

## En kommunreform för 2000-talet

Av MARKUS GOSSAS

The article analyses municipalities' greater co-operation as an aspect of the growth of networking. Developments in Sweden in the 20<sup>th</sup> century show how municipal co-operation has altered from being an instrument controlled by the government, to being an instrument through which the state provides the opportunity for municipalities to form networks. The article shows development towards greater cooperation not just as a change but as a reform, i.e. a strategic action from the state aimed at changing the municipalities' way of working. The municipalities' system of territorial division is adaptable and the municipalities' activities become an administrative cross-border issue. In conclusion, a reflection is made of the described development's possible consequences for the continuance of local democracy.

De svenska kommunernas ekonomiska situation beskrivs ofta som problematisk. I en rapport från Svenska kommunförbundet konstateras att kommunernas framtida ekonomiska situation kommer att förvärras, bland annat till följd av urholkning av statsbidragen, svag sysselsättning samt en demografisk utveckling med allt fler äldre vilket kräver utökad verksamhet med ökade

kostnader som följd (Svenska Kommunförbundet 2003). Kommunernas svårigheter har aktualiserat frågan om vilken kommunstorlek som är den ideala (se Sundström 2003). Frågan har även väckts genom den av regeringen tillsatta så kallade Ansvarskommittén, en utredning som ska göra en översyn av uppgiftsfördelningen mellan stat, landsting och kommun. I utredningens

direktiv (Dir 2003:10) antyds att kommunkartans gränser kan komma att behöva justeras; exempelvis konstateras att företeelser som "medborgarnas rörelsemönster" och framväxande arbetsmarknader sällan sammanfaller med den administrativa indelningen av landet i kommuner och län.

Dagens situation går eventuellt att jämföra med den "småkommunproblematik" som beskrevs i statliga utredningar från mitten av 1900-talet (se SOU 1945:38 och SOU 1961:9). Då hävdades att kommunerna var för små, det vill säga ekonomiskt och administrativt sett för svaga, för att hantera sina uppgifter och garantera att välfärden upprätthålls. Småkommunproblematiken föranledde två reformer varigenom Sveriges kommuner drastiskt minskade i antal; landskommunerna slogs samman till storkommuner, och storkommuner och städer slogs i sin tur samman till kommunblock. Historiskt sett har alltså en lösning på problemet med för små kommuner bestått i att de slagits samman till större enheter. Genom större territorium, och därmed större befolknings- och skatteunderlag, har kommunerna successivt rekonstruerats för att kunna överta allt fler uppgifter. I ett uppmärksammat uttalande i december 2002 för Sveriges kommunminister fram åsikten att en sammanslagning som resulterar i "hundra färre kommuner" är ett ideal (Aktuellt i politiken, 6/12 2002). I ett anförande i riksdagen en månad senare nyanseras det uttalandet på följande vis:

Jag har fällt den kommentaren, som svar på en fråga om vad jag skulle se som den ideala bilden, att hade jag lagt ut kartan på mitt arbetsrum och ritat en

*ny kommunkarta så hade det kanske blivit hundra kommuner färre. Men jag ska inte göra det. Det är så jag har sagt. Det är inte så att vi på det nationella planet ska sitta och göra en ny kommunkarta. Tankar i det här avseendet, som finns på olika håll i landet, måste ju växa fram underifrån.*<sup>1</sup>

Statsmakten avstår alltså från att rita om kommunkartan trots åsikten att detta skulle lösa delar av den offentliga sektorns problem. Inför 2000-talets "småkommunproblematik" väjer staten undan, trots ministerns åsikt att en ny reform skulle behövas. Det finns flera möjliga skäl till detta. En ny reform skulle kunna upplevas som ett hot mot, eller ett övergrepp på, det kommunala självstyret. Kommunblocksreformen var från början tänkt att vara frivillig, men den kritik och det motstånd som väcktes fick följden att staten framtvingade sammanslagningarna. Efter senaste reformen tillkom en lag enligt vilken regeringen beslutar om nya gränsdragningar, men om någon av de berörda kommunerna motsätter sig en sammanslagning krävs "synnerliga skäl" för att den ska genomföras (SFS 1979:411). Frågor om ändringar av kommunindelningen väcks normalt av kommunerna själva, och i de fall det förekommit sedan 1970-talet har det inte rört sig om sammanläggningar utan om delningar (det vill säga en ökning av antalet kommuner).<sup>2</sup> Diskussioner om behovet av större kommuner brukar dessutom bemötas med argumentet att större kommuner kan öka avståndet mellan medborgare och politiker.<sup>3</sup> Frågan om tvångsvis sammanslagning kan alltså förväntas mötas av starkt motstånd från kommunerna, och lagstiftningen (som

visserligen kan ändras) sätter vissa gränser, vilket skulle förklara regeringens tveksamhet.

Frågan om en ny kommunreform måste emellertid diskuteras mot bakgrund av de samarbeten mellan kommuner som utvecklats under 1990-talet. Genom att samarbeta kan två eller fler kommuner genomföra en *partiell kommunsammanslagning*, det vill säga att inom vissa uppgiftsområden kan en större kommun simuleras med gemensam förvaltning med större resurser och större territorium. Till exempel kan två kommuner bilda en gemensam gymnasienämnd och gymnasieskola med båda kommunerna som upptagningsområde, samtidigt som de enskilda kommunernas verksamheter i övrigt är åtskilda. I praktiken har därmed en ny kommunreform redan inletts under 1990-talet (eventuellt ännu tidigare) och har resulterat i en "ny kommunkarta" över vilken det är svårt att få överblick och som ritas om kontinuerligt.<sup>4</sup> Kommunministern fortsätter med att konstatera: "Det vi har gjort är att *stimulera samverkan mellan kommunerna /.../* Om man driver en långtgående samverkan kring den kommunala verksamheten behöver man kanske inte slå samman kommuner, eller så leder den samverkan så småningom till att man tycker att det är lika bra att lägga ihop två grannkommuner."<sup>5</sup> Finansdepartementets statssekreterare ger en liknande signal: en ny kommunreform förespråkas inte, men "för att undvika sammanslagningar krävs kraftfull samverkan".<sup>6</sup> Samverkan mellan kommuner framställs alltså som ett alternativ till kommunsammanslagningar, eller som ett led i en

reform styrd "underifrån". Utvecklingen mot ökad samverkan är i själva verket en typ av kommunreform.<sup>7</sup>

Med "kommunal samverkan" avses en mängd fenomen som avtal, gemensamma förvaltningar (kommunalförbund och gemensamma nämnder), interkommunala bolag, gemensamma tjänster, projekt och olika typer av samrådsorgan (se Hilborn och Riberdahl, 2000 för en översikt). En jämförelse av den politiska retoriken om samverkan med verkligheten ute i kommunerna visar att en utveckling skett under 1990-talet. Enligt inventeringar gjorda av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet (2000 och 2002) deltar samtliga primär- och landstingskommuner i någon typ av samverkan, och omfattningen har ökat rent numerärt sedan 1990-talets början (enligt Pierre 1994 går det att spåra en ökning sedan 1980-talet). År 2000 inrapporterades 720 samarbeten, jämfört med 550 år 1993. En liknande utveckling tycks ske i övriga Norden (Sanda 2000, Lundtorp 2000). I praktiken ritas alltså kommunkartan om enligt ett flexibelt mönster, där territoriet i princip kan anta olika utsträckning i olika frågor (Westholm 1999 och 2001). Denna utveckling utgör en uppmjukning av *lokaliseringsprincipen* (kommunallagen 2 kap 1 §) enligt vilken kommunens maktbefogenheter och verksamheter ska begränsas till det egna geografiska området och dess befolkning.<sup>8</sup> Vad detta innebär för möjligheterna till insyn i kommunens arbetsätt och organisation, och vad det betyder för det lokala självstyrets förutsättningar saknas det undersökningar om.

## Kommunal samverkan och nätverksstyrning

Det är tydligt att staten driver på och understödjer den utveckling mot kommunsamverkan som utspelar sig i kommunernas vardagliga arbete. Staten intar inte en styrande, intervenerande roll. I stället styr staten "indirekt" genom regelförenklningar, lagstiftning, uppmuntran och ekonomiska bidrag. Det är en rollfördelning mellan stat och kommun som gör resultatet svårförutsägbart. Till skillnad från de tidigare reformerna finns ingen mall eller färdig ritning som den kommunala sektorn ska formos efter; i stället växer nya territoriella och organisatoriska former fram som ett resultat av kommunala initiativ, inom institutionella ramar och incitamentsstrukturer som staten konstruerat.

Ovan beskrivna utveckling speglar en mer allmän förändring i styrningstänkande och praxis, från en hierarkisk styrning där staten intervenerar till vad som i samhällsvetenskaplig litteratur beskrivs som *nätverksstyrning* (Sørensen 2002, Pierre och Peters 2000, Kickert med flera 1999, Sand 1996). Genom nätverksstyrning överlåter staten åt andra aktörer att samverka och koordinera sig för att lösa olika problem, och statens roll är att fastställa ramarna för detta. Resultatet är en fragmenterad, "polycentrisk" offentlig sektor bestående av "en løst koblet mangfoldighed af netværk af relativt autonome aktører" (Sørensen 2002, sida 61), självständiggjorda myndigheter och kommuner till vilka uppgifter och ansvar har delegerats. En liknande beskrivning görs av

Sand (1996) som hävdar att den norska staten utvecklat en "nätverksförvaltning", ett styrningssystem där offentliga organ ges större organisatorisk självständighet och där interorganisatorisk samverkan blir allt vanligare.

En utveckling av statlig nätverksstyrning ser vi i Sverige genom en rad olika processer genom vilka samverkan mellan offentliga aktörer ökar. Statliga myndigheter eftersträvar större effektivitet genom att utbyta information och samordna sig i gemensamma projekt, medan staten möjliggör detta utan att detaljstyra. Exempel på nätverksmodeller för styrning inom svensk förvaltning återfinns bland annat inom vård- och omsorgssektorn (Borell och Johansson 1998, Lindqvist 1998). Inom svensk regionalpolitik eftersträvar staten större samordning mellan lokala och regionala aktörer i "partnerskap" för att åstadkomma "utveckling" (Westholm 1999). Kommuner samverkar i allt högre grad med statliga myndigheter, företag och frivilligorganisationer (se Montin 2002, kapitel 4, för en översikt). Vi ser också system för flernivåsamverkan utvecklas där aktörer från olika samhällssektorer och beslutsnivåer samverkar, exempelvis statliga myndigheter, kommuner och EU-organ (se Larsson 2002). Samverkan över sektorsgränserna utvecklas också genom "innovativa processer" (genom stöd från Verket för innovationsutveckling, Vinnova) och "regionförstoring" (genom råd från Verket för näringslivsutveckling, NUTEK), (se NUTEK och ALMI 2002). Interorganisatorisk samordning blir modell för styrning där staten möjliggör och andra aktörer (offentliga såväl

som privata) bildar *nätverk*. I nätverken saknas teoretiskt sett ett styrande centrum, det vill säga ingen enskild aktör bestämmer över de övriga. Nätverk är självorganiserande, det vill säga deltagarna styr formeringen och omfattningen av nätverket som hålls samman genom aktörernas inbördes beroende (jämför Kickert med flera 1999).

Att offentliga organisationer samverkar utgör *i sig* inte något nytt. Däremot har *villkoren* för sådan samverkan gradvis förändrats genom att kommuner, landsting och myndigheter getts ökad organisatorisk självständighet (Borell och Johansson 1998, sida 70f). Bakgrunden har bland annat varit övergripande förändringar av förvaltningspolitiken under 1980-talet och framåt med målstyrning, regelförenkling, avreglering och decentralisering som centrala tema. Genom att ge kommunerna ökat politiskt och ekonomiskt ansvar och minskade bidrag kunde problemet med statligt budgetunderskott delvis skjutas över till lokal nivå. Denna decentralisering kombinerades med ökad organisatorisk frihet vilket medförde nya, mer lokalanpassade, organisationsformer i kommunerna (Montin 1990 och 2002, sida 12f). Inom statsförvaltningen har system med resultatstyrning införts där myndigheter ges ökad handlingsfrihet i implementeringen av politiska beslut. Utöver strävan efter kostnadseffektivitet har statens svårigheter att detaljstyra förvaltningen anförts som drivkraft. Genom delegering, decentralisering och resultatstyrning överläter staten implementeringen av beslut till andra aktörer vilket antas leda till större effektivitet och anpassningsbarhet

(Sand 1996, jämför SOU 1997:57, sida 70ff). I ljuset av denna utveckling kan nätverksstyrning och interorganisatorisk samverkan ses som ytterligare medel till mer kostnadseffektiv och flexibel styrning.

I den här studien analyseras utvecklingen mot ökad kommunal samverkan som en aspekt av nätverksstyrningens framväxt. Utvecklingen i Sverige under 1900-talet kommer att beskrivas för att belysa hur kommunal samverkan omvandlats från att vara ett instrument under statens kontroll, till ett instrument genom vilket staten möjliggör för kommunerna att bilda nätverk. Studier av kommunal samverkan med ambition att förklara drivkrafter bakom utvecklingen utgår oftast från lokal nivå, det vill säga från kommunala motiv och ageranden. Till exempel beskriver Pierre (1994) och Lundqvist (1995 och 1998) ökad kommunal samverkan främst som en effekt av kommunernas strävan efter kostnadsbesparingar och stordrift. Ett kommunalt perspektiv på denna utveckling och drivkrafterna bakom den ger en ofullständig bild och skymmer staten som pådrivande aktör. Därigenom framställs utvecklingen mot interkommunala nätverk som en *förändring* medan den i det följande också kommer att beskrivas som en *reform*, det vill säga ett strategiskt handlande från statens sida med mål att förändra kommunsystemets sätt att fungera. Avslutningsvis görs en reflektion över den beskrivna utvecklingens möjliga konsekvenser för den lokala demokratins förutsättningar.

## Utvecklingen av interkommunala institutioner (cirka 1910-1940)

Interkommunala arrangemang, allianser och samverkansprojekt har förmodligen förekommit så länge det funnits någon form av kommuner; däremot har behovet av regleringar för samverkan inte uppmärksammats på allvar förrän under 1900-talet. Behovet av interkommunalt samarbete uppmärksammades visserligen av staten redan under mitten av 1800-talet då lagar stiftades om möjlighet för två eller fler församlingar att bilda gemensamma organ, gemensam kyrkostämma för beslut och gemensamt kyrkoråd, skolstyrelse, fattigvårdssamhälle samt viss sjukvård och polisiär verksamhet (gemensamt fjärdingsmansdistrikt) (Kajser 1959, sida 168).<sup>9</sup> Men lagar och bestämmelser i kommunalförordningarna som gjorde det möjligt för städer och landskommuner att bilda gemensamma organ för hanterande av andra områden saknades. I stället fick kommuner som ville samverka ingå avtal och skriva kontrakt.

Frågan om behovet av reglerade former för interkommunal samverkan återupptogs 1911 i en skrivelse från Stadsförbundet. Man ansåg att kommuner med gemensamma behov och "intressegemenskap" borde ges möjlighet till samverkan utan att behöva genomföra en kommunsammanslagning, något som hade skett i stor utsträckning mellan städer och landsbygdskommuner (så kallade inkorporeringar). Sammanslagningar sågs inte som ett i alla

situationer gångbart instrument och därför efterfrågade man alternativ till kommunsammanslagningar i form av "friare sammanslutningar mellan kommuner", något som redan fanns på annat håll i Europa (Bet 1917, sida 70). I december 1913 tillsattes en kommitté för att utreda frågan som genomförde en undersökning som visade att samverkan förekom i olika former och på olika områden, ofta på sätt som inte omfattades av gällande lagstiftning (Bet 1917, sida 260f). Kommittén menade därför att något förbud mot samverkan mellan kommuner inte förelåg, men att existerande bestämmelser om kommunalförvaltningen utgjorde hinder. Kommitténs slutsats var att det saknades lagstadgade former för kommunal samverkan utanför privaträttsliga avtal, det vill säga former av samverkan som konstruerats för kommunerna och som regleras offentligt ("i kommunal ordning"). Förslag framlades därmed om möjligheten för kommuner att bilda *kommunalförbund* vilket fungerade som ett gemensamt förvaltningsorgan. Kommunalförbundet styrdes av en förbundsdirektion vars medlemmar utsågs av de involverade kommunerna. Förbundet ägde inte beskattningsrätt, men medlemskommunerna hade skyldighet att se till att ekonomin fungerade. 1919 lades en proposition (1919:310) fram om kommunalförbunds­lagstiftning som röstades igenom.

Införandet av kommunalförbunds­lagen kan uppfattas som att staten gav kommunerna ökade resurser och handlingsfrihet att samverka över de administrativa gränserna och bilda egna territorier för lösande av problem, det

vill säga i linje med tanken om kommunal självstyrelse. Samtidigt kan det tolkas som en statlig intervention i syfte att reglera förekomsten av kommunal samverkan efter statens behov. För det första tilläts förbund inte bildas i vilka frågor som helst och inte heller enbart på kommunalt initiativ. Förbundet fick endast hantera områden som inte var obligatoriska alternativt områden som visserligen var obligatoriska men där det stod kommunerna fritt att välja förvaltningsform. Dessutom försäkrade sig staten om kontroll och inflytande över utvecklingen mot kommunalrättslig samverkan genom att utse länsstyrelsen som den instans som måste godkänna bildande av kommunalförbund. Först krävdes att de involverade kommunerna var överens om att de ville bilda kommunalförbund, sedan krävdes länsstyrelsens godkännande (eller länsstyrelserna, i de fall då kommuner på olika sidor länsgränsen var inblandade), och det var även länsstyrelsen som bestämde om nya medlemskommuner fick tillträda och som behandlade medlemskommuners ansökan om utträde (Prop 1919:310).<sup>10</sup> För det andra innebär införandet av kommunalförbund inte bara en *möjlighet* till reglerad samverkan mellan kommuner, utan även en form enligt vilken staten kunde *framtvunga* en interkommunal samverkan inom vissa verksamheter i form av så kallade *specialkommuner*.

## Kommunsammanläggningarna (cirka 1950-1970)

1943 tillsattes en kommunindelningskommitté med uppdrag att utforma riktlinjer för en ny indelning av kommunerna (SOU 1945:38). Bakgrunden till detta var "småkommunproblematiken", det vill säga att man från statens sida uppfattade kommunerna som för svaga som förvaltningsenheter för att bära välfärdssamhällets utveckling. Allt fler ansvarsområden hade överförts från staten till kommunerna vilket ställde större krav på ekonomisk och administrativ handlingskraft. För att åstadkomma detta användes i huvudsak två instrument: statliga bidrag respektive kommunal samverkan i form av kommunalförbund. Användandet av kommunal samverkan som ett instrument för att hantera småkommunproblematiken togs upp av kommittén men avvisades. När kommittén tillsattes fanns 509 kommunalförbund varav de flesta (437) var polisförbund och fattigvårdsförbund (SOU 1945:38, sidorna 78-84). Kommittén ansåg att fler förbund skulle behövas för att åstadkomma en "rationell planläggning" och att kommunernas vilja till samarbete var otillräcklig. Slutsatsen blev att om kommunal samverkan skulle användas för att avhjälpa småkommunproblematiken och skapa den ekonomiska bärkraft och effektivitet som efterfrågades skulle det krävas en övergripande plan som inbegrep tvångsmässig samverkan. Ett sådant scenario skulle även innebära att kommunernas uppgifter i realiteten skulle hanteras av interkommunala förvaltningsorgan med följden att det kom-

munala självstyret skulle hotas. Dessutom skulle systemet bli splittrat och svåröverskådligt i form av en mängd specialkommuner med olika territoriell utsträckning. Lösningen var därför att rita om den administrativa kartan och skapa nya geografiska enheter anpassade till välfärdsstatens framväxt. Mot ett system med ett nätverk av interkommunala samverkansorgan, med olika uppgifter och territorier, ställdes ett mer enhetligt system av *storkommuner*. Under början av 1950-talet inleddes så storkommunreformen genom vilken antalet kommuner mer än halverades från över 2500 till cirka 1000. Följden blev att behovet av kommunal samverkan minskade vilket tog sig uttryck genom en kraftig minskning av antalet kommunalförbund från 935 (år 1951) till 173 (år 1953) (SOU 1956:19, sidorna 34, 55).<sup>11</sup>

Under slutet av 1950-talet ökade förekomsten av kommunal samverkan mätt i antalet avtal och kommunalförbund: de senare ökade med omkring 40 procent på grund av det ökade antalet polisförbund (SOU 1961:9, sida 119f). Detta framgick av en enkätundersökning genomförd av indelningssakkunniga som fått i uppdrag att utforma förslag till en ny kommunindelning. Av enkäten framgick även att behovet av kommunal samverkan skulle öka markant. Om samverkan blev praxis på fler områden skulle kommunen snart sakna egentligt självbestämmande och vara beroende av interkommunala förvaltningsorgan. Det ökade behovet av kommunal samverkan sågs därför som ett argument för ytterligare kommunalsammanslagningar (SOU 1961:9, sida

131). I och med indelningsutredningen och den efterföljande propositionen inleddes kommunblocksreformen år 1962 genom vilken kommunernas antal successivt minskade från 1006 (år 1963) till 278 (år 1974) (Andersson 1993). Reformen var till en början frivillig, det vill säga att kommunerna själva fick sköta sammanläggningarna. Takten på reformarbetet ansågs gå för långsamt och från 1969 tvingade staten fram sammanläggningar. Med kommunblocken hade en enhetlig kommuntyp skapats (se Widberg 1979, sida 77) som kunde ersätta landskommuner, städer och municipalsamhällen, och i praktiken även kommunalförbunden. Följden blev att antalet kommunalförbund minskade drastiskt med över 90 procent under en tioårsperiod (från 247 år 1963 till 20 år 1974 (SCB 1963-1974)). Minskningen berodde inte bara på kommunblocksreformen utan även på att ansvaret för polisväsendet förstatligades 1965 med följderna att polisförbunden, vilka utgjorde över hälften av kommunalförbunden, upplöstes (Klason 1974, sida 33).

## Lokaliseringsprincipens upplösning (cirka 1980-2000)

Från 1980-talet och framåt sker en omvärdering av kommunal samverkan från statens sida. Detta tar sig tre olika konkreta uttryck som utreds nedan. För det första minskar statens kontroll över kommunalförbunden. För det andra utökas det rättsliga utrymmet för samverkan mellan kommuner. Och för det



tredje förändras den statliga regionalpolitiken, bland annat genom inverkan från EU. Sammantaget uppvärderas styrningsformer där aktörer på lokal och regional nivå själva finner lösningar på problem, och statens roll i detta är att tillhandahålla medel (legala och/eller ekonomiska) för att möjliggöra detta. Resultatet blir att staten minskar den direkta kontrollen samtidigt som utrymmet för samverkan utvidgas genom att en rad nya samverkansformer införs.

Efter den kraftiga nedgången i antalet kommunalförbund efter polisväsendets förstatligande och kommunammanslagningarna under 1970-talet avstannade utvecklingen och under hela 1980-talet översteg antalet kommunalförbund inte 20 (SCB 1980-1989). På lagstiftningsområdet skedde däremot en del förändringar: 1985 framlade civildepartementet delbetänkandet *Enklare former för interkommunalt samarbete* (Ds 1985:4) vilket följdes av en proposition med förslag om att minska den statliga kontrollen över kommunalförbunden genom att upphäva länsstyrelsens tillsyns- och kontrolluppgifter. I stället skulle bildande, utträde ur och upplösning av kommunalförbund helt göras till en fråga för kommunerna (Prop 1984/85:216).<sup>12</sup> I propositionen hänvisas till den allmänna utvecklingen mot minskad statskontroll över kommunerna och "att denna form av statskontroll stämmer mindre väl överens med en modern syn på samspelet mellan statliga och kommunala organ" (Prop 1984/85:216, s 20).<sup>13</sup> I lagförslaget framkommer dessutom en tydlig uppvärdering av kommunal samverkan och det uttalade målet sågs vara att främja detta

genom att förenkla formerna. Motivet är att det kommunala systemet anses fungera bättre genom mer samverkan i form av kommunalförbund, dels på grund av att "ofullkomliga" administrativa gränsdragningar kan övervinnas, och dels genom att kommunerna genom samverkan kan bli mer ekonomiskt handlingskraftiga och effektiva.

I propositionen uttrycks en medvetenhet om att gränsdragningar alltid skapar problem ("barriäreffekter") och att den administrativa indelningen i kommuner inte är optimal trots alla reformer. En ny strategi för att hantera detta formuleras som går ut på att kommunerna ska kunna bilda lokalt anpassade administrativa områden genom samverkan: "Genom samarbete över de kommunala gränserna är det möjligt att åtminstone delvis bota inte bara de ogynnsamma verkningar som oundvikligen uppkommer vid varje administrativ gräns utan också vissa förekommande brister i själva indelningen". Genom den nya flexibiliteten ska dessutom frågan om vilka uppgifter som hör till vilken typ av beslutande enhet (lokaliseringsprincipen), det vill säga om en viss fråga är en uppgift för primär- eller landstingskommunen, kunna anpassas från fall till fall: "Ofullkomligheter i den kommunala indelningen liksom ofullkomligheter i uppgiftsfördelningen på det kommunala området kan delvis övervinnas genom kommunalt samarbete" (Prop 1984/85:216, sida 14f). Detta synsätt, där mer flexibla kommungränser förespråkas, utvecklas tio år senare i en regeringsproposition (se nedan).

Därmed hade en rättslig utveckling inletts som under den följande perio-

den, under 1990-talet och in på 2000-talet, kom att innebära en uppmjukning av lokaliseringsprincipen. Inledningsvis genomfördes denna uppmjukning genom att ett antal *undantag till lokaliseringsprincipen* formulerades i lag. Modellen för detta bestod i att kommunerna gavs möjlighet att ingå avtal över kommungränserna, exempelvis avtal om upphandling av tjänster eller gemensam personal. Översikter av och diskussioner om utvecklingen ges bland annat i SOU 1998:119 *Kommunal uppdragsverksamhet*, Ds 1995:13 *Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning*, Konstitutionsutskottets betänkande 1995/96:KU34 samt Prop 1996/97:105 *Kommunal samverkan*. Redan i konkurrenskommitténs betänkande (SOU 1991:104) påpekades att lokaliseringsprincipen borde modifieras för att tillåta att kommuner upphandlar tjänster i andra kommuner. Vad diskussionen kom att handla om var möjligheten för kommuner att samverka om myndighetsutövning, något som alltså begränsades av lokaliseringsprincipen. Vissa möjligheter att överskrida kommungränserna i myndighetsutövning, bortsett från bildandet av kommunalförbund, fanns sedan 1960-talet i räddningstjänstlagen med anledning av att sådan verksamhet kräver stora insatser och särskild kompetens gavs kommunerna möjlighet att sälja tjänster och delegera beslutanderätt utanför gränserna. 1986 infördes därutöver möjligheten att låna personal inom parkeringsövervakning (prop 1986/87:51, SFS 1987:24), något som tidigare föreslagits i en skrivelse från Svenska

kommunförbundet.

I samband med att ansvaret för gymnasieskolan överfördes från staten till kommunerna under början av 1990-talet möjliggjordes i skollagen (5 kap 5 §) samverkan om gemensamma program och i praktiken gemensamma geografiska samverkansområden (Prop 1990/91:85; SFS 1991:1107).<sup>14</sup> 1994 införs möjligheten till avtal om alkoholtillstånd (SFS 1994:1738). Diskussionen om att kringgå lokaliseringsprincipen mer generellt diskuteras först på allvar av en arbetsgrupp inom Civildepartementet med uppgift att utreda förutsättningarna för kommunal uppdragsverksamhet. I arbetsgruppens utredning (Ds 1995:13) föreslås att lokaliseringsprincipen ska kunna kringgå först och främst inom kollektivtrafik där kommuner och landsting ska få bedriva samverkan utanför de geografiska gränserna. I samma utredning föreslås även att kommunala nämnder ska få ge uppdrag om myndighetsutövning åt anställda i andra kommuner.<sup>15</sup> I den efterföljande propositionen (1995/96:167) föreslogs att samverkan inom kollektivtrafik ska bedrivas som försöksverksamhet till och med år 2006. Dessutom specificerades ett antal kommunala uppgiftsområden där samverkan om myndighetsutövning skulle möjliggöras (närmare bestämt inom miljöskydd, hälsoskydd, renhållning samt hantering av kemiska produkter). Dessa förslag infördes i lagstiftningen år 1996 (SFS 1996:637-641).

1995 införs också försöksverksamhet med samverkan i gemensam sjukvårdsnämnd mellan landsting. I ett remissyttrande över propositionen (1995/

96:59) tillstyrker Svenska kommunförbundet förslaget med tillägget att samverkan i gemensam nämnd borde göras generellt möjligt, både för primärkommuner och landsting. Samtidigt utreder Kommunala förnyelsekommittén möjligheterna till utvidgad samverkan, och i kommitténs betänkande (SOU 1996:137) föreslås att möjligheten att inrätta gemensamma nämnder ska införas i kommunallagen. I den efterföljande propositionen (1996/97:105) nämns försöksverksamheten med gemensamma sjukvårdsnämnder, och att "Regeringen anser att det bör göras möjligt för alla kommuner och landsting att bilda gemensamma nämnder" (sida 33). Försöksverksamheten hade då endast pågått drygt ett år.

Lagen om gemensam nämnd fördes in i kommunallagstiftningen 1997, och samtidigt förenklas reglerna för bildande av kommunalförbund. En gemensam nämnd fungerar som en vanlig kommunal nämnd förutom att den delas av två eller fler kommuner som alltså är huvudmän.<sup>16</sup> Varje medverkande kommun måste utse minst en ledamot. Nämndens uppgifter kan avse vilken kommunal verksamhet som helst och dess befogenheter ska bestämmas enligt överenskommelse. Nämnden företräder de inblandade kommunerna och fullmäktige i respektive kommun kan begära upplysningar och ställa interpellationer till nämndens ordförande. Nämnden granskas av revisorer i var och en av de samverkande kommunerna och kommunmedlemmarna har rätt att begära prövning av nämndens beslut. Förslaget om gemensam nämnd och enklare regler för bildandet

av kommunalförbund motiveras bland annat med hänvisning till kommunernas budgetproblem och "Den rådande situationen för den offentliga verksamheten". Genom samverkan där kommunerna delar på kostnadskrävande verksamheter kan stordriftsfördelar uppnås vilket gör att kommunsamverkan "bör därför underlättas och stimuleras" (SOU 1996:137, sida 71). I den proposition som följde på kommunala förnyelsekommitténs utredning utvecklades resonemanget om anpassningsbara gränser från Prop 1984/85:216. Bland annat förs följande resonemang:

Behovet av flexibilitet i resursutnyttjandet har växt sig allt större. Vid frivillig samverkan kan den geografiska avgränsningen av en kommun anpassas till vad som är praktiskt rationellt och med utgångspunkt i sakfrågans geografiska förankring. Kommungränsen får inte i sig hindra samverkan.

(Prop 1996/97:105, sida 32f).<sup>17</sup>

Vi ser här framväxten av en ny föreställning om hur problemet med administrativa gränser kan hanteras; i stället för centralstyrning överläts till kommunerna att i praktiken skapa nya geografiska förvaltningsområden.

Lagen om gemensamma nämnder utvidgas under början av 2000-talet genom att kommuner och landsting ges möjlighet att bilda gemensamma nämnder inom vård och omsorg (SOU 2000:114 och Prop 2002/03:20).<sup>18</sup> Förslaget om gemensamma nämnder inom vård och omsorg motiveras med effektivare resursanvändning och organisation, något som kan uppnås genom att samordna huvudmannaskapet för verk-

samheter som sjukvård, hemtjänst och psykiatri. Detta förslag medför en utvidgning av begreppet "kommunal samverkan" genom att landstinget och kommunerna ges möjlighet (om förslaget röstas igenom) att dela på verksamheter som inte är gemensamma, något som annars fungerar som en begränsning (i enlighet med det så kallade gemensamhetskravet). Därmed perforeras lokaliseringssprincipen ytterligare. En gemensam nämnd enligt förslaget med kommuner och landsting som medlemmar innebär en överflyttning av uppgifter genom att kommunen i praktiken får ansvar för delar av vård och omsorg. Under 2000-talets början genomförs också utvidgningar av kommunalförbundet som institution för samverkan, utvidgningar som har samband med ett ökat intresse för den regionala nivåns betydelse. I ett betänkande "om den regionala framtiden" föreslås en försöksverksamhet med regionala självstyrelseorgan med regionfullmäktige vilket resulterar i riksdagsbeslut om försöksverksamhet i Kalmar, Skåne och Västra Götaland mellan år 1999 och 2002 (SOU 1995:27, Prop 1996/97:36, Prop 1996/97:108). Denna verksamhet ersätts i och med regeringspropositionen 2001/02:7 av en modell med länsövergripande samverkansorgan (kommunalförbund för regional samverkan). Bildandet av dessa kräver medverkan av samtliga kommuner i länet (även landstinget kan vara medlem) där kommunerna övertar delar av den regionala planeringen från länsstyrelsen.<sup>19</sup>

Under samma period tillsätter regeringen två arbetsgrupper med uppgift att

informera om och uppmuntra bruket av kommunal samverkan. I november 2000 tillsätts Arbetsgruppen för samverkan mellan kommuner (Finansdepartementet) som bland annat anordnar en tävling och "Sveriges bästa samverkanskommun". Bland arbetsgruppens förslag (som presenteras i Ds 2001:61) märks en översyn av rättsliga hinder för samverkan. 2002 tillsätts Tillväxtdelegationen (Näringsdepartementet). I Tillväxtdelegationens direktiv beskrivs samverkan mellan kommuner som en strategi som bör uppmuntras för att "stärka en hållbar regional utveckling" (Dir 2002:16). I regeringsdirektiven framgår också att interkommunal samverkan ses som ett medel att hjälpa små och ekonomiskt ansträngda kommuner att leverera kommunal service och bättre hantera de ekonomiska påfrestningar som framtida demografiska förändringar (den ökade andelen äldre) kommer att medföra. Samverkan ges också visst ekonomiskt stöd från staten. I regionalpolitiska propositionen (Prop 2001/02:4, sida 134f) föreslås ekonomiska bidrag, närmare bestämt att 50 mkr per år (år 2002-2004) av statsbidraget ska avsättas för att främja interkommunal samverkan inom områden som vård, omsorg, utbildning, IT-infrastruktur och näringslivsutveckling.

### *Partnerskapspolitiken*

Under mitten av 1990-talet sker omfattande förändringar i, och utvidgningar av, möjligheten till interkommunal samverkan genom införandet av partnerskapspolitiken. Med partnerskap avses

mer eller mindre formaliserade former av samverkan och allianser mellan aktörer inom olika sektorer, ofta med syfte att åstadkomma "tillväxt" eller "utveckling" i ekonomisk, social eller annan bemärkelse. I detta sammanhang är breda allianser viktiga där "regionen" (oftast länet) och dess utvecklingspotential lyfts fram. Olika former av samverkan mellan kommuner och samverkan mellan kommuner och aktörer från andra sektorer är en viktig del i detta (se Elander 1999 för en kritisk analys av partnerskapens sektorsöverskridande arbetsformer).

Denna utveckling kan ses i perspektivet av den statliga regionalpolitikens förändringar. Regionalpolitikens mål har traditionellt sett betonat ekonomisk utjämning mellan regioner vilket genomförts med hjälp av investeringar och bidrag från staten till kommunerna. Under 1990-talet betonas i högre grad de enskilda regionernas möjligheter till ekonomisk tillväxt och "utveckling" (Westholm 1999). Utvecklingspolitiken bygger på att regionerna inte ska göras mer lika utan i stället använda "det regionala utvecklingskapitalet", det vill säga utveckla och använda sina specifika resurser för att åstadkomma tillväxt. Inom ramen för utvecklingspolitiken uppfattas samverkan mellan aktörer på lokal och regional nivå som tillväxtskapande. Statens uppgift är inte att ingripa direkt utan snarare indirekt genom att *möjliggöra* samverkan mellan aktörer inom olika sektorer. Ett exempel är bildandet av tillväxtgrupper, en form av partnerskap mellan aktörer inom respektive län. Typiska deltagare är kommuner, landstinget, kommun-

förbundet, statliga myndigheter, högskolan, företag och fackföreningar, vanligtvis under ledning av länsstyrelsen vilket garanterar det statliga inflytandet. Syftet med tillväxtgrupperna är att nå brett deltagande och samförstånd mellan olika sektorer för att kunna formulera tillväxtprogram, ett slags planer för hur regionen (länet) kan utvecklas. Tillväxtavtalspolitiken anses av parlamentariska regionkommittén ha främjat kommunal samverkan: "Tillväxtavtalen har tagits fram av breda partnerskap. Arbetet har initierat ett utvecklingsarbete som har möjlighet att bli varaktigt. Framförallt har samarbetet mellan kommunerna stärkts." (SOU 2000:85, sida 75). Modellen med tillväxtavtal och partnerskap har inspirerats av EU:s regionalpolitik, vilken utövas med *strukturfonderna* som instrument med syfte att underlätta integrationen och minska regionala obalanser. Genom strukturfonderna ges bland annat stöd till projekt som involverar samverkan mellan flera kommuner, eller kommuner och företag (se Larsson 2002).

## Kommunsystemet i omvandling

Den historiska framställningen ovan kan grovt sett delas in i tre perioder med avseende på statens roll i utvecklingen av interkommunala institutioner. Fram till 1940-talet ser vi ett system där samverkan mellan kommunerna förekommer i viss utsträckning, och där staten gradvis intervenerar genom lagstiftning (kommunalförbundsagen). Nätverksbyggande mellan kommuner styrs och

kontrolleras genom staten (länsstyrelsen) som initierar och godkänner bildandet av kommunalförbund. Genom den organisatoriska och territoriella "elasticitet" som kommunalförbunden möjliggjorde kunde kommunsystemet skarvas ihop och dess brister lappas över. Under 1940-talet ökade statens ambitioner till central styrning och planering av samhället i samband med projektet att bygga ut och förvalta välfärden. Systemet med kommunalförbund ställdes mot en vision av effektivare lokalstyren med större territorier. Kommunreformerna, delvis framtvingade av staten, gjorde att interkommunala arbetsformer blev överflödiga, och kommungränserna fixerades vid större skalor. Det sammansatta systemet med flera kommuntyper ersattes av ett enhetligt system av kommunblock.

En tredje period går att urskilja från 1980-talets mitt och framåt då en gradvis återgång till interkommunala arbetsformer och institutioner inleds. Under denna period utvecklar staten instrument för nätverksstyrning där samverkan mellan kommuner utgör ett centralt inslag. Interkommunal samverkan uppvärderas från statens sida, men i stället för en modell där staten planerar, initierar och kontrollerar nätverk av kommuner så överlåts detta till kommunerna själva. Staten styr i stället denna process genom att utvidga lagrummet för samverkan, göra reglerna flexibla, uppmuntra till samverkan och i viss mån ge stöd i form av ekonomiskt bidrag. Kommunerna utvecklas också till nätverksaktörer på andra områden genom att kommunen samverkar med statliga myndigheter, företag,

frivilligorganisationer och EU-organ (se Montin 2002, kap 4 för en översikt). Genom interkommunal samverkan ges kommunernas förvaltningar och politik en räckvidd utanför det egna territoriet. Det formella hindret i denna process är lokaliseringsprincipen enligt vilken kommunens befogenheter begränsas till det egna territoriet, en begränsning som motverkar nätverksbyggande (jämför Törnqvist 1998, sida 36). För att kommunerna ska bli nätverksaktörer, det vill säga på ett självständigt sätt kunna bilda interkommunala nätverk, måste lokaliseringsprincipen uppmjukas eller rentav upplösas vilket också sker successivt från 1980-talet och framåt genom undantag i lagstiftningen och genom utökad lagstiftning om samverkan. Genom kommunal samverkan utövar staten nätverksstyrning och kommunerna fungerar som nätverksaktörer (jämför Sørensen 2002, sida 88, som omtalar kommunal samverkan som "det sidste skridt i udviklingen af kommunerne til netværksaktører").

Beskrivningen av utvecklingen av systemet med samverkan väcker flera frågor som kräver vidare studier för att besvara. En fråga är vilka motiv och vilka orsakerna är till förändringen i statlig styrning. I de lagändringar som möjliggjort ökad samverkan återfinns inte ett enhetligt uttalat motiv, i stället motiveras varje lagändring för sig. Ett återkommande motiv är kommunernas effektivitet som antas öka genom möjligheter till samverkan. Ett annat motiv är kommunernas budgetproblem, eller hela den offentliga sektorns budgetproblem, som antas kunna hanteras genom samverkan. För att förstå or-

sakerna till, och drivkrafterna bakom, övergången till nätverksstyrning krävs dock mer än en analys av uttalade motiv. Eventuellt krävs att dessa sätts in i en vidare historisk analys av hur förutsättningarna för statens styrning av samhället förändrats. En sådan analys skulle kunna förklara varför kommunreformerna utformas på så olika sätt under de olika tidsperioderna.

En annan fråga som återstår att utreda är vilken betydelse kommunernas agerande har, jämfört med statens, för den beskrivna utvecklingen. För att systemet med samverkan ska fungera krävs kommunernas aktiva medverkan, det vill säga kommunerna själva måste ta initiativ till samverkan. Frågan är alltså vilken roll kommunernas initiativ och drivkrafter har, i jämförelse med statens, för utvecklingen av systemet med samverkan. Ett sätt att undersöka detta är fallstudier av hur samarbeten utvecklats.

Ytterligare en fråga är hur kommunernas uppbyggnad och sätt att fungera påverkas av systemet med samverkan. Genom den beskrivna utvecklingen omvandlas formerna för kommunsystemet, och eventuellt blir definitionen av en kommun som "territoriellt avgränsat område och administrativ enhet för lokalt självstyre" (Nationalencyklopedin) problematisk. Kommuner som sträcker sig utanför de geografiska gränser som det politiska mandatet vilar på, och kommuner i samverkan övertar uppgifter från andra offentliga instanser. Konturerna framträder av ett nytt sammansatt och flexibelt kommunsystem baserat på samverkan. För att utreda hur ökad kommunal samverkan

påverkar kommunsystemet och den enskilda kommunen i detalj krävs vidare studier. Avslutningsvis berörs dock i korthet tre möjliga konsekvenser av lokaliseringsprincipens upplösning som påverkar förutsättningarna för lokal demokrati och självstyre.

För det första formas gränsöverskridande territorier för förvaltning och politiska intressegemenskaper där flera kommuner ingår (jämför Edwards med flera 2001). Ett exempel är bildandet av regionförbund där samtliga kommuner i ett län tillsammans med landstinget tar över vissa av länsstyrelsens uppgifter (SFS 2002:34, Prop 2001/02:7). Sådan länsövergripande samverkan tillför läns- eller regionnivån ny betydelse och nya former av ledarskap genom att uppgifter överförs från statliga myndigheter till en interkommunal institution (Mörck 2002, Badersten 2002). Exempel finns också på samarbeten som inbegriper ansatser till territoriell fixering på andra geografiska skalor än länsnivån. Mest framträdande är ambitiösa samverkansprojekt med geografiskt laddade benämningar som "Mitt i landet", "Storsjöbygden", "Mellansjöregionen", "Skåne Nordost" och "Mittdalarna".<sup>20</sup> Sådana subregionala territorialiseringar kan ske på kommunernas eget initiativ (se Persson och Henning 1998, Fernandez 1999) eller som ett inslag i mer övergripande politiska projekt som involverar statliga aktörer och EU-organ (Larsson 2002). Vanligtvis sker samverkan mellan grannkommuner inom samma län (Lundqvist 1995), men i vissa fall bryter samverkan inte bara kommungränserna utan även läns- och nationsgränser (Erlingsson 2001, Svenska

kommunförbundet och Landstingsförbundet 2000). Dessa exempel visar att det finns behov för kommuner att verka inom andra rumsliga indelningar än den etablerade indelningen i 290 separata primärkommuner, och att sådana alternativa indelningar tar form och etableras. Genom samverkan blir kommunerna *rumsligt flexibla* (Westholm 2001) och kan verka på olika geografiska skalor inom olika uppgiftsområden, vilket gör kommunsystemets territoriella aspekt svåröverskådlig. Denna överlappning av olika territorier gör frågan om vilka som utgör folket (demos) till en variabel, det vill säga att den geografiska avgränsningen av de som påverkas av kommunens beslut varierar mellan olika frågor.

För det andra kan vissa samverkansorgan bli viktiga aktörer på subnationell nivå och överta allt fler uppgifter och därmed också allt större ansvar och självständighet. Eventuellt ser vi en utveckling där den enskilda kommunen blir beroende av inflytelserika samverkansorgan för att kunna fullgöra sina uppgifter. Där utgör den enskilda kommunens röst bara en av många vilket i praktiken urholkar det kommunala självstyret.<sup>21</sup> En sådan utveckling kan även innebära att systemet med enhetliga kommuner frångås och ersätts av ett asymmetriskt kommunsystem i den betydelsen att systemet utvecklas olika i kommuner med olika storlek och med olika ekonomiska och geografiska förutsättningar. På vissa håll i landet går kommunerna kanske samman och bildar större och mer handlingskraftiga enheter, medan systemet på andra håll präglas av instabila allianser och stän-

diga omförhandlingar.

För det tredje uppstår nya former av gränsöverskridande ledarskap där förhandlingar mellan kommunala ledare är en förutsättning för handlingskraft (jämför Mörck 2002, Fernandez 1999, Lind 1998). Denna utveckling innebär en utmaning mot den lokala demokratin former genom att möjligheten till insyn i förvaltningen och de politiska beslutsprocesserna försvåras. Vissa politiska frågor diskuteras i interkommunala samrådsorgan (mer eller mindre informella) där konsensus uppnås innan de tas upp i kommunfullmäktige, vilket gör delar av beslutsprocessen svåröverskådlig. Sådana samrådsorgan kan dessutom vara svåra att känna till för den enskilda medborgaren; de uppträder normalt inte i media som tydliga aktörer och de utgör normalt inte föremål för omröstningar (en sådan omröstning skulle involvera medborgare i två eller fler kommuner). Genom gränsöverskridande ledarskap minskar kommungränsernas betydelse och eventuellt konstrueras gemenskaper och regioner på ledningsnivå, regioner som har både politisk och social relevans. Om dessa gemenskaper inte finns representerade i media och i det allmänna medvetandet är de svåra att synliggöra vilket försvårar både politiskt ansvarsutkrävande och insyn i systemets sätt att fungera. Även om kommungränsernas betydelse minskar på ledningsnivå kvarstår de som hinder för politiskt ansvarsutkrävande ur medborgarnas perspektiv, när dessa hänvisas till det lokala ledarskapet samtidigt som delar av makten i realiteten är utspridd i rumsligt flexibla nätverk.



## Referenser

*Aktuellt i Politiken* (6/12 2002)

Arbetsgruppen för samverkan mellan kommunerna  
Annonsbilaga, *Kommunaktuellt* 2001(33).

Andersson, Per, 1993

*Sveriges kommunindelning 1863-1993*. Mjölby: Draking.

Aronsson, Peter, Lars Nilsson och Thord Strömberg (red), 2000

*Storkommunreformen 1952. Striden om folkhemmets geografi. Stads- och kommunhistoriska institutet*. Stockholm: Stockholms universitet.

Badersten, Björn, 2002

*Mellan värden och praxis. Det regionala företräderskapet i demokratiteoretisk belysning*. Stockholm: Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

*Betänkande med förslag till kommunala nybildningar angivet den 12 december 1917*. Den av Kungl. Maj:t den 5 december 1913 förordnade kommitté. 1918. Stockholm.

Borell, Klas och Roine Johansson, 1998

"Den nätverksbaserade förvaltningsmodellen - exemplet Ädel." I Lindqvist, Rafael (red) *Organisation och välfärdsstat*. Lund: Studentlitteratur.

Direktiv: 2002:16, 2003:10.

Ds 1985:4 C. *Enklare former för interkommunalt samarbete. Förslag till ny lag om kommunalförbund*. Delbetänkande av stat-kommunberedningen. Stockholm: Liber/ Allmänna Förlaget.

Ds 1995:13 *Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning*. Finansdepartementet. Stockholm: Fritzes.

Ds 2001:61 Fi. *Samverkan mellan kommuner - för ökad attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi*. Arbetsgruppen för kommunal samverkan. Stockholm: Fritzes.

Edwards, Bill, Mark Goodwin, Simon Pemberton och Michael Woods, 2001

"Partnerships, power and scale in rural governance." *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19: 289-310.

Elander, Ingemar, 1999

"Partnerskap och demokrati. Omaka par i nätverkspolitikens tid." I *Globalisering. Demokratiutredningens forskarvolym VIII*. SOU 1999:83. Stockholm: Allmänna Förlaget.

Erlingsson, Gissur O., 2001

*Demokrati utan gränser. Öresundskommiteen – en okonventionell politisk konstruktion i det framväxande flernivåsystemet.* Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Fernández, Christian, 1999

*NOSAM: Nordvästskånska kommuner i sökande efter en ny samarbetsprofil.* Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Hilborn, Ingegärd och Curt Riberdahl, 2000

*Kommunala samverkansformer.* Stockholm: Svenska kommunförbundet och Kommentus Förlag.

Kaijser, Fritz, 1959

*Kommunallagarna I. Kommunindelning och kommunalförbund.* Stockholm: Kommunförbundets förlag.

Kaijser, Fritz och Curt Riberdahl, 1980

*Kommunallagarna I. Kommunindelning, Kommunalförbund, Kollektivtrafik och Församlingsstyrelse.* Stockholm: Kommunförbundets Förlag.

Kickert, Walter, Eeik-Hans Klijn och Joop Koppenjan, 1999

*Managing complex Networks. Strategies for the Public Sector.* London: Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.

Klason, Lars-Erik, 1974

*Kommunalförbund och demokrati. En studie av kommunikationsprocessen i kommunalförbund.* Stockholm Studies in Politics 5. Stockholm: Stockholms universitet.

Larsson, Lars, 2002

*När EU kom till byn. LEADER II – ett sätt att styra landsbygdens utveckling.* Geografiska regionstudier nr 50. Uppsala: Uppsala universitet.

Lind, Jan-Inge, 1998

*Ledningsprocesser i interkommunala nätverk – reflektioner kring ett samarbete mellan fyra skånska kommuner.* KEFU 1998(2). Lund: KEFU.

Lindqvist, Rafael, 1998

"Gränser mellan organisationer – exemplet arbetslivsinriktad rehabilitering." I Lindqvist, Rafael (red) *Organisation och välfärdsstat.* Lund: Studentlitteratur.

Lundqvist, Lennart J., 1995

"Kommunal samverkan: Ett strategival i tiden." I Lundqvist, Lennart J. och Jon Pierre (red) *Kommunal förvaltningspolitik.* Lund: Studentlitteratur.

Lundqvist, Lennart J., 1998

"Local-to-Local Partnerships among Swedish Municipalities: Why and How Neighbours Join to Alleviate Resource Constraints." I Pierre, Jon (red) *Partnerships in Urban Governance*. Basingstoke: Macmillan, New York, N.Y.: St. Martin's Press.

Lundtorp, Sven, 2000

*Kommunalt samarbejde. Hvorfor og hvorfor ikke?* København: Kommunernes Landsforening.

Montin, Stig, 1990

"Den kommunala multiorganisationen." *Statsvetenskaplig Tidskrift* (3).

Montin, Stig, 2002

*Moderna kommuner*. Malmö: Liber.

Mörck, Johan, 2003

*Ett gränslöst ledarskap i Östergötland? Det kommunala ledarskapets praktik genom samverkan och nätverk*. Opublicerat manuskript. Örebro: Samhällsvetenskapliga institutet, Örebro universitet.

NUTEK och ALMI, 2002

*Starka regioner. För nationell tillväxt i en global ekonomi*. Stockholm: NUTEK/ALMI.

Persson, Lars-Olof och Roger Henning, 1998

*Falun-Borlänge-Ludvika. Tre dalakommuner - en region*. DFR-rapport 1998(3). Falun: Dalarnas Forskningsråd.

Pierre, Jon, 1994

*Den lokala staten: den kommunala självstyrelsen*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Pierre, Jon och Guy Peters, 2000

*Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan, New York, N.Y.: St. Martin's Press.

Propositioner: 1919:310, 1946:236, 1984/85:216, 1990/91:85, 1995/96:59, 1995/96:167, 1996/97:105, 1997/98:62, 2001/02:7, 2002/03:20. Stockholm.

Sand, Inger-Johanne, 1996

*Styring av kompleksitet. Rettslige former for statlig rammestyring og desentralisert statsforvaltning*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.

Sanda, Karl-Gunnar, 2000

*Samarbeid mellom kommuner i Sverige, Danmark og Finland*. Rapport nr. 181. Bø: Telemarksforskning.

SCB, 1952-2001

*Rikets indelningar*. Stockholm: SCB.

Skolverket, 1999

*"Ett allsidigt urval av nationella program" – en förutsättning för likvärdighet i skolan.* Rapport nr 178. Stockholm: Skolverket.

Snabbprotokoll Riksdagen, 2002/03:43, Tisdagen den 21 januari kl. 14.00-16.23, 18.00-22.27. Anf. 82 Statsrådet Lars-Erik Lövdén (s).

SOU 1945:38 *Kommunindelningskommittén II*. Betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner. Stockholm.

SOU 1956:19 *Kommunalförbund och indelningsändringar*. Betänkande angivet av kommunalförbundskommittén. Stockholm.

SOU 1961:9 *Principer för en ny kommunindelning*. Betänkande angivet av indelnings-sakkunniga. Stockholm.

SOU 1992:63 *Regionala roller – en perspektivstudie*. Betänkande av regionutredningen. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1996:137 *Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan*. Betänkande av kommunala förnyelsekommittén. Stockholm: Allmänna Förlaget.

SOU 1998:119 *Kommunal uppdragsverksamhet 1998*. Betänkande av Utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet. Stockholm: Allmänna Förlaget.

SOU 2000:85 *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*. Slutbetänkande av den parlamentariska regionkommittén (PARK). Stockholm: Allmänna Förlaget.

SOU 2000:114 *Samverkan – om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet, m. m.* Betänkande av samverkansutredningen. Stockholm: Allmänna Förlaget.

SOU 2002:84 *Ett internationellt kommunalförbund*. Gränskommunutredningen. Stockholm: Allmänna Förlaget.

Sundström, Björn, 2003

*"Är det dags för en ny indelningsreform?" I Demokratins geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet.* Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Svensk författningssamling (SFS): 1979:411, 1987:24, 1991:1107, 1994:1738, 1995:1285, 1996:637-41, 1997:313, 2002:34, 2003:192.

Svenska kommunförbundet, 2003

*Kommunernas ekonomiska läge – april 2003.* Stockholm: Svenska kommunförbundet och Kommentus Förlag.

Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2000  
*Samverkan mellan kommuner och landsting*. Resultat av en inventering i februari 2000.  
Stockholm: Svenska kommunförbundet och Kommentus Förlag.

Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2002  
*Interkommunal samverkan – en undersökning av samverkan mellan kommuner och landsting i Sverige*. Stockholm: Svenska kommunförbundet och Kommentus Förlag.

Sørensen, Eva, 2002  
*Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til meta-guvernør*. Köpenhamn: Jurist- og økonomiforbundets Forlag.

Thompson, Kjell, 2002  
"Dagens distriktpolitikk virker ikke." Intervju med kommunalminister Erna Solberg. *Horisont* 1/2002.

Törnqvist, Gunnar, 1998  
*Renässans för regioner*. Stockholm: SNS Förlag.

Westholm, Erik, 1999  
"Kompetens för den nya regionalpolitiken." *Nordisk samhällsgeografisk tidskrift*, 28: 23–35.

Westholm, Erik, 2001  
"På väg mot flexibla regioner." *Framtider* 1/2001.

Widberg, Jan, 1979  
*Från socken till kommunblock. En studie av kommunala indelningar och indelningsreformer i Sverige*. Rapport 2 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén. Ds Kn 1979:14. Stockholm: Liber Förlag/Allmänna Förlaget.

## Noter

<sup>1</sup> Snabbprotokoll Riksdagen, 2002/03:43, Tisdagen den 21 januari klockan 14.00-16.23, 18.00-22.27. Anf. 82 Statsrådet Lars-Erik Lövdén (s). Drygt ett år tidigare gjorde samme minister följande uttalande: "- Vi ska inte sitta i Stockholm och rita om kommunkartan" (Annonsbilaga från Arbetsgruppen för samverkan mellan kommunerna, *Kommunaktuellt* 33, 2001).

<sup>2</sup> Sedan 1978 har antalet kommuner ökat från 277 till 290.

<sup>3</sup> Se debattartikel på SKs hemsida där landstings- respektive kommunförbundets direktörer påpekar att större kommuner kan få negativa följder demokratiskt sett (<http://www.svekom.se/nytt/20030327.htm>, 23/4 2003).

<sup>4</sup> Frågan om en ny kommunreform inletts under 1990-talet tas även upp i Aronsson, Nilsson och Strömberg (red, 2002, se sida 7) med hänvisning till regionförsöken och kommunal samverkan finansierad av EU:s strukturfonder.

<sup>5</sup> Snabprotokoll Riksdagen, 2002/03:43, Anf. 82 (min kursivering).

<sup>6</sup> Uttalandet gjordes i samband med en tävling om "Sveriges bästa samverkanskommuner" anordnad av den regeringstillsatta Arbetsgruppen för samverkan mellan kommunerna (Annonsbilaga i *Kommunaktuellt* 33, 2001).

<sup>7</sup> Kommunministerns inställning kan jämföras med dennes norska motsvarighet. Kommunalminister Erna Solberg säger i en intervju från 2002 bland annat: "*Jeg setter meg ikke ned og tegner kart over kommune-Norge*", och "*Jeg tror kommune-Norge blir mindre oversiktlig i årene fremover. Vi vil få mer interkommunalt samarbeid /.../ Vi vil oppleve et mylder av samarbejdsordninger og kommunsammenslutninger. Noen ordningen vil være varige, andre midlertidige på vei mot sammenslutning.*" (*Horisont*, 1/2002, min kursivering).

<sup>8</sup> Lagtexten lyder: "Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan."

<sup>9</sup> Detta beskrivs mer utförligt i kommunindelningskommitténs betänkande (SOU 1945:38, sidorna 67-72): Enligt 1847 års fattigvårdsförordning kunde två eller fler socknar bilda gemensam fattigvård. Enligt 1842 års folkskolestadga kunde två eller fler socknar dessutom starta en gemensam skola med gemensam skolstyrelse. Dessutom kunde socknarna, efter godkännande av länsstyrelsen, bilda gemensamma fjärdingsmansdistrikt.

<sup>10</sup> Se även Kaijser (1959), sida 175 f. I Kaijser och Riberdahl (1980), sida 282 ff, beskrivs hur Länsstyrelsen i Malmöhus län år 1978 vägrade Örkelljunga kommun utträde ur Nordvästra Skånes kommunalförbund.

<sup>11</sup> Kommittén ansåg dock inte att behovet av kommunal samverkan helt skulle försvinna genom reformen; i stället skulle de nya storkommunerna kunna ta sig an uppgifter som krävde ännu större verksamhetsområden. Därför lades förslag fram om införande av *kommunala samarbetsnämnder* för gemensamma utredningar och förhandlingar som inte skulle vara ett beslutsorgan. Förslaget behandlades dock inte i nyindelingspropositionen.

<sup>12</sup> I propositionen kommenteras även det faktum, som utredningen tar upp, att staten enligt speciallagar kan framtvinga kommunalförbund inom bostadsförmedling, regionplanering och kollektivtrafik: "Kommunalförbundsutredningen har intagit den principiella ståndpunkten att kommuner och landstingskommuner inte bör kunna åläggas att bilda kommunalförbund för vissa uppgifter." (s 17). Däremot föreslås ingen ändrad lagstiftning "eftersom det torde förutsätta ett materiellt ändrat innehåll i berörda lagar".

<sup>13</sup> I propositionen förs ett resonemang om behovet av central registrering av nybildade kommunalförbund, vilket avvisas. Idén om en kommunal "anmälningsplikt" av kommunalförbund återkommer i ett förslag från RRV år 1996 men avvisas igen av regeringen (Prop 1996/97:105, s 62f).

<sup>14</sup> Samverkan mellan kommuner i gymnasiefrågor ("ett regionalt tänkande") uppmuntras av Skolverket (1999) som ett sätt att möjliggöra för mindre kommuner att erbjuda ett brett urval av utbildningar.

<sup>15</sup> Vid samma tid föreslås utvidgade möjligheter till delegering av uppgifter mellan kommuner inom socialtjänst (Socialtjänstkommittén, SOU 1994:139), något som diskuteras i Ds 1995:13 (s 69f, 91f). Arbetsgruppen konstaterar att lokaliseringprincipen utgör ett hinder och att lagstiftningen bör klargöra möjligheterna att köpa tjänster, till exempel inom familjerådgivning.

<sup>16</sup> Redogörelsen för gemensamma nämnder baseras på Hilborn och Riberdahl (2000).

<sup>17</sup> En dylik utveckling skisseras som ett framtidsscenario i regionberedningens slutbetänkande (SOU 1992:63) genom att landstingen tas bort och dess uppgifter överförs till kommunal nivå. Det ökade ansvaret hanteras sedan av kommunerna genom samverkansorgan vars geografiska verksamhetsområde kan "anpassas till det faktiska samverkansbehovet" (s 117).

<sup>18</sup> Samverkan inom socialtjänsten genom avtal infördes i socialtjänstlagen 1998. I socialtjänstlagen från 2001 (SFS 2001:453) återfinns samma möjlighet, det vill säga kommunerna får tillhandahålla tjänster till varandra genom avtal (SoL 2 kap 5 §).

<sup>19</sup> 2002 framläggs även förslag om möjligheten att bilda *internationella kommunalförbund*, bland annat med anledning av det svensk-finska samarbetet mellan kommunerna Haparanda och Torneå (SOU 2002:84).

<sup>20</sup> Exempelen är Leaderområden som beskrivs i Larsson (2002) respektive tävlingsbidrag till kommungalan 2001.

<sup>21</sup> Liknande farhågor uttrycktes under 1940-talet av Kommunindelningkommittén (SOU 1945:38).

