara finns ett alternativ är *voice* den enda möjliga påverkansstrategin⁵. Ett ytterligare element i Hirschmans teori är begreppet *lojalitet*. Om en person är lojal mot en organisation, minskar sannolikheten för att denne använder *exit*-strategin än en som saknar lojalitet mot densamma. Omvänt gäller att förekomsten av lojalitet ökar sannolikheten för *voice* (Hirschman, 1970: 39).

Ett sätt att förstå kommundelningsförsöken, är att de är en kombination av *exit* och *voice*. Att det existerar ett alternativ som kommundelning gör att invånarna i den del av kommunen som vill bryta sig loss i ett initialskede väljer att använda sig av *voice*. Detta innebär att de samlar in namn, skapar opinion för delning och arbetar på detta sätt inom organisationen för att få till stånd en delning av kommunen istället för att som enskilda individer flytta från den. Målet med *voice*-aktiviteten är att flytta de kommunala gränserna så att den aktiva utbrytardelen skapar en egen kommun och lämnar den tidigare. Målet är *exit* som naturligt nog följer av den *voice* som beskrevs ovan.

En alternativ tolkning är att hela projektet att sätta utbrytarfrågan på dagordningen i första hand inte skall tolkas som ett försök till *exit*, utan en avancerad form av *voice*, d.v.s. ett sätt att väcka frågan om reformering av den inomkommunala resursfördelningsmodellen. Utbrytningsförsöket kan alltså förstås som en missnöjesyttring för att förändra den nuvarande situationen inom kommunen.

En intressant fråga är vad det är som gör att medborgaren känner *lojalitet* mot en organisationsform (här: kommunerna) och väljer att stanna kvar och förändra denna inifrån. Ett rimligt antagande är att en välfungerande välfärdsstat stärker lojaliteten gentemot såväl stat som kommun, att användandet av *voice* blir troligare om välfärdsstaten fungerar väl (jfr Beetham, 1991;

⁵ Marknaden står som modell för *exit*-strategin. Om du av någon anledning är missnöjd med Coca-Cola, byter du helt enkelt bara till Cuba-Cola. Förebilden för *voice* kan politiken sägas vara, där det normala är att använda sin röst för att påverka sin situation.

se 2.1). Frågan är om inte 1990-talets ökade försök att bryta sig från kommuner kan vara ett tecken på att den svenska välfärdsstaten nu börjar rämna (t.ex. Rothstein, 1998), att människor tillgripes *exit*-alternativet delvis för att det inte finns en välfärdsstat som frammanar lojalitet inom dem att stanna kvar inom kommunerna för att där påverka sin situation?

3.2 Välfärdsstaten: Det ideologiska argumentet

Kommundelningar innebär inte per definition att vi har lokaliserat ett samhällsproblem. Ett fullt legitimt argument för delningar, och det som används som det tyngst vägande i debatten, är det s.k. *demokratiargumentet* (SOU 1993:90: 427; samtliga intervjuer i Bilaga 2). Detta kan sammanfattas med tanken att medborgarna i och med mindre kommuner kommer närmare beslutsfattandet och får ökade möjligheter att delta i och påverka utvecklingen i kommunerna. Argumentet är att medborgarinflytandet stärks och därmed också demokratin, vilket åter-kommer i en eller annan form hos alla delningsförespråkare (en fördjupad genomgång av de demokratiteoretiska aspekterna av delningarna sker i 6.1).

I detta skede riktar vi emellertid vår uppmärksamhet mot de ur rättvisesynpunkt normativa aspekterna av frågan. Det uppstår en del frågetecken om de som vill bryta sig loss överlag är rika delar. Det väcker misstanken att det är *något annat än demokratimotiv* som ligger bakom delningsviljan, t.ex. egenlystiga motiv. Hypotesen antar att det är egenintresse som driver utbrytarna, att de helt enkelt inte längre vill vara med och betala invandrades, socialbidragstagares och arbetslösas välfärd. I grund och botten anser man att de pengar man själv tjänar rätteligen bör hamna i den egna fickan. På så sätt exkluderar utbrytarna den större gemenskapen genom att sträva efter att skapa en egen kommun som bättre motsvarar deras preferenser, vilket ”may exclude the worse off from certain important benefits that they previously received in the corporate scheme” (Buchanan, 1991: 16). Detta är *ett* sätt att definiera problemet på.

En nyliberal rättvisesyn skulle dock ifrågasätta att detta är ett problem. Representanter för denna inriktning kan hävda att utbrytarna gör det enda rätta, att de befriar sig från orättvisor som omfördelningspolitiken gjort sig skyldig till. Utbrytningarna görs för att frukterna av utbrytardelens ansträngningar, skicklighet och företagsamhet skördas av personer som inte gjort sig förtjänta av dessa. Friedrich Hayek skulle kunna rättfärdiga rika delars utbrytningar med att ”the preservation of individual freedom is incompatible with a full satisfaction of our ideas of distributive justice” (Hayek, 1949: 22). Detta implicerar att den frihetsinskränkning omfördelningspolitiken innebär, övertrumfas av den individuella friheten. Robert Nozick ger kärnfullt uttryck för liknande tankegång i meningen: ”Taxation of earnings from labor is on a par with forces labor” (1974: 169), som i allt väsentligt fångar essensen i slagordet *skatt är stöld*.

Den svenska, universella välfärdsmodellen står i bjärt kontrast mot denna rättvisesyn. Den präglas av hög generalitetsgrad, vilket – något förenklat – betyder att service och ekonomiska förmåner är avsedda att täcka hela befolkningen i dess olika livsskeden efter någotsånär enhetliga regler (Rothstein, 1994: 26). Detta implicerar en omfördelning från de mer välmående till de mindre välbeställda. Förespråkarna för denna modell ser omfördelningspolitiken som önskvärd och utjämnandet av samhällsklyftor som efter-strävansvärt. En sådan kommentator, Beveridge, kritiserar nyliberalerna genom att slå fast att ”[l]iberty means more than freedom from the arbitrary power of governments. It means freedom from economic servitude to Want and Squalor and other social evils” (cit. i George & Wilding, 1989: 47).

I J.S. Mills anda förkastar välfärdsteoretiker att de egendomsförhållanden som idag råder härstammar från ekonomiska lagars obönhörliga funktionssätt. Eftersom människan skapat egendomssystemet, har vi både rätt och plikt att förändra detsamma (Furniss & Tilton, 1990: 19). Människors förutsättningar att förverkliga sina livsprojekt är, enligt välfärdsstatens förespråkare, djupt olika. Barn till föräldrar med stora materiella tillgångar och hög socio-ekonomisk status föds helt enkelt till en bättre startposition än barn till föräldrar längre ned på samhällsstegen (Tobin, 1987: 91; Rawls, 1990: 140). Att det inte existerar *equality of opportunity* ens i dagens Sverige kan visas genom att konstatera att det vore underligt att hävda att det är slumpen som

avgör att barn till föräldrar från lägre sociala klasser har lägre betyg än de som kommer från rikare förhållanden. Lika märkligt vore samma påstående om korrelationen mellan barns hälsa och deras föräldrars position på samhällsstegen. Folkhälsoundersökningar visar att ju fattigare föräldrarna är, desto sjukare är barnen (*Sydsvenskan*, 981019; *Aktuellt*, 981109).

Välfärdsteoretikerna delar uppenbarligen inte nyliberalernas uppfattning om den individuella frihetens övertrumpande av den begränsning av friheten nyliberaler menar att skattebördan innebär⁶. Förmögenhet skapar förmögenhet och fattigdom skapar fattigdom, vilket får återverkningar över generationsgränser (jfr Oliver & Shapiro, 1995). Detta definieras av välfärdsteoretikerna som orättvist. Det är logiken bakom denna orättvisa som ligger bakom argumentationen för en omfördelande välfärdsstat. Likt Tobin, menar de flesta som pläderar för en omfördelande, universell välfärdsstat att en av dess främsta uppgifter är att skapa jämlikhet i form av lika chans (*equality of opportunity*), vilket också motiverar en sådan välfärdsstat. *Om det visar sig vara ett faktum att det överlag är rika kommuner som undandrar sig gemenskapen, finns skäl att misstänka att det är ett uttryck för att de inte vill vara med och betala för andras välfärd. Detta får anses vara oförenligt med idén om den omfördelande, generella välfärdsstaten.*

3.3 Välfärdsstaten: De instrumentella argumenten

Ett mer instrumentellt sätt att motivera den omfördelande välfärdsstaten på, är att det minskar andelen fattiga och förser dessa med kapital så de kan komma in i det ekonomiska maskineriet. Detta synsätt anser det vara bra för samhället som helhet att fördela pengar från rika till fattiga, för att på så sätt få in de mindre bemedlade i ekonomin. Detta antas i sin tur öka konsumtionen (t.ex. Myrdal, 1987: 21). Argumentationen fångas av Lewis Allen på detta sätt:

[T]he business system as a whole seemed to run better if you plowed some of the national income into improvements and status of lower income groups, enabling them to buy more goods and thus to expand the market for everybody (cit. i Reich, 1991: 58).

Den uppställda hypotesen bygger på att utbrytningarna sker för att utbrytarna tror att de kan göra en ekonomisk vinning på en delning. En implikation av detta är att det ifrågasätter hur stark solidariteten mellan Sveriges medborgare i allmänhet och mellan kommuninvånare i synnerhet är. Författaren till SOU 1993:45 noterar detta:

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: 79).

Hypotesen antyder att vi betraktar kommundelningsfenomenet med ögonen riktade mot den här, mörkare sidan av ämnet. Kommuner med många barn, invandrare, gamla och missbrukare kostar mer än delar med många män och kvinnor i arbetsför ålder. Antagandet är att det är för dessa delar utbrytarna inte längre vill vara med och betala.

Som tidigare nämndes, hänvisar utbrytarna nästan alltid till de demokrativinster de menar uppnås vid skapandet av mindre politiska enheter. Vad debatten sällan uppmärksammar är att det i välfärdsstaten finns en spänning mellan just när demokrati och solidaritet. Denna spänning pekar Lennart Lundquist på genom att visa att två krav måste balanseras mot varandra i decentraliseringsdiskussionen:

Det ena är att beslut skall läggas så nära människorna som möjligt och därmed öka kommunmedlemmarnas och deras representanters inflytande över samhällsstyrningen. (...) Det andra kravet är

⁶ För en mer grundläggande kritik mot nyliberalismen, se Rothstein, 1994: 60f.

att det skall föreligga solidaritet mellan människor i olika delar av landet så att alla får ungefär samma service (Lundquist, 1991: 161).

Den tes som ställts upp antar att kommundelningsfenomenet innebär att solidariteten är på reträtt och bidrar till segregation (se 3.1.1 och 3.1.2). I förlängningen kan detta hota stabiliteten i samhället. Från andra miljöer, t.ex. de raskonflikter som utbröt i svarta ghetton i USA under 1960-talet, kan det hävdas att brist på omfördelning har en inbyggd konfliktpotential (jfr Gurr, 1972).

Den s.k. *relative deprivationsteorin* är illustrativ i detta avseende. Den tar sin utgångspunkt i att människors önskan om att förändra sin situation härstammar ur jämförelser med andra grupper som har det bättre ställt. Konfliktrisken ökar om det finns en synlig eller upplevd ojämvt mellan grupper. Tägil konstaterar att "[i]f this disequilibrium applies to entire groups (...) this may lead to social instability, since the group will attempt to change prevailing conditions" (Galtung, ref. i Tägil, 1984: 33). Om utbrytarna överlag är rika kommundelar, finns risk för att ojämlikheten mellan grupper, områden och kommuner synliggörs tydligare, vilket i förlängningen kan leda till social instabilitet.

Ur detta kan man, i paritet med Titmuss, formulera ett mer instrumentellt argument för en omfördelande välfärdsstat. Välfärdsstaten bidrar till att främja den sociala harmonin och "känslan av gemenskap och deltagande, förhindra alienation och integrera medlemmar av minoritetsgrupper och regionala kulturer i samhället som helhet" (Titmuss cit. i Hansson, 1990: 56)⁷. På detta sätt kan den omfördelande välfärdsstaten mildra latent spänningar som kan finnas mellan samhällsklasser samt mellan invandrare och svenskar.

⁷ Det finns sätt att argumentera mot en omfattande välfärdsstat. Ett alltför stort ansvarstagande för medborgarna från statens sida kan leda till att det civila samhället (såsom det manifesterar sig i familjer och grannskap) urholkas på moraliskt ansvarstagande och att de hjälpta individerna själva fräntas ansvar för sina egna handlingar (Rothstein, 1994: 31; jfr Wolfe, 1989). Detta är dock en diskussion jag lämnar därhän med hänvisning till att jag är medveten om att dessa synsätt finns, men att det inte är denna diskussion som står i fokus för denna uppsats

4. Kommunernas historia

Syftet med detta kapitel är att översiktligt orientera läsaren genom de svenska kommunernas historia och därigenom svara på frågan varför antalet kommuner stadigt har sjunkit fram till år 1974, då den senaste sammanläggningen ägde rum (SOU 1993: 90: 409).

4.1 1862 – Kommunerna skapas

Genom 1862 års övergripande reformer skapades för första gången kommuner som var helt skilda från kyrkan och dess uppgifter. Reformen innebar att vi fick uppemot 2500 kommuner i Sverige (Strömberg & Westerståhl, 1983). Reformen påverkade inte den gamla uppdelningen i städer, köpingar och landskommuner, vilket resulterade i att kommunindelningen blev väldigt oregelbunden med stora skillnader i storlek och lokala ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna.

När socialdemokraterna efter andra världskriget hamnade i något som kan betecknas som permanent regeringsställning, blev kommunerna en viktig del av välfärdsstaten. Kommunerna ålades stora uppgifter som de inte hade medel att själva finansiera, vilket gjorde dem beroende av statliga bidrag. Beroendet av staten ökade drastiskt även som konsekvens av kraftiga strukturella förändringar. T.ex. innebar industrialismens genombrott att det agrara samhällets sociala nätverk försvann och ersattes av ett offentligt välfärdssystem. Industrialiseringen ledde till urbanisering, som gjorde att landskommunerna fick färre invånare och därmed ett sämre skatteunderlag. Landskommunernas självstyrelse blev allt mer undergrävd, med följden att det uppstod stora skillnader i servicekvalitet mellan land och stad (Klasson, 1996: 7). För att överhuvudtaget kunna rädda den kommunala självstyrelsen och undvika ett fullständigt förstatligande av den kommunala förvaltningen, växte tankar fram om att slå samman landskommunerna till befolkningsmässigt större enheter (Strömberg & Westerståhl, 1983).

4.2 1952 års storkommunreform

1943 tillsattes så en kommunindelningkommitté för att granska de problem som uppstått och ge förslag till lösningar. Slutförslaget som lades fram slog fast att landskommunerna borde slås samman. Man ansåg vidare att befolkningstalet i de nya kommunerna skulle ligga mellan 2000 och 3500 personer, ett antal man påstod vara nödvändigt för att kommunerna skulle klara av de serviceuppgifter de ålagts att utföra (Klasson, 1996: 9).

Noterbart är att en av riktlinjerna för kommunsammanslagningarna var att man ville sträva efter att naturlig samhörighet. Kommittén ansåg att endast kommuner som naturligt hörde samman skulle komma att bilda en kommun. Nielsen konkluderar att kommittén ”[r]ent allmänt var (...) noga med att ta hänsyn till traditionens stora betydelse” (1996: 16). Trots att *målsättningen* var att behålla en naturlig samhörighet, anmärkte kommittén att verkligheten skulle innebära att de nya sammanslagna enheterna kunde komma att avvika från de som medborgarna identifierade sig med. 1952 genomfördes reformen och innebar att antalet kommuner minskade från omkring 2500 till runt 1000 (Widberg, 1979: 51).

I anslutning till detta är det värt att notera att indelningsreformen från riksdagspolitiskt håll motiverades med behovet av ett större urval av lämpliga politiska förtroendemän i varje kommun. Klasson anmärker dock att den mest uppenbara konsekvensen av reformen blev att antalet lokala politiska förtroendemän minskade kraftigt: ”1952 års kommunindelningreform inledde en fallande tendens i antalet medborgare med politiska förtroendeuppdrag, en tendens som fortsatt in på 1970-talet” (Klasson, 1996: 10). Det finns anledning att återkomma till detta längre fram när de demokratiska konsekvenserna av kommunindelningarna diskuteras (kapitel 6).

4.3 1962-74: Kommunblocksreformerna

Efter storkommunreformen expanderade den kommunala verksamheten snabbt. 1967 hade de kommunala utgifterna mer än fördubblats jämfört med 1952. Nya uppgifter hade tillkommit och ansvaret för gamla utvidgades. Det ställdes krav på kommunerna att bygga ut den obligatoriska grundskolan, vilket ytterligare ökade belastningen. Vidare ägde en stor strukturomvandling rum på den svenska arbetsmarknaden under 1950-60-talen. Flykten från landsbygden till städerna fortsatte, vilket fick till följd att fler landskommuner hamnade i ekonomiska svårigheter och blev än mer beroende av statliga bidrag. Vidare började kommunernas tänkta roll som naturliga enheter ifrågasättas på grund av den ökade bilismen, eftersom man nu kunde arbeta i en kommun och bo i en annan (Gustafsson, 1992a).

Den första kommunindelningsreformen ansågs vara otillräcklig. Den småskaliga kommunstrukturen upplevdes av den socialdemokratiska regeringen som ett hinder i vägen för välfärdsstatens fortsatta utbyggnad. En statlig utredning från 1961 slog fast att en ny kommunindelningsreform var nödvändig. Kommittén gjorde en genomgång av kommunernas arbetsuppgifter för att bedöma vilket befolkningsunderlag som krävdes för att de i ekonomiskt hänseende skulle kunna fungera effektivt. Det slutgiltiga förslaget från utredningen innebar att uppdelningen i städer, köpingar och kommuner skulle försvinna och att samtliga kommuner skulle ha minst 8000 invånare, vilket ansågs vara ett minsta möjliga invånarantal för att kommunerna fick ett tillräckligt skatteunderlag. Utredningen tog avstånd från att kommunerna skulle vara naturligt framväxta lokala politiska gemenskaper. Istället vägde administrativa argument, effektivitetsargument och argument som härrörde från en idé om stordriftsfördelar, mycket tungt (Strömberg & Westerståhl, 1983: 22f).

Kommittén arbetade fram riktlinjer om hur den nya indelningen skulle se ut. Förutom att ingen kommun fick ha färre än 8000 invånare, skulle de nya kommunerna utgöra *näringsgeografiskt sammanhållna enheter*. Den vägledande principen blev *centralortsteorin*. Principen byggde på att runt en centralort sammanföra områden som hörde ihop av t.ex. bebyggelse-, arbeidskrafts-, trafikmässiga och kommersiella skäl. Varje kommun skulle ha en tätort där större kommunala förvaltningar kunde placeras och ge tätorternas omland den kommunala service som behövdes. Gustafsson menar att detta innebar att man byggde in socioekonomiska och kulturella motsättningar i de nya storkommunerna (Gustafsson, 1992b).

Beslutet om kommunindelningsreformen 1962 byggde på en frivillighetsprincip som innebar att kommunerna själva fick bestämma om de ville ingå i ett större kommunblock eller inte. Det visade sig dock att landsortskommunerna var ovilliga att frivilligt avveckla sig själva, med följden att motståndet mot sammanslagningarna blev stort (Brantgärde, 1974).

Regeringen hävdade att indelningsreformen inte höll jämna steg med landets ekonomiska och sociala utveckling och föreslog att en förändring därför skulle tvingas fram. Beslutet fattades 1969 och innebar att sammanslagningarna skulle vara färdiga 1974. Samtliga icke-socialistiska partier motsatte sig. Deras invändningar byggde på att medborgarnas delaktighet i lokalpolitiken skulle undergrävas med färre kommunpolitiker och längre geografiska avstånd mellan politiker och medborgare. Ute i kommunerna var tvångsinslaget föga populärt. Regeln var att regeringen motsatte sig mindre kommuners önskan om att förbli egna. Följden blev att sammanslagningarna i ett 40-tal fall fick genomföras mot de berörda kommunernas vilja.

4.4. Vad hände sedan?

Med tanke på att samtliga borgerliga partier hade motsatt sig tvångsinslaget i kommunblocksreformen, följde logiskt att den borgerliga regering som tillträdde efter 1976 års val förklarade sig villiga att positivt behandla eventuella ansökningar om delningar av kommuner.

Kravet var att det skulle visas att den kommunala servicen inte skulle försämrats och att det skulle finnas ett starkt stöd bland invånarna för en delning.

En indikation på socialdemokraternas restriktiva hållning gentemot kommunindelningar är att den socialdemokratiska regeringen som tillträdde i oktober 1982 ansåg att delningar av kommuner borde prövas restriktivt. De menade att de negativa demokratiska konsekvenser sammanslagningarna ansågs innebära kunde lösas på annat sätt, t.ex. genom en bättre lokal förankring av den kommunala verksamheten genom lokala nämnder inom ramen för de befintliga kommunerna (Gustafsson, 1992b: 41).

En ny vändning kom 1991, då den ny tillsatta borgerliga regeringen deklarerade i regeringsförklaringen att de skulle underlätta för kommunindelningar. Dåvarande civilminister Inger Davidsson sammanfattar inställningen genom att i propositionen 1992/93 skriva: ”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 kommunindelning” (Proposition, 1992/93: 2f). Sambandet här är tydligt. Borgerliga regeringar är i regel mer positiva till kommunindelningar, medan socialdemokratiska motsvarigheter är betydligt mer skeptiska.

5. Hypotesen prövas

Kapitel 3 underbyggde hypotesen om de rikas egenintresse i att vilja bryta sig ur sina huvudkommuner. För att rekapitulera hypotesen som ligger till grund för denna undersökning:

De delar av kommuner som strävar efter att bryta sig loss i syfte att skapa egna dito är delar med högre medelinkomst, färre invandrare, lägre arbetslöshet och färre socialbidragstagares än övriga kommunen.

Hur många fall har hypotesen potential att förklara? Som nämndes inledningsvis, är syftet med hypotesen inte att isolera en helt ny förklaringsvariabel för kommunala utbrytningsförsök. Den är snarare ett sätt att uppmärksamma en infallsvinkel jag menar kan komplettera den traditionella bilden av desamma. Med det menas att det är troligt att även andra förklaringar kan ligga bakom, men att det här är den public-choiceinspirerade som står i fokus. Hypotes-prövningen följs av en genomgång av alternativa förklaringar som kan förklara de utbrytnings-försök hypotesen inte täcker in, och även överlappa eller förstärka de fall som stämmer överens med hypotesen.

5.1 De mer välmåendes utbrytningsförsök

Den undersökning som ligger till grund för detta kapitel har innehållit 24 fall av utbrytningsförsök. Hur många av dessa har högre medelinkomst, färre invandrare, arbetslösa och socialbidragstagare?

Det förefaller som om statistiken stämmer överens med hypotesen beträffande samtliga variabler i 10 av fallen. Dessa är Västerhaninge, Ljungskile, Knivsta, Saltsjöbaden, Åhus, Mariefred, Kolmården, Askim, Torslanda och Älvsborg (Bilaga 1). Dock bör vi vara uppmärksamma på att det ”bara” är statistiken som stämmer⁸. Som vi alla vet finns det dikt, förbannad lögn och statistik...

I själva verket kan vi bara i dessa fall dra slutsatsen att det är möjligt att *misstänka* att ekonomiska eller möjligen osolidariska, egoistiska motiv finns i bakgrunden. Det vore dock direkt

⁸ Väljer vi att fokusera på de fall som faktiskt lyckats dela, förefaller det (med relativt blekt empiriskt underlag i form av jämförelse mellan de olika delarnas arbetslöshet och antal icke-i-norden födda invandrare) som om tre eller möjligen fyra av fallen bidragit till ökad social segregation. Dessa är Vadstena-Motala, Salem-Botkyrka, Trosa-Nyköping och möjligen, med en bred definition, Bjurholm-Vännäs (Kfakta 96; se Bilaga 1).

felaktigt att påstå att de är det enda. I de intervjuer som gjorts med representanter från Västerhaninge, Ljungskile, Knivsta, Saltsjöbaden, Åhus, Torslanda och Älvsborg, finns det ingen som explicit uttrycker att orsaken till delning är att de inte vill vara med och betala för välfärden. Tvärtom är t.ex. Lennart Lundberg (981214) noga med att understryka att intresseorganisationen som driver frågan i Knivsta inte för någon sådan argumentation, och Christina Bergstedt-Josefsson (981209), representant för Torslanda, protesterar kraftigt mot anklagelsen att det skulle handla om osolidaritet att lämna Göteborgs kommun. Emil Kosa (981111), representant för Västerhaninge, säger sig tro att ekonomin blir bättre i Västerhaninge om de fick bli egen kommun, och Bengt Miöen (981201) konstaterar att ett eget Saltsjöbaden skulle få en bättre ekonomi fick de bara lämna Nacka kommun.

I diskussionen om ekonomiska vinster av en kommunindelning, är ett vanligt förekommande argument att den mindre kommunen blir *effektivare*. Lundberg (981214), Knivsta, menar att en mindre kommun bättre kan se vad som behövs och lapa bort allt onödigt, vilket då skulle leda till ekonomisk vinning. Bo Molander (981216), representant för Älvsborg, tangerar denna argumentationslinje och konstaterar att en liten kommun kan arbeta helt annorlunda. Man blir mer finkänslig gentemot befolkningen, mer lyhörd för deras preferenser och därför ökar möjligheten att reagera snabbt på deras önskemål. Åke Hultqvist (981217), Åhus, tillhör också dem som poängterar att en effektivitetsvinst kan göras genom skapandet av mindre kommuner.

Hypotesens problem är dock att detta inte är unikt för välmående delar som vill bryta sig loss. Ludvigsson (981208), som är representant för med hypotesen icke-överensstämmande Tärnaby, talar för också fram effektivitetsargument; att finkänsligheten i en mindre kommun ökar och att det helt enkelt blir lättare att hantera problem i en mindre kommun. *Effektivitetsargument är således inte enbart förbehållna de rikare delarna, utan är ett generellt argument för bildandet av mindre enheter. Effektivitetsargumentet kan sägas vara gemensamt för utbrytare i allmänhet.*

Att väcka frågan om delning är en kraftig missnöjesyttring. Det är slående att de välmående utbrytardelarna närmast unisont (men framför allt Lundberg, 981214; Molander, 981216; Bergstedt-Josefsson, 981209; Hultqvist, 981217) eftertryckligt understryker att delningsförsöket är en protest mot den inomkommunala resursfördelningsmodellen. Utbrytningsförsöket görs för att man känner sig styvmoderligt behandlad av huvudkommunen. Visserligen uttrycker de sig inte lika polemiskt som t.ex. Limhamns initiativtagare gör, som uttalat säger att limhamnsborna inte längre vill låta sina skattepengar gå till andra delar av kommunen (*KommunAktuellt*, 1998, 36). Men. Att ”inte längre vilja vara med och betala för den gemensamma välfärden” och att ”uttrycka missnöje med den inomkommunala resursfördelningen” kan lätt bli en begreppsfråga, d.v.s. renodlad semantik. I grund och botten verkar det handla om liknande mekanismer bakom motivet till delning; en känsla av att vara kommunens mjölkko, att mer pengar går från den egna kommundelen till andra. Möjligen finns det utifrån detta skäl att misstänka den tråd som lades fram i kapitel 3, att utbrytningsförsöken är tecken på att man inte längre känner lojalitet med välfärdsstaten, att utbrytningsförsöken därför är oförenliga med idén om en omfördelade välfärdsstat.

Problemet är dock att detta inte heller är en argumentation förbehållen de mer välmående delarna. När delningsfrågan var uppe i Järna, fanns inslag av missnöje med hur kommunen centralt slösade med resurserna. Vid tidpunkten för utbrytningsförsöket förekom irritation över de fantasisummor som lades på ett äventyrsbad och att man byggde värmeslingor under gågatan i Södertälje (Nilsson, 981110). Liknande resonemang finns Ludvigsson (981208) i Tärnaby, som inte heller är en del rikare än den del man vill lämna. Han jämför Tärnabys tillgång på vattenkraft med tillgång till olja, och säger: ”Varför skall inte fördelarna från de intäkter vattnet ger tillfalla oss?”. Även Nylander i Drefviken, som i demografiskt hänseende inte skiljer sig från Huddinge, ger uttryck för missnöje med den inomkommunala resursfördelningen och säger att Huddinge varit dåliga på att lyssna på vad drefvikenborna önskar (Nylander, 981217).

Det förefaller som om hypotesen har svårt att förklara de rika delarnas utbrytningsförsök, åtminstone med det angreppssätt som här används. Visserligen finns inslag av tankegångar som berör idén om att man gynnas ekonomiskt av en delning, men det verkar vara förhastat att dra

slutsatsen att det är den utlösande och avgörande mekanismen i dessa fall av utbrytningsförsök. Tiebout (se 3.1.1) är inte den mest lämpade teoretikern att förklara utbrytningsförsöken. Det är långt från en järnlag att det bara är rika som strävar efter att lämna en tidigare huvudkommun. Det faktum att frågan om delning inte väcks i alla välmående delar av kommuner, gör att hypotesens förklaringsvärde bleknar en aning.

Istället är det mer fruktbart att se till Hirschman (3.1.2), som jag anser bäst kan underlätta för förståelsen av flera av dessa utbrytningsförsök. En del av de rikas utbrytningsförsök kan förklaras utifrån att projektet att sätta upp frågan om *exit* på dagordningen är en avancerad form av *voice*. Hotet om att lämna en kommun med motivet att resursfördelningen inom kommunen sätter press på kommunen centralt att agera och förändra situationen. Molander (981216) ger exempel på detta, och säger att Älvsborg satt upp vissa krav som skall gå igenom om de inte blir egen kommun, krav som går ut på att Älvsborg får mer kontroll över vad som händer i stads-delen.

Detta ger vid handen att hypotesen inte förklarar kommunindelningfenomenet på ett tillfredsställande sätt. Visst driver ekonomiska motiv flera av utbrytarna. Detta är dock inte förbehållet de rikare delarna, utan kan användas för alla kommuner som vill bryta sig loss. *Effektivitetsargumentet kan gälla vilken utbrytardel som helst, oavsett socioekonomisk nivå. Detta gäller även missnöjet med inomkommunal resursfördelning.* Hypotesen täckte bara 10 av 24 fall. *Det antyder att tesen att det är en trend att mer välmående försöker skilja sig från de fattigare, inte är riktig.* Trots att enskilda rikas uttag från det gemensamma och välfärdsmodellens rämnande tycks vara faktum i dagens Sverige, finns inte - med det material jag arbetat - fog för påståendet att osolidaritet är en generalitet som förklarar kommunindelningarna. Vi får finna svaren på annat håll.

5.2 Andra och/eller överlappande förklaringar

Det nya ljus jag ämnade kasta över orsaken till att frågan om kommunindelning väcks ute i kommunerna visade sig ha ett svagt sken. Förklaringarna återfinns med all säkerhet i en eller ett par samverkande variabler. Nedan presenterar jag ett antal hypoteser för att färdigställa bilden av varför kommunindelningsfrågan uppstår.

5.2.1 Centralortproblematik

Som nämndes i 4.3, var den vägledande principen bakom kommunblocksreformerna 1962-74 den s.k. centralortsteorin. De nya kommunerna skulle utgöra näringsgeografiskt sammanhållna enheter. Principen byggde på att föra samman områden som hörde ihop av t.ex. bebyggelse-, arbetskrafts-, trafikmässiga och kommersiella skäl kring en centralort. Varje kommun skulle ha en tätort där större kommunala förvaltningar kunde placeras och ge tätorternas omland den kommunala service som behövdes.

I vissa fall har inte centralortsprincipen kunnat fullgöras. I vissa kommuner har oklarheter uppstått kring vilken som är den egentliga centralorten. Ett fall som illustrerar detta är Hovas vilja att träda ur Gullspångs kommun. Före sammanläggningen utgick Hova från och förberedde sig för att Hova skulle bli den nya kommunens centralort. Så blev dock inte fallet, vilket resulterade i att Hovas politiker aldrig accepterat beslutet att Gullspång är kommunens huvud-ort (Ljungssparr, 1995). Ytterligare fall av centralortsproblematik är fallet Malå ur Norsjö. Skälet till denna delning var kommunens tvåkärnighet som skapade dystra framtidsutsikter för Malådalen vad gällde utflyttning, serviceunderlag och arbetstillfällen (SOU 1993: 90: 411).

5.2.2 Makthypotesen

Den teori som denna hypotes grundar sig på är kopplad till etniska konflikter, där det handlar om hur vissa partier som domineras av specifika etniska grupper tar majoriteten av parlamentsplatserna och får något av permanent majoritet över de övriga grupperna i samhället. På liknande sätt kan den s.k. majoritetsmodellen leda till ”majoritetsdiktatur” i kommuner där ett partiblock

ständig befinner sig i majoritet (jfr Lijphart, 1984: 23). Enligt Kristian Steiner finns stor risk för att en konflikt blossar upp när en sådan situation uppstår, med följden att minoritetsgrupperna kräver utträde. Steiner skriver:

An ethnic conflict is a conflict between political elites representing an ethnic majority and an ethnic minority. The role-casting between them is a function of dominance, where the majority is in an position to dominate the other party (Steiner, 1996: 41).

Hypotesen bygger på tanken att översätta detta till den svenska kontexten och förhållandet mellan de politiska blocken inom kommunerna. 14 av de 24 presumtiva utbrytardelarna är mer borgerliga än huvudkommunen (Bilaga 1). I vissa fall är det nästan det tyngst vägande argumentet: "För att reducera [avståndet mellan politiker och väljare] måste den politiska representationen motsvara stadsdelens valresultat. Socialdemokraterna, som har endast 23 procent av väljarna [i Askim] har med stor majoritet den politiska ledningen i stadsdelsnämnden, trots att ca 70 procent av väljarna är borgerliga" (*Bakgrund till...* 981028).

Det fall som tydligast illustrerar denna tes, är Bjurholms utbrytning från Vännäs 1981. Vid tidpunkten för delningen dominerades Vännäs av socialdemokrater, Bjurholm av borgerliga partier. Kommunsekreteraren i Vännäs, Lennart Olofsson, hävdar att det var de borgerliga i Bjurholm som drev fram kommunindelningen så de kunde fortsätta sitta vid makten. Bjurholms socialdemokrater vågade inte motsätta sig detta av rädsla för att förlora röster bland bjurholmsborna. Det omvända gällde i Vännäs. När frågan väl var väckt i Bjurholm, blev det märkligt tyst bland Vännäs socialdemokrater. De klagade inte. Nu kunde de få säker majoritet i Vännäsdelen. Moderaterna i Vännäs resonerade på samma sätt som Bjurholms socialdemokrater, och protesterade inte av rädsla för att förlora röster i Vännäs. Allt detta innebar att debatten om delningen nästan helt uteblev i de båda delarna eftersom den politiska eliten i båda delarna var för delning. Olofsson menar att delningen kom till stånd tack vare de politiska eliternas önskan om fortsatt kontroll över makten (Olofsson, 981214).

En vidare indikation på styrkan i denna tes, är att 1998 års val i åtta av de 12 lyckade fallen av utbrytningar innebar att olika politisk majoritet uppstod i utbrytardelen jämfört med restkommunen. Fem av fallen innebar att restkommunen var röd och utbrytardelen blå. Ett att restkommunen var röd, huvudkommunen blå. Två att det rådde oklar majoritet i utbrytardelen, restkommunen röd. Två att det blev blå majoritet i båda och två att det var oklar majoritet i båda (*KommunAktuellt*, 35; se Bilaga 1).

5.2.3 Kommunal "avkolonisering"

Jag har ovan redogjort för att många av de presumtiva utbrytarna bygger delar av sin argumentation på missnöje med den inomkommunala resursfördelningsmodellen. Man upplever att resurser tas från den egna delen och läggs till andra områden. Man upplever sig kanske som en mjölkko av kommunen och anser sig styvmoderligt behandlad av centralorten.

Den fallstudie jag gjorde av Nykvarns utbrytning visade att dessa tongångar ofta återkom i Nykvarnarnas kampanjarbete (Erlingsson, 1998a). Man uppfattade relationen mellan Nykvarn och Södertälje närmast som en imperierelation, där Södertälje sög ut Nykvarn. Med ett tillspetsat språkbruk, såg sig Nykvarn *koloniserat* av Södertälje, och att kommunindelningen därför kan ses som en form av *kommunal avkolonisering*.

"Nykvarnsborna har tröttnat på centralstyrning och maktfullkomlighet från Södertälje tätort", slog Wäino Andersson fast (LT 970527). Nykvarns kampanj menade bl.a. att Södertälje hindrade näringslivets expansion i Nykvarn. Det hävdades att etableringarna styrs från Södertälje med markanvisningar i ett och samma område så att kommunens företag koncentreras kring centralorten. Man försöker visa att Nykvarn behandlas på andra orättvisa sätt, t.ex. att skolorna i Nykvarn får mindre pengar att röra sig med jämfört med genomsnittsskolan i kommunen (LT 970402, jfr Lundberg, 981214; Molander, 981216; Bergstedt-Josefsson, 981209; Hultqvist, 981217). Det hävdas även att nykvarnsbor mer eller mindre mobbades när de engagerade sig

kommunpolitiskt; det är helt enkelt inte ”lätt att som nykvarnsbo engagera sig i storkommunpolitiken (LT 970515). Detta sätt att argumentera återkommer också hos Sam Knutsson, då han hävdar att han ”[a]v egen erfarenhet vet (...) hur svårt det är att inne i Södertälje få gehör för behoven i Nykvarn” (*Ja! Till egen kommun*: 11).

5.2.4 Brist på gemenskapskänsla

Hur hör relationen ”samhörighet mellan kommuninvånare” och ”krav på kommunindelning” samman? Ett rimligt antagande är att få medborgare kom att identifiera sig med storkommunerna efter kommunsammanläggningarna, som ledde till att något av en identitetskris uppstod (jfr Klasson, 1996: 17). I kapitel 4 uppmärksammades att riksdagen 1969 beslutade att tvinga fram kommunsammanläggningar, vilket innebar att dessa skulle vara färdiga 1974. Kommunerna upplevde tvångsinslaget som ett övergrepp. Regeln var att regeringen motsatte sig mindre kommuners önskan om att förbli egna, vilket ledde till att sammanslagningarna i ett 40-atal fick genomföras mot de berörda kommunernas vilja. Klasson menar att de nya kommunerna blev alltför stora att uppfattas som naturliga kulturgemenskaper, och att de ansökningar om delning som lämnats in sedan 1974 skall ses mot bakgrund av detta (Klasson, 1996: 25).

Ett rimligt antagande är att vi det 40-tal kommuner som slogs samman mot sin vilja kommer att finna många av de presumtiva utbrytarna. Detta kan vi illustrera med att av de 10 kommundelningar som hade genomförts 1995, hade nio av dem tillkommit så sent som 1974 (SOU 1993:90). Tvångsinslaget har skapat ett missnöje som ligger till grund för viljan att återupprätta den nygamla kommunen. Detta är en faktor som med stor säkerhet spelat en viktig roll då frågan om kommunindelning väckts ute i kommunerna. Ett rimligt antagande är att det har varit svårare att få till stånd invånargemenskap i kommuner som tvångsvis slagits samman.

Peder Nielsen (1996) är intresserad av hur stark eller svag gemenskapskänsla i en kommun är korrelerad till viljan att dela kommuner. Nielsen isolerar *gemenskapsförhållanden* som oberoende variabel och *missnöjesreaktioner* som den beroende. Missnöjesreaktionerna kan vara protest (jfr 3.1.2, Hirschmans *voice*), accept och krav på delning (jfr *exit*). För vårt vidkommande är Niensens tredje hypotes intressant för att förklara hur krav på kommunindelning kan uppstå. Om det finns en svag gemenskapskänsla på kommunnivå, och samhörighetskänslan är stark på subkommunal, följer ett missnöje med det sätt kommunen behandlar kommundelen och resulterar i att krav på delning uppstår. I en sådan kommun finns inga känslomässiga band som håller samman invånarna i kommundelen med övriga invånare i kommunen. Invånarna i kommundelen ser sig själva som en grupp, vilket också betyder att de ser sig själva som ett potentiellt demos, menar Nielsen. När samhörighetskänsla finns i en kommun, innebär det att förtroendet dem emellan är högt. Detta gör det lättare att få till stånd ett kollektivt agerande (Nielsen, 1996: 45ff).

För mig är det omöjligt att ge exempel på Niensens tes med något av utbrytarfallen. Jag har varken haft den empiriska inriktning eller de resurser som skulle krävas för det projekt Nielsen ger sig i kast med, nämligen att genom enkätundersökningar försöka utröna gemenskapsbanden bland invånare i kommunerna. Här nöjer jag mig med att konstatera att hypotesen är rimlig, och hänvisar läsaren till Niensens framtida avhandling.

6. Kommundelningar och demokrati

Hypotesen har nu provats. Jag har även redogjort för alternativa och överlappande förklaringar till frågan om kommunindelning väcks. Detta kapitel skiftar fokus mot en annan aspekt av

kommundelningarna, grundackordet i alla utbrytardebatter, det renodlade demokratiargumentet. Vad grundas detta argument på? Är det en lagbunden självklarhet att förbättrad demokrati automatiskt följer på skapandet av mindre enheter? Syftet med detta kapitel är att presentera delningsförespråkarnas demokratiargument och sedan bemöta det med ett alternativt synsätt, som något förenklat, innebär att demokrativinsten inte självklart är given för att man delar en kommun. Kapitlet avslutar med en ljusare bild, vilken antyder att kommunindelningarna kan vara ett sätt att rädda demokratin i ett Sverige där internationaliseringen gjort att många beslut flyttats långt från dem som berörs av dem, vilket på kort sikt antas leda till en försämrad demokrati och – i ett längre perspektiv – till en upplösning av de sociala banden.

6.1 Kommundelningar som demokratisk reform...

Liksom de flesta delningsförespråkare, betonar Rolf Andersson – ordförande för ”Ljungskile – egen kommun” – eftertryckligt demokratiaspekten av kommunindelningar. Ytterst handlar kommunindelningar om att vitalisera en stelnande svensk demokrati genom att minska den växande klyftan mellan väljare och valda.

Fördelen med mindre kommuner är att problemen blir mer överblickbara och att demokratin stärks, eftersom man där lättare bör kunna förankra beslut bland invånarna. Förståelsen för svåra beslut underlättas i en mindre kommun, mycket som konsekvens av att invånarna kan ha en personlig relation till politikern (Andersson, 981201). Argumentets grundtanke är således att medborgarinflytandet stärks, att blir lättare att nå fram till beslutsfattarna och lättare för den enskilde att engagera sig i frågor som direkt berör dennes vardag. Avståndet mellan beslutsfattare och berörda minskas och många kommuninvånare antas komma att ha en personlig kontakt med kommunens politiska företrädare. Kärnan i denna ståndpunkt fångas i allt väsentligt i Vikbolandets kampanj: ”Vi måste få närmare mellan medborgarna och de förtroendemän och kvinnor vi väljer för att besluta om våra gemensamma angelägenheter. I en mindre kommun är det enklare att veta vem som har ansvar för olika frågor” (*Vikbolandets kommunalsnytt*, 1997, nr 2).

Återkommande i kommunindelningsdiskussionen är ett *representationskrav* som grundar sig på att väljarna själva ska bestämma över vilka det är som beslutar över deras levnadsvillkor. Detta är huvudsakligen riktat som kritik mot storkommunerna. Kritiken bygger på att storkommunens fullmäktige består av människor som inte bor i den berörda kommundelen eller har insyn i delens angelägenheter eller speciella förutsättningar. De fattar beslut om kommundelar som de inte vet något om, och slipper sedan se de som berörs av beslutet i ögonen. S-E. Ludvigsson, representant för Tärnabys utbrytningsförsök från Storuman, menar att storkommunen är en ohanterlig konstruktion. Han kritiserar den för att vara en organisation där många viljor kommer i kläm (Ludvigsson, 981208). Bengt Miöen, ordförande för ”Saltsjöbaden – egen kommun”, menar att delningar till syvende og sidst handlar om att få styra och ställa i eget hus. Alla som tar beslut om kommundelens angelägenheter skall också vara från kommundelen och enbart arbeta för denna. Människor som kommer från kommundelen har mycket bättre lokalkännedom (Miöen, 981201). Lennart Lundberg, ordförande för ”Knivsta 2000”, speglar samma inställning. Med en egen kommun vet man vem som representerar oss (Lundberg, 981214).

I argumentationen finns ett starkt *självbestämmandemoment*. I den större kommunen fattas många beslut centralt med syftet att ge likvärdiga förutsättningar för kommuninvånarna oavsett i vilken del av kommunen man bor; kommunalskatt, taxor och avgifter är lika. Idealiskt sett planeras barnomsorg, utbildning och äldreomsorg med samma förutsättningar i alla kommundelar. *Som självständiga kommuner blir utbrytardelarna oberoende av övriga kommundelar i storkommunen. Fullmäktige i den egna kommunen fastställer kommunalskatt, taxor och avgifter. Ambitionsnivån för barnomsorg, skola och äldreomsorg bestäms utan villkoren för kommunen i övrigt* (resonemanget hämtat från ”Lekeberg – egen kommun? 891107).

I kommundelningsdebatten är kritiken mot storkommunens demokratibrister legio. Ljungskiles Rolf Andersson illustrerar denna kritik på ett utmärkt sätt när han frågar sig hur lätt det egentligen kan vara för den enskilde politikern att sätta sig in i allt större frågor som ytterligare kompliceras när kommunernas ansvarsområden bara växer? Andersson menar att en oundviklig konsekvens blir att politikerna fjärrar sig från väljarnas vardag. Därför bör man dela kommunerna, vilket kommer att göra frågorna mer gripbara. Politikern träffar sina väljare dagligen i affären eller på väg till och från jobbet: ”Genom denna naturliga närhet kan den folkvalde och väljaren lättare komma till tals med varandra” (Andersson, 1970:131).

Värt att notera är att storkommunen tidigare användes som argument *för* demokrati. När demokratin diskuterades i anslutning till storkommunreformerna, stod invånarantalet, möjlighet till politiskt deltagande och åsiktsrepresentativitet i fokus (Westerstahl & Johansson, 1981). Den representativa definitionen av demokrati var den rådande, medan den deltagardemokratiska hamnade i bakgrunden. I diskussionen om storkommunens demokratifördelar lyftes sällan en annan aspekt av demokratin fram; att demokrati kan ses som en kollektiv identitet, att demokratin förverkligas i den mån medborgarna upplever att de är en del av en gemenskap. Utifrån detta menar Nielsen att kollektiv identitet – känslan av samhörighet – har ett värde i sig: ”I den mån invånarna inte känner en sådan gemenskap kan demokratin ses som bristfällig. Ju mer invånarna känner att de ingår i en större gemenskap desto bättre kan demokratin sägas vara” (Nielsen, 1996: 63f).

När kommuner delas, uppstår mindre enheter. En vanlig uppfattning är att kollektiva identiteter lättare uppstår i små enheter, att invånare i sådana lättare lär känna samhörighet. Man kan därför anta att gemenskapen stärks i mindre enheter, och – enligt Niensens logik ovan – så även demokratin. Förstått på detta vis bör kommundelningar förstås som en demokratisk reform.

6.2 ...inte nödvändigtvis!

Det finns dock problem med kommundelningar. Ett har att göra med att delningar leder till att mer homogena enheter uppstår. Förespråkarna för mindre enheter förbiser detta ofta. Det verkar finnas fog för påståendet att demokrativinsten inte automatiskt följer av kommundelningar.

Vi har ovan diskuterat de tänkbara implikationerna av kommundelningar. I linje med Tiebouts teori (3.1.1) och den hypotes Staffan Andersson genererade ur denna, leder delningar till att befolkningsmässigt mer homogena kommuner uppstår. Detta innebär en ytterligare förstärkning av samhörigheten mellan kommuninvånarna (jfr Mouritzen, 1991: 495). Den fråga jag tror man bör ställa sig, är om inte något väsentligt går förlorat vid skapandet av mindre, därav mer homogena, enheter?

I de flesta av sina utredningar om kommundelningsärenden uppmärksammar Björn Sundström det problem jag försöker sätta fingret på. Han konstaterar att en demokrati kräver en fungerande åsiktsbildning om lokala frågor. Detta antyder att man ur demokratihänseende kan ifrågasätta om det är lämpligt med alltför små kommunenheter, då mediernas möjlighet att bevaka den politiska dialogen på områdesnivå är begränsad. Till diskussionen om storlek och demokrati bör också läggas att alltför små enheter i regel har svårare att lösa konflikter. Harmoni och samstämmighet kan lätt bli beslutsideal. I sammanhanget glöms bort att demokrati är ett sätt att lösa intressekonflikter. Detta föranleder Sundström att retoriskt fråga: ”Vem diskuterar kontroversiella politiska frågor med sina grannar?”. En god grannsämja förutsätter att man koncentrerar på frågor runt vilka man kan nå konsensus, vilket antyder att möjligheten för alternativa åsikter i kontroversiella frågor kringskärs ju mindre enheten är.

Tydligt kan de demokratiska fördelarna med kommundelningar ifrågasättas. Illustrativt är att Dahl & Tufte (1973) ägnat en hel bok åt problematiken kring vilken den optimala balansen mellan storlek och demokrati är. Deras slutsats är den något intetsägande att igen storlek är

optimal för att nå de två demokratiska målen *medborgareffektivitet* och *systemeffektivitet*⁹. Slutsatsen att storleken inte nödvändigtvis har någon avgörande roll för att stärka eller försvaga demokratin, delas även av både Hadenius och Newton (Hadenius, 1992: 147; Newton, 1982). Sundström har således är således i gott sällskap när han genomgående i sina utredningar går i clinch med delningsförespråkarnas demokratiargument: ”Utredningens slutsatser när det gäller frågan om kommunindelning automatiskt leder till en bättre demokrati är att det helt enkelt inte finns något entydigt svar på denna fråga. Vissa tycker si och andra tycker så” (t.ex. ”Kommundelningsutredning, Knivsta-Uppsala” 980709).

6.3 En ny typ av demokrati för 2000-talet?

6.3.1 Att rädda gemenskapen: Kommunitarister och delningar

De liberala idéerna har länge fungerat som kollektivistiska idéers antites. Liberalismen har alltid satt individen och dennes förmåga att välja mellan en mängd alternativ i första rummet. Man har ansett att samhällsgemenskap skall följa av individernas ömsesidiga respekt för individuella rättigheter. Teorin drogs till sin spets under 1980-talet, då nyliberaler formulerade denna tanke i termer av kapitalism och marknadsmekanismer, där ”individual citizens and their interests have come to be described largely by way of entrepreneurs and consumers, goods and quantifiable services” (Vertovec, 981010: 4).

Nyliberalernas dröm om deras samhällsideal förverkligat verkar idag ha kommit på skam. Återkommande kriser i en alltmer komplicerad och sammanflätad värld har gjort att klyftorna mellan de fattigaste och rikaste har ökat. Samtidigt drabbar och berör ekonomiska kriser numera jordens alla hörn. I 2.2 har jag presenterat argument för att konsekvenserna av detta blivit ökad social oro, som tagit sitt uttryck i politiska fenomen av typen ökad främlingsfientlighet, ökat sökande efter regionala och lokala identiteter samt skapandet av nya politiska nivåer. Dessa förändringar har fått återverkningar på idéplanet. Kommunitära teoretiker har börjat ifrågasätta den liberala traditionens utgångspunkter. Kommunitaristerna förkastar liberalismens fokus på individualismen, som de anser vara alldeles för atomistisk och instrumentell.

Kommunitarismens rötter kan sägas sträcka sig tillbaka till Aristoteles tanke om att ”man is a political animal” (cit. i Lipset, 1960: VII) och hans idé om att lycka handlar om gemenskap, förtrolighet, närhet, om att känna sina rötter, om familj och en känsla av att höra hemma någonstans (*Nikomakiska etiken*, ref. i Wurtzel, 1994: 452). I linje med detta menar kommunitarister att vi alla borde ha djupa band till mindre sociala grupper, band som skall upprätthållas av de normer och värderingar gruppen ifråga utandas. De efterlyser en politik som skapar och bibehåller starka gemenskaper, gemenskaper som kan bilda det civila samhällets grund, t.ex. familjer, kyrkor, grannskap och skolor (jfr Vertovec, 981010: 4).

Jag anser det rimligt att tolka kommundelningsförsöken som en sorts *bottom-upreaktion* på den ökade sociala oron, nyliberalismens politiska misslyckanden och den ökande isoleringen av enskilda människor. *Att skapa mindre politiska enheter är enligt detta synsätt ett led i att rädda den sociala gemenskapen som antas vara på väg mot en upplösning.*

Det är uppseendeväckande hur väl Christina Bergstedt-Josefssons reaktion på anklagelsen att Torslanda skulle vara osolidariska mot övriga Göteborg passar in i den kommunitära diskursen. Hon återberättar en händelse som kortfattat går ut på att ett barn från kommundelen med dyslexi nekades extraresurser med motiveringen att barnet kom från Torslanda. Med detta som bakgrund konstaterade hon att en delning inte handlar om att vara osolidarisk mot andra kommunelar. Det handlar snarare om att bry sig om sin granne. Att grannen tjänar 350 000 om året behöver

⁹ Med medborgareffektivitet menas: ”citizens acting responsibly and completely fully control the decisions of the polity”. Systemkapacitet innebär: ”the polity has the capacity to respond fully to the collective preferences of the citizens” (Dahl & Tufte, 1973: 20).

inte innebära att en dyslektiker i kommundelen har det bättre. Liknande argument förekommer hos Älvsborgs representant, Bo Molander, som också menar att någonting är fel när kommunen låter bli att tilldela en kommun del resurser med motivet att kommundelen är rik. Bara för att man har en rik granne är det ingen garanti för att man får den hjälp man behöver (Molander, 981216). Förstått på detta sätt, kan kommunindelningens försök förstås som ett uttryck för solidaritet mot grannskapet, inte som brist på solidaritet mot övriga kommun delar.

6.3.2 Att rädda demokratin: Deltagardemokrater och delningar

Efter sammanläggningarna visade kommunforskningsresultat att indelningsreformerna *inte* lett till försämrad demokrati, utan till en *ny* typ av demokrati. Demokratin hade rört sig från en slags direkt demokrati, med en avpolitiserad form av samverkan, till en mer indirekt form av demokrati, byggd på effektiv partiverksamhet i nära samklang med rikspolitiken. Fördelen som sades upp väga vandrigen från det deltagardemokratiska idealet var att fler konflikter uppstod mellan partierna i kommunpolitiken och fler voteringar ägde rum i de kommunala organen. Massmediebevakningen blev mer omfattande, valrörelserna livligare, kunskapen bland väljarna om vad partierna stod för ökade och överlag ökade den allmänna politiseringen (Gustafsson, 1992b: 40).

Mycket har dock skett sedan denna forskning gjordes. Viktiga strukturella förändringar har skett inom den kommunala organisationen, samhällsekonomi och det politiska livet. Vidare är globaliseringen i full färd med att omvandla politikens grundvalar, t.ex. genom – som vissa hävdar – att nationalstaten blir överflödig (jfr 2.2). Det finns skäl att uppfatta kommunindelningens försök som en reaktion mot att riksdagen överlämnar inflytande till EU, att marknaden i allt större utsträckning fattar beslut som berör politiken, vilket sammantaget resulterat i att de folkvalda fått minskad kontroll över den politiska dagordningen. Detta sätt att motivera kommun delningar återkommer hos t.ex. Åhuspartiets Åke Hultqvist (981217). Att dela kommuner är således inte enbart ett sätt att rädda den sociala sammanhållningen, som den kommunitaristiska aspekten antyder, utan även ett sätt att anpassa demokratin till de förändrade omständigheter globaliseringen innebär.

Det finns deltagardemokratiska incitament för skapandet av mindre kommuner. Det är inget alltför kontroversiellt påstående att hävda att det politiska intresset bland medborgarna sjunkit, eller åtminstone stagnerat, under det senaste decenniet (t.ex. Peterson, 1998: 145). Valdeltagandet sjunker, partierna förlorar medlemmar och politikermisstron förefaller öka. Kan mindre kommun enheter vara ett sätt att vända denna trend? På ett teoretiskt plan är det fullt möjligt att underbygga en sådan ståndpunkt.

De forskningsprojekt som genomfördes för att kartlägga kommunsammanslagningarnas betydelse för den kommunala demokratin visade att antalet förtroendevalda minskade kraftigt (Gustafsson, 1992: 28). Den logiska konsekvensen av detta blir att sannolikheten sjunker för att en slumpvist utvald medborgare har en personlig relation till en förtroendevald politiker. Man kan anta att följden av detta blir att det diskuteras mindre politik i privatlivet, eftersom det är rimligt att utgå från att man diskuterar mer samhällspolitiska frågor om någon i bekantskapskretsen är politiskt engagerad. Skapandet av mindre politiska enheter *ökar* antalet förtroendevalda per capita. Därmed ökar också sannolikheten för att fler medborgare har personliga relationer till en förtroendevald, med följden att man diskuterar mer politik.

Deltagardemokrater hävdar att detta får viktiga psykologiska effekter för medborgaren. Engagemanget och deltagandet skulle öka, vilket skulle sprida sig från individnivå till samhällsnivå. Carol Pateman (1970) hävdar att individen i denna process lär sig sätta det gemensamma bästa före egenintresset, att han lär sig väga in andra intressen än de som enbart rör hans privata liv och lär sig att offentliga och privata frågor intimt hör samman. Ett utbrett deltagande leder till en *god* cirkel. Ju mer individerna deltar, desto bättre blir de på att göra det, vilket får positiva implikationer för beslutsfattandet. Ju fler det är som deltar och under ju längre tid deltagandet pågår, desto bättre bli de politiska utfallen för individerna i allmänhet och för

samhället i synnerhet. Deltagandets fördelar sammanfattas av Pateman: "[T]his experience attaches the individual to his society and is instrumental in developing into a true community" (Pateman, 1970: 22-27).

Enligt en deltagardemokratisk argumentationslinje kan mindre enheter vara ett sätt rädda demokratin och ett sätt att stärka den sociala sammanhållningen. I J.S. Mills anda kan det hävdas att förekomsten av deltagande, aktiva, kunniga och intresserade samhällsmedborgare inte bara är av stor betydelse – *det är i själva verket demokratin* (Djerf, 1988: 3). Det finns vissa beröringspunkter mellan denna teoretiska framställning och delningsförespråkarnas argument i 6.1.

6.4 Kommundelsreformen som terapeutisk demokrati

Vi har sett att det tyngst vägande argumentet för delningar är antagandet att demokratin stärks i en mindre kommun. Huvudargumentet mot detta har, i de fall där stads- eller kommunalnämnder funnits, varit att de demokratiska målen mycket väl kan uppnås inom ramarna för kommunalnämnderna. Kommundelsreformen som delningsmotståndarna åsyftar, och som används i debatten som storkommunens demokratiska alibi, har blivit kritiserad i flera andra kommuner som infört reformen. Därför är det motiverat att kort beröra frågan om kommunalnämndernas demokratiska potential.

Kommundelsreform eller *stadsdelsreform* är namnen på de reformer som realiserats i ett 30-tal av landets kommuner under 1980- och 90-talen. Kommunalnämnderna svarar för skola, fritid, kultur och sociala frågor. Dessa reformer har främst motiverats med demokratiska argument, vilket delningsmotståndare understryker. Dock har utvärderingar som gjorts visat att demokrati uppnåtts i mycket liten omfattning inom ramen för dessa reformer (Pettersson & Söderlind, 1989: 100). I själva verket kan kommunalerna inte motiveras med de demokratiska argument delningsmotståndarna använder.

Undersökningar bland medborgare i såväl Malmö som Göteborgs kommun visar att invånarna inte ser några som helst demokratiska vinster med stadsdelsreformerna (*Sydsvenskan*, 980523: C3). Kommunalnämnder stärker egentligen alls inte demokratin i kommunerna. Ledamöterna i dessa nämnder tillsätts centralt, och är därför inte direkt ansvariga inför kommunalens invånare. De är inte politiker, utan – för att använda Lundquist terminologi, politruker. Utöver denna brist, speglar ledamotssammansättningen i en given kommunal hur kommunen i stort har röstat, inte hur den berörda kommunalen önskar bli representerad (jfr Askims argument, 5.2.2).

Det föreligger tydligen en representativ diskrepans mellan en kommunal och en fullmäktigesamling i en egen kommun. Kommunalnämnderna förefaller vara reducerade till ett uttryck för terapeutisk demokrati, ett demokratiskt alibi för storkommunen (jfr Lundberg, 981214). Delningsförespråkarnas demokratiargument kan inte fällas med axelryckningen "men vi har ju kommunalnämnder", eftersom reformens demokratiska styrka kan ifrågasättas.

7. Reflektioner och slutsatser

7.1 Analyserande reflektioner

Som berördes i kap. 4 har det juridiska regelverket och regeringens inställning till delningsfrågan förändrats under de två senaste decennierna. Orsaken är framförallt att Sverige i två omgångar (1976-82 och 1991-94) haft borgerliga regeringar som haft en positiv inställning till kommunalningar. De har underlättat för delar som vill bryta sig ur att göra detta. Ett enkelt mått på detta är att alla utom tre av tolv kommunalningar har godkänts av borgerliga regeringar.

Detta trots att borgerliga stött i regeringsställning i 9 av de 25 år som förflutit sedan senaste sammanläggningen.

Det handlar naturligtvis om aktörer (de som vill bryta sig loss) som anpassar sig till strukturer (den sittande regeringen och det juridiska ramverk som reglerar möjligheterna att dela kommuner). I linje med denna tanke kan det hävdas att de som är utformandet av lagar och lokalpolitiska strukturer på olika sätt kan uppmuntra eller begränsa människors möjlighet att följa sitt egenintresse. Michael Keating sätter fingret på detta: "individuals perception of self-interest in a particular matter is governed in many ways by the structure in which they find themselves" (Keating, 1995: 124). Detta kan kopplas till M.J. Esman, som menar att när grupper upplever "the collective recognition of fresh opportunities", tar de tillfället i akt och försöker flytta fram sina positioner. Grupper kan få stärkta incitament att kollektivt organisera sig när "openings (...) appear in the political environment that afford collective benefits if the group can organize itself to claim them" (Esman, 1989: 54).

Esman och Keating överlappar nästan varandra. Båda kan underlätta för förståelsen av kommundelningsförsöken, och delvis även belägga de fall hypotesen gör anspråk på att förklara. Statsmakten förändrar strukturer (borgerliga regeringar underlättar för delningar), vilket underlättar för de grupper som upptäcker möjligheten att bryta sig loss ur kommuner. Därav kommundelningsfenomenet. Förändring uppstår inte ur tomma intet, utan är just "the product of human beings adapting to or developing structures" (Lundquist, 1987: 54).

Om Keating och Esman sitter inne med orden som teoretiskt förklarar hur en regering kan uppmuntra eller begränsa medborgarnas egenintresse, skisserar Herbert & Thomas (1997) hur detta *faktiskt* inträffat i USA. Genom att den amerikanska regeringen drog lokala gränser på ett visst sätt, kombinerade det med ett decentraliserat icke-omfördelande lokalpolitiskt system, uppmuntrade regeringen indirekt de mer välmående delarna av det amerikanska samhället att "pursue narrow local interests at the expense of the larger functioning community" (Herbert & Thomas, 1997: 130).

Att det ofta handlar om välmående kommundelar som vill bryta sig loss, och inte mindre resursstarka dito, behöver dock inte nödvändigtvis ha med någon renodlad form av egoism eller osolidaritet att göra. Det kan istället bero på att undersökningar genomgående visar att det är de mer välmående som i störst utsträckning är politiskt engagerade (jfr översikterna över participationsforskningen i Lewin, 1970 och Hague, Harrop & Breslin, 1992¹⁰). Mer välmående är mer aktiva för att de har utbildningen och tiden till att förstå möjligheter i de politiska strukturerna.

Det handlar dock inte bara om den politiska förmågan att utnyttja strukturer, utan också om att kunna ha den ekonomiska förmågan att överhuvudtaget ha en stabil skattebas att bygga en kommun på. Om det - bl.a. som konsekvens av nationalstatens minskade betydelse - är en trend att vi går mot mindre politiska enheter, är det rimligt att det just är mer välmående delar som inleder en dylik trend just för att de både har de *politiska* och *ekonomiska* resurserna till projektet.

Under det senaste decenniet har det blivit något av ett mode bland kommundelar att försöka skilja sig från sina huvudkommuner (*KommunAktuellt*, 1997, 21:2). Jag menar att en av orsakerna till denna trend kan spåras i att regeringen 1991-94 både uppmuntrade till och underlättade för kommundelningar. Civilminister Davidsson skrev i propositionen 1992/93: "Regeringen ser positivt på lokala initiativ till kommundelning" (prop. 1992/93: 3). Att vi ser detta *kommundelningsfenomen* träda fram på 1990-talet, betraktar jag även som ett uttryck för mer övergripande samhällsprocesser som antyder att fenomenet är en del av en bredare teoretisk diskurs. Den tilltagande globaliseringen förefaller undergräva nationalstatens betydelse, vilket

¹⁰ Hela frågan om participationen och socialgrupperna är märkligt oproblematiske: alla är överens om att socioekonomisk status är avgörande för den politiska participationen" (Lewin, 1970: 103); "Patterns of political participation reflect existing inequalities in society; those who participate the most, already have the most" (Hague, Harrop & Breslin, 1992: 158).

aktualiserat frågan om vilka politiska beslut bäst fattas på lokal nivå. De senaste decenniernas återkommande ekonomiska kriser har skapat en social oro i samhället och även ett missnöje med traditionella politiska institutioner, vilket bidrar till en strävan efter mer lokala samhällen där familj, vänskapsband och grannskap spelar en allt viktigare roll för individens trygghetsbehov.

Att frågan om kommunindelning - som dessutom ofta får starkt folkligt stöd - överhuvudtaget väcks, är dels en missnöjesyttring som bör beaktas, men visar också på en lokal initiativrikedom och demokratiska livstecken. Sådana livstecken är verkligen något att ta fasta på i dagens Sverige. Ovan har det konstaterats att det politiska engagemanget sjunker och att 1998 års val var något av en uppvisning i misstro mot det politiska systemet. Lokala partier gjorde sitt hittills bästa val, valdeltagandet var det lägsta på 40 år, antalet blankröster slog rekord och misstron mot politiker ökade.

Den mörka och den ljusa bilden

Denna studie har riktat blickarna mot en *mörkare bild* och sett kommundelningsfenomenet som en del av detta ovannämnda sammanhang. Sett på detta vis är den ökade viljan att dela kommuner en missnöjesyttring, en återgång till mer lokala gemenskaper och ett avskiljande från det gemensamma; en gemenskapens upplösning. Men vi kan även välja att se det med *ljusa ögon*. På detta sätt är fenomenet ett uttryck för en levande demokrati, som ett försök att rädda en stagnerande demokrati in i nästa årtusende. Det finns, som diskuterades i kap. 6, deltagardemokratiska incitament för skapandet av mindre enheter. Jag menar att det finns fog för att argumentera för att ett deltagardemokratiskt ideal är att föredra framför det representativa i tider av ekonomisk nedgång.

Min tes är att en representativ definition av demokrati fungerar utmärkt i tider då de ekonomiska hjulen snurrar friktionsfritt. Överlag är människor nöjda och har inga skäl till att grundläggande förändra sin situation. I tider av ekonomiska kris och social oro, däremot, är kombinationen av lågt politiskt engagemang och ett samhälle som förlitar sig på representativ demokrati och stora politiska enheter potentiellt politiskt explosiv. Minns Becks ord: ”utan materiell trygghet finns ingen politisk frihet. Alltså ingen demokrati, alltså hotas alla av nya och gamla totalitära regimer och ideologier” (Beck, cit. i Martin & Schuman, 1997: 276). Lipset fångar essensen i detta:

[A] society in which a large proportion of the population is outside the political arena is potentially more explosive than one in which most citizens are *regularly* involved in activities which give them some sense of participation in decisions which affect their lives (Lipset, 1960: 184).

De strukturella förändringar som vi sett äga rum i världen under de senaste decennierna har inneburit att föreställningen om den ständiga ekonomiska utvecklingen ifrågasatts. Välfärdsstaten har blivit sämre på att leverera de varor den en gång var ämnad att utföra. Med detta som bakgrund, förefaller det som om vi står inför ett tveeggat problem. Skall vi släppa efter för den delningsiver som verkar finnas ute i kommunerna och riskera en samhällets upplösning? Eller skall marschen fortsättas mot ett mer och mer politiskt likgiltigt samhälle som riskerar att bli politiskt explosivt?

Något svar går inte att formulera i en enkel, slagkraftig mening. Här kan jag bara konstatera att frågan är brinnande aktuell och att ämnet är oerhört teoretiskt utmanande. Mindre enheter behöver inte med nödvändighet innebära att demokratin stärks. Men faktum är att det politiska intresset förefaller minska. Något bör åtgärdas för att samhället inte skall riskera de skräckscenarion Beck och Lipset målar upp. För att komplicera bilden ytterligare, kan vi konstatera att en återgång till mindre enheter inte på något sätt behöver innebära en gemenskapens upplösning. Åke Hultqvist – representant för Åhus utbrytningsförsök – menar att resultatet kan bli det omvända. För att klara de utmaningar mindre kommuner ställs inför, krävs att man organiserar dessa i kommunförbund som gemensamt tar sig an problemen (Hultqvist, 990105). Utifrån dessa infallsvinklar gör sig Kampelmans fråga påmind:

Are we entering an age of democracy or an age of disorder? (Kampelman, 1993: 11).

Vissa lärdomar kan ändå dras. Minns de amerikanska erfarenheterna som berördes tidigare. Jag tror att statsmakten noggrant måste överväga vilka långsiktiga konsekvenser beslut som rör den lokalpolitiska strukturen kan få. Om underlättandet av kommundelningar i framtiden följs av beslut som minskar omfördelningen mellan kommuner och ger kommuner större friheter att själva besluta över de egna resurserna, är faran att de välmående passar på och lämnar den större gemenskapen för att rå om sig själva. Bengt Miöen – representant för Saltsjöbanden – tror absolut att det inte är någon självklarhet att dagens relativt solidariska kommunala skatteutjämningsystem kommer att vara kvar inte tio år (Miöen, 981201). Det måste finnas en medvetenhet om detta när beslut om grundläggande förändringar i vårt politiska system tas. Förändringar i de politiska strukturerna kan, menar jag, bidra till att gemenskapen Sverige går mot en upplösning.

7.2 Slutsatser

Vilka slutsatser kan dras av den studie som här genomförts? Vad som har gjorts är, inledningsvis, att kommundelningsfenomenet placerats i en bredare teoretisk diskurs där jag hävdade att fenomenet är ett uttryck för processer som har med de senaste två decenniernas strukturella omvandlingar att göra. Dessa hänger i sin tur samman med att världen blivit allt mer sammanflätad och att ekonomiska kriser numer drabbar jordens alla länder, vilket lett till en strävan efter mer lokala gemenskaper. Motiven till det är såväl demokratiska som känslomässiga. Samtidigt som man vill anpassa demokratin till förändrade förhållanden är mindre enheter ett uttryck för människans behov av trygghet och igenkännande i en föränderlig och social orolig värld.

Vidare underbyggdes den hypotes som vägleder uppsatsen teoretiskt. Public-choice var inspirationen, och olika problem aktualiserades om hypotesen skulle visa sig stämma överens med verkligheten. Jag hävdade att social segregation och en oförenlighet med välfärdsstatens idé skulle följa av detta.

Nästa steg var att ta röra oss närmare studiens empiriska avsnitt genom att översiktligt redogöra för kommunernas historia. Efter detta skärptes fokus, och själva hypotesprövningen hamnade i centrum. Var det så att det överlag var rikare delar av kommuner som önskade lämna huvudkommunen? Svaret på frågan blev nekande; 10 av de 24 presumtiva utbrytarna visade sig ha högre medelinkomst, färre invandrare, arbetslösa och socialbidragstagare än resten av den kommun man försöker lämna. *Således var antagandet om att det överlag är rika delar som vill lämna kommunerna felaktigt. Den segregation som antogs följa av hypotesens överensstämmelse med verkligheten visade sig komma på skam. Icke-resultatet är ett viktigt resultat. Det spränger en generalisering, en fördöm om de presumtiva utbrytarna.*

Vidare ställdes frågan om de delar som strävar efter utbrytning har ekonomiska motiv. För åtminstone 10 av fallen (de som är mer välmående) en argumentation som är oförenlig med välfärdsstatens idé. *Slutsatsen beträffande detta är att det omöjligt går att säga med den metod som här använts.* Vissa av utbrytarna nekade kategoriskt till att en argumentation som gick ut på att ”inte betala för andras välfärd” fördes. Samtidigt uttryckte samma människor ett kraftigt missnöje med den inomkommunala resursfördelningsmodellen. ”Missnöje med orättvis resursfördelning” och ”inte betala för andras välfärd” kan – om man är negativt inställd till kommundelningar – uppfattas som två sätt att uttrycka samma ståndpunkt.

Det vore dock felaktigt att utifrån denna studie dra slutsatsen att man tröttnat på att betala för invandrades, arbetslösas och socialbidragstagares välfärd. Visst finns ekonomiska motiv i delningsargumentationen, men argumentationen är inte enbart förbehållen de mer välmående delarna. Missnöje med den inomkommunala resursfördelningen kan även gälla delar med andra

socioekonomiska förutsättningar. Den effektivitetsvins förespråkarna för mindre enheter refererar till gäller generellt för alla utbrytare. *Ett sätt att uttrycka det här är att konstatera att hypotesen inte stämmer, men att public-choice teorin fungerar som förklaring till kommunedelningsfenomenet. Överlag tror de intervjuade representanterna att en ekonomisk vinst kan göras vid delning.* I anslutning till detta drogs även slutsatsen att det i Hirschmans anda är troligt att inte enbart tolka försök till delningar som försök till *exit*, utan att projektet att sätta delningsfrågan på dagordningen i kommunen i själva verket kan förstås som en avancerad form av *voice*; ett sätt att påverka kommundelens situation genom att hota lämna kommunen.

Det konstaterades också att fastän hypotesen i några av fallen kan förklara viljan att dela kommuner, är det med stor sannolikhet bara ett av flera samverkande motiv till att frågan väcks. Alternativa förklaringar presenterades för att mer heltäckande kunna förstå kommunedelningsförsöken. Dessa alternativa förklaringar till att frågan om delning uppstår är: *centralorts-problematik, makthypotesen, kommunal avkolonisering och/eller brist på gemenskapskänsla.* Antagligen överlappar och/eller förstärker förklaringarna varandra.

Ett grundläggande argument för delningar, oavsett vad det utlösande motivet till delning varit, är att demokratin förbättras om mindre enheter skapas. Denna fråga ägnades stort utrymme, där det resonades kring om förbättrad demokrati skulle följa av kommundelningar. *Slutsatsen blev att det är svårt att sja om denna fråga. Vissa säger det ena, andra hävdar något annat. Vad som dock kan konstateras är att det finns en lokal viljeyttring för delningar ute i kommunerna. Man kan hävda att detta är ett demokratiskt sundhetstecken.*

Jag hävdar att det finns en deltagardemokratisk potential vid skapandet av mindre enheter. Om antalet politiska förtroendemän växer, ökar sannolikheten för att en slumpvist utvald kommuninvånare är bekant med en förtroendevald. Ett rimligt antagande är att om man känner någon som är politisk aktiv, diskuterar man mer politik. I idealfallet leder detta till att engagemanget ökar. Detta är teorin, men någon slutsats om demokratin blir starkare i en mindre kommun kan vi inte uttala oss om. Vi kan anta att det blir en *ny* typ av demokrati som bättre motsvarar det deltagardemokratiska idealet, men fjärrar sig från den demokratidefinition som har åsiktsrepresentativitet i fokus (jfr Gustafsson, 1992b: 40).

Denna studie har falsifierat hypotesen. Dock kvarstår misstanken att vissa av de mer välmäendes delningsförsök görs för att man inte längre vill vara med och betala för den gemensamma välfärden. Med den metod som här använts har det varit omöjligt att komma runt denna fråga. Människor talar inte gärna om sin eventuella brist på solidaritet i intervjuer, än mindre om intervjuerna sker över telefon. Jag tror ändå att problemet inte är olösligt. Grund finns för antagandet att de centrala aktörerna bakom utbrytningsförsöken har ett annat sätt att resonera än ”mannen på gatan”.

Jag menar att den osolidariska sidan av kommunedelningsmyntet kan finnas mer uttalat bland invånarna i de enskilda utbrytardelarna. Detta kan illustreras med en intervju med en man som tillhör Nykvarns småföretagarvärld. Han sade att det inte precis var de deltagardemokratiska vinsterna av en delning som diskuterades i fikapauserna, utan snarare att man i en egen kommun skulle slippa hålla Södertäljes sociala problem under armarna (Karlsson, 980520). Ytterligare ett exempel är en insändare på Askimkampanjens hemsida: ”Det är väl ändå inte meningen att vi bara skall sponsra övriga kommuninvånare och själva bara få brödsbulor av kommunens resurser?” (”Måttet rågat”, 980424). Jag påstår inte att man skall generalisera och dra stora växlar av dessa uttalanden. Det väcker dock frågan om det finns en skillnad mellan hur en representant för en utbrytardel resonerar i en intervjusituation och hur invånaren i densamma resonerar när han anonymt går till folkomröstning i frågan.

För att bli mer specifik, och därmed ge förslag till vidare forskning i frågan, tror jag att en undersökning som verkligen vill gå på djupet med de välmående delarnas eventuella osolidaritet bör bygga på en enkätundersökning bland invånarna i den utbrytningsbenägna kommundelen. Den bör utformas på så sätt att frågor ställs som har att göra med om de upplever att de har något att vinna på en delning, samtidigt som man försöker blottlägga deras inställning till invandrare och olika bidragsformer. På detta vis kan man komma runt eventuella tillrättlagda

argument och en gång för alla rätta ut frågetecknet om den antagna bristen på solidaritet i utbrytardelarna.