



LUNDS
UNIVERSITET

Ett vägskäl för landsbygdskommunerna

En studie om framtidsutsikterna för landsbygdskommunerna Borgholm och
Mörbylånga

Abstract

Allt fler europeiska länder har börjat förespråka och genomföra omläggningar av den offentliga sektorn för att stärka kommunernas kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Trots att diskussionen om förhöjda statliga bidrag, interkommunal samverkan och kommunsammanslagningar även nått Sverige har inga större förändringar skett i praktiken. Den här fåfallsstudien kommer att undersöka sambandet mellan kommunstorlek och graden av kommunal demokrati i landsbygdskommuner. För att nå en slutsats kommer två landsbygdskommuner, Borgholms kommun och Mörbylånga kommun, jämföras med riksgenomsnittet. Analysen tar sin utgångspunkt i Dahl och Tuftes teori om *Size and Democracy*, där indikatorer för ‘systemic capacity’ och ‘democratic proximity’ kommer att studeras för att pröva om teorin kan appliceras på svenska landsbygdskommuner. Uppsatsen syftar till att belysa vilka utmaningar svenska landsbygdskommuner står inför, om kommunerna skulle kunna kringgå dessa genom ökade bidrag, utökad interkommunal samverkan eller kommunsammanslagningar, samt vilka konsekvenser sådana lösningar hade kunnat tänkas få. Resultatet indikerar att diskussionen kring sambandet mellan storlek och kommunal demokrati liknar teorins antaganden, medan måtten delvis motsäger dem. Slutligen går det att hävda att småskaligheten hos kommunerna påverkar, och fortsatt kommer att påverka, deras förutsättningar att bedriva en effektiv kommunal verksamhet och samtidigt ha närhet till medborgarna.

Nyckelord: *Size and Democracy, kommunal demokrati, kommunsammanslagningar, interkommunal samverkan, landsbygdskommuner, Borgholms kommun, Mörbylånga kommun.*

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| 1. Inledning | 3 |
| 1.1 Syfte och frågeställning | 4 |
| 2. Size and Democracy | 4 |
| 2.1 Tidigare forskning | 4 |
| 2.2 Vårt teoretiska ramverk | 6 |
| 3. Forskningsdesign | 7 |
| 3.1 Metod och design | 7 |
| 3.2 Material | 8 |
| 3.3 Variabler | 9 |
| 3.4 Operationalisering av ‘kommunal demokrati’ | 11 |
| 3.4.1 ‘Systemic capacity’ | 11 |
| 3.4.2 ‘Democratic proximity’ | 13 |
| 3.5 Val av fall: Öland | 16 |
| 4. Empiri | 17 |
| 4.1 Svenska kommuners historia | 17 |
| 4.2 Ölandskommunernas historia och deras interkommunala samverkan | 19 |
| 4.2.1 Borgholms kommun | 22 |
| 4.2.2 Mörbylånga kommun | 23 |
| 4.3 Jämförelse med riksgenomsnittet | 24 |
| 5. Analys av datan och Size and Democracy | 26 |
| 6. Resultat | 31 |
| 7. Referenser | 34 |

1. Inledning

Sedan antikens dagar har diskussionen kring den optimala storleken för en administrativ enhet pågått. Antikens filosofer, däribland Platon och Aristoteles, hävdade att dåtidens stadsstater tjänade på småskalighet då det tänktes generera ett mer lättstyrt och effektivt rike. Ett ideal som även upplysningstidens filosofer plockade upp genom parollen “small is beautiful”. Skiftet kom med USA:s fjärde president James Madison, som istället befarade att en liten stat ger sämre förutsättningar för att upprätthålla en demokratisk stat. Småskaligheten tänktes bidra till frånvaro av konkurrens, vilket skulle innebära att den politiska majoriteten lättare kan förtrycka medborgarna och därigenom ge upphov till diktatur och despotism (Corbett & Veenendaal 2018, s.145-146). Diskussionen om staters optimala storlek fick ett nytt uppsving på 1970-talet då Dahl och Tuftes lanserade boken *Size and Democracy*. Syftet med boken var att undersöka hur storleken på stater kan tänkas påverka förhållandet mellan statens effektivitet och medborgarnas närhet till dess politiska styre (Bolgherini 2019, s.49-50).

Debatten har återaktualiserats, men i en ny kontext. Idealet om “small is beautiful” blev, trots Madisons och hans anhängares oro, normen för flera av Europas stater (Corbett & Veenendaal 2018, s.146). På senare tid har dock en mängd stater börjat frånga normen och har istället slagit ihop sina regioner och kommuner till större enheter i hopp om att få starkare och effektivare sådana. Trots att trenden har nått Norden verkar Sverige hålla kvar vid ett långlivat ideal om starkt lokalt självstyre (Hall 2012, s. 66). Det seglivade idealet har dock ifrågasatts och på senare tid har flera utredningar och rapporter lanserats för att diskutera om sammanslagningar kan komma att bli aktuella även i Sverige. Diskussionen om kommunsammanslagningar har främst riktas mot landsbygdskommuner i södra delen av Sverige, däribland på Öland. Detta i hopp om att skapa bättre förutsättningar för landsbygdskommunerna att möta problematiken som kan komma med småskaligheten (SOU 2020:8; Olshov & Persson 2018; Carlsson 2018).

1.1 Syfte och frågeställning

Uppsatsen kommer att belysa det vägsål som svenska landsbygdskommuner står inför. Dilemmat står mellan att fortsatt bevara småskaliga kommuner i den grad som finns idag kontra omorganiseringar och kommunsammanslagningar. Diskussionen har framförallt varit aktuell för landsbygdskommuner i södra Sverige där kommunerna har mindre landareal och förutsättningar gällande ekonomi, välfärd och förtroende är lika. Enligt det teoretiska ramverk studien följer, *Size and Democracy*, skulle sammanslagningar av kommuner innebära en effektivisering. Däremot skulle effektiviseringen ske på bekostnad av den lokalt förankrade demokratin. Ramverket har tidigare undersökt stater och regioner, men problematik kring effektivitet och demokrati för svenska landsbygdskommuner verkar vara tämligen outforskat. Syftet med uppsatsen är därmed att undersöka den problematik svenska landsbygdskommuner i dagsläget möter. Dessutom kommer framtidsutsikterna för eventuella kommunsammanslagningar att studeras. För att konkretisera syftet kommer två fall att analyseras, dessa är Borgholms kommun samt Mörbylånga kommun.

Uppsatsen avser utifrån ovanstående resonemang att tydliggöra syftet genom att utgå från frågeställningen; "Hur påverkar småskaligheten hos landsbygdskommuner deras förutsättningar att bedriva en effektiv kommunal verksamhet med närhet till medborgarna?"

2. *Size and Democracy*

2.1 Tidigare forskning

Som nämnt inledningsvis har diskussionen kring huruvida det finns en optimal storlek för administrativa enheter pågått sedan antikens dagar. Debatten fick ett uppsving under 1970-talet med Dahl och Tuftes bok *Size and Democracy*. I boken diskuterar författarna staters storlek i förhållande till graden demokrati och hävdar att stater ofta tvingas göra en avvägning mellan värdena 'systemic capacity' och 'citizen effectiveness' (Denters et al. 2014, s.5-6). Dahl och

Tufte menade att en småskalig stat och förvaltning öppnar upp för medborgarna att delta och påverka “public activities” i större utsträckning än i en storskalig sådan. Samtidigt kan en storskalig stat och förvaltning vara fördelaktigt på så sätt att mer kvalificerad och specialiserad personal kan rekryteras. Dessutom kan större stater erbjuda ett mer omfattande utbud av offentliga tjänster (Bolgherini et al. 2019, s. 50). I senare utvecklingar av teorin om *Size and Democracy* har termen ‘citizen effectiveness’ ersatts med ‘democratic proximity’. Nedanstående text kommer följa vidareutvecklingen och således tala om ‘democratic proximity’ istället för ‘citizen effectiveness’. Orsaken till detta är att vidareutvecklingen i större grad följer det teoretiska ramverk som uppsatsen avser att följa. En vidare motivering bakom beslutet går att läsa i avsnitt 3.4.2.

Med en vag slutsats om den optimala storleken för en välfungerande demokratisk enhet har teorin om *Size and Democracy* kommit att bli kritiserad. Kritiken har riktats framförallt mot två områden: (1) det faktum att det fortfarande finns mycket lite empiriska bevis och data på att tesen skulle stämma. (2) Att demokrati som begrepp är svårt att definiera och därmed att operationalisera (Denters et al. 2014, s.5-6). Dahl och Tufte har valt att operationalisera begreppet demokrati utifrån två dimensioner, vilket har även det mött en del kritik. Bland annat i *Size and Local Democracy* av Denters et al. (2014) och i bokrecensionen av *Size and Democracy* skriven utav Eulau (1974). Kritiken handlar till stor del om att ett demokratiskt styre kan ha i avsikt att möta sin befolkning efter dess behov och efterfrågan, men att yttre faktorer såsom naturkatastrofer eller andra kriser kan komma att störa systemets effektivitet. Likaså behöver ett effektivt system inte nödvändigtvis innebära att det är demokratiskt (Eulau 1974, s.1301-1303). Tydliga exempel är Nazityskland och dagens Kina som på många plan kan anses effektiva samtidigt som få skulle hävda att de är demokratiska.

Trots kritiken mot *Size and Democracy* är Dahls och Tuftes teori fortfarande av betydelse i och med att den fångar in tankegångar med anor från antiken som än idag är föremål för diskussion. Den kritik som framförts mot Dahl och Tuftes teori bör dock ses som relevant. Begreppet demokrati är svårt att konkretisera och bör således användas med viss försiktighet.

Uppsatsen kommer trots det ha sin utgångspunkt i de operationaliseringar som Dahl och Tufte har gjort och kompletteras med vidareutvecklingar av dem, men med kritiken i beaktande.

2.2 Vårt teoretiska ramverk

Sedan Dahl och Tuftes teori om *Size and Democracy* lanserades har den successivt utvecklats. En av de mer betydande förändringarna är att teorin inte längre enbart används för att analysera stater utan även tillämpas för att undersöka hur dilemmat hanteras av, och påverkar regionala och lokala administrativa enheter. Bland annat bygger Corrado och Rossettis uppmärksammade undersökning av korruption i italienska regioner i mångt och mycket på diskussionen om *Size and Democracy* (2018). Ytterligare ett exempel där Dahl och Tuftes teori har applicerats i en ny kontext återfinns i Denters et al.s bok *Size and Local Democracy*, där den ursprungliga ansatsen prövas på kommunnivå i Schweiz, Norge, Danmark och Nederländerna (2014).

I uppsatsen kommer teorin att prövas i en ny kontext — svenska landsbygdskommuner, mer specifikt Borgholms kommun och Mörbylånga kommun. För att få en så heltäckande och välanpassad bild som möjligt kommer vårt teoretiska ramverk ha sin utgångspunkt i själva ursprungsteorin av Dahl och Tufte, men även i vidareutvecklingarna av den. Detta för att fånga in huvuddragen hos *Size and Democracy* samtidigt som vidareutvecklingarna på lokal nivå kan bidra till ett bättre anpassat ramverk utifrån den kontext som uppsatsen avser att undersöka.

Den delen av teorin som tonvikten kommer att ligga på dimensionerna ‘systemic capacity’ och ‘democratic proximity’, som enligt vidareutvecklingar av teorin om *Size and Democracy* anses vara förutsättningar för demokrati. Som tidigare nämnt är det svårt för administrativa enheter att hitta jämvikt mellan dessa två värden eftersom de sammanhänger med kommunen ifrågas storlek. Detta kan ses som en förklaring till varför småskaliga administrativa enheter har svårt att höja sin ‘systemic capacity’ eftersom de tenderar att sakna de ekonomiska resurser och det humankapital som krävs för att genomdriva en sådan förändring (Denters et al. 2014, s.6). På samma sätt har storskaliga administrativa enheter svårigheter att bättra deras ‘democratic proximity’ till följd av att den i mångt och mycket beror på befolkningens och den

kommunala verksamhetens storlek. Detta påverkar i sin tur medborgarnas närhet till politikerna och tjänstemännen, samt deras möjlighet att påverka de beslut som fattas (Ibid, s.8-9).

I uppsatsen kommer termen 'systemic capacity' att syfta på kommunernas förutsättningar att leverera en god välfärd till sina medborgare. Med en 'god välfärd' åsyftas, i det här fallet, kommunernas förmåga att erbjuda god service och ett brett utbud av tjänster till kommuninvånarna. Deras förmåga att göra just detta påverkas av deras ekonomiska förutsättningar, men också kompetensförsörjning. Termen 'democratic proximity' syftar på förhållandet mellan kommunerna och deras medborgare. Mer konkret avses medborgarnas närhet till, och förtroende för, kommunens verksamhet och de som representerar den, samt den kommunala verksamhetens organisationsstruktur. Alltså är huvudtesen för vårt teoretiska ramverk att en småskalig kommun öppnar upp medborgerlig närhet till beslut och beslutsfattare, men på bekostnad av kommunens effektivitet.

3. Forskningsdesign

3.1 Metod och design

I följande uppsats kommer vi att tillämpa en fåfallsstudie där vi sätter de två landsbygdskommunerna Borgholm och Mörbylånga i relation till riksgenomsnittet. Detta i syfte att göra en teoriprövning av det teoretiska ramverkets bäringskraft. Valet av komparativa inslag, i och med en jämförelse till riksgenomsnittet, motiveras med att ge läsaren förståelse för skillnaderna mellan fallen och Sveriges kommuner i sin helhet.

Anledningen till varför vi har valt att använda oss av en fåfallsstudie där vi begränsar oss till två kommuner har ett flertal förklaringar. Först och främst har användandet av en fåfallsstudie att göra med den snäva tidsramen för arbetet. För att kunna landa i en slutsats och göra en mer djupgående analys krävs en stor arbetsinsats, något som inte hade varit möjligt utifrån den tidsbegränsningen vi har. Med två analysenheter har vi möjlighet att dels samla in den data vi avser att analysera, dels skapa oss en god bild av kommunernas funktion, historia och

kultur. Alternativet hade varit att välja fler fall och således göra en mindre insamling av data per fall, vilket hade bidragit till en yttligare bild av kommunerna. Detta hade fått implikationer för tillämpningen av vårt teoretiska ramverk och möjligheten till en djupgående analys. Valet av lika analysenheter bidrar således att vi kan samla mer data per fall. Problematik kring detta är givet. Att analysenheterna som valts ut är helt homogena är osannolikt. Däremot påminner de om varandra sett till storlek, kultur, historia, näringsliv och ekonomiska förutsättningar. Därför bör de båda landsbygdskommuner rimligtvis stå inför liknande utmaningar och ha liknande framtidsutsikter, vilket kommer att underlätta jämförelsen med riksgenomsnittet och analysen (Esaiasson et.al 2017, s.101-103).

Syftet med en mest lika-design är att den oberoende variabeln är jämbördig för att se om den beroende samvarierar (Esaiasson et al. 2017, s.102-103). Stämmer teorin bör alltså kommunerna med tanke på dess jämlika storlek även ha en liknande kommunal demokrati, som däremot skiljer sig från riksgenomsnittet. På så vis kan vi analysera om det teoretiska ramverket gällande sambandet *Size and Democracy* verkar stämma överens även i kritiska och oprövade fall som svenska landsbygdskommuner. Stämmer teorin kan vi därför anta att *Size and Democracy* är ett generellt mönster som sträcker sig utanför de två analysenheter som valts ut.

3.2 Material

Uppsatsen kommer främst att utgå från slutbetänkandet av den statliga offentliga utredningen *Starkare kommuner - med kapacitet att klara av välfärdsuppdraget* (SOU 2020:8). SOU:n kommer att kompletteras med litteratur, artiklar, rapporter och material från webbsidor, samt data från *Statistiska centralbyrån* (SCB) och databasen Kolada. Kolada är en tjänst från *Rådet för främjande av kommunala analyser* (RKA) och har “bildats i samarbete mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner, SKR” (Kolada 2020).

Den statistiska datan från SCB och Kolada kommer att användas i syfte att mäta vår beroende variabel ‘kommunal demokrati’. Anledningen till att vi valt att hämta viss statistik från sekundärkällan Kolada, och inte direkt från SCB, är av enkelhetsskäl. Kolada har samlat och redovisat statistik från SCB som publicerats på ett pedagogiskt och lättillgängligt vis. Däremot

Handledare: Tomas Bergström

kommer den data som inte finns på Kolada att kompletteras med statistik direkt från SCB. Under insamlingen har vi eftersträvat att hitta så sentida data som möjligt. Merparten av datan avser 2019, medan resterande är hämtat från 2015 och återfinns i en rapport utfärdad av SCB som författats av Malmborg och Olofsson (2016). Detta i brist på mer aktuella siffror. Anledningen till att vi har använt oss av så sentida data som möjligt grundar sig dels i att debatten har återaktualiserats så pass nyligen, dels att vi inte har tillräckligt utrymme att gå längre tillbaka i tiden till följd av antalet operationella indikatorer. Datan för de operationella indikatorerna som har valts ut och syftet med urvalet kommer diskuteras närmare i avsnitt 3.4.

Den empiriska redogörelsen kopplat till vår oberoende variabel, kommuners storlek, kommer främst grunda sig i SOU 2020:8 samt kompletteras av material från rapporter, artiklar och internetkällor. Det som hämtats från internetkällor är framför allt taget från kommunernas egna hemsidor för att ge en så uppdaterad inblick av dem som möjligt.

Beskrivningen av Dahl och Tuftes teori *Size and Democracy* kommer helt och hållet att hämtas från sekundärmaterial. Detta beslut grundar sig dels i det faktum att originalkällan inte gick att få fram under det tidsspänn som angivits för uppsatsen, dels i att *Size and Democracy* har omarbetats och tillämpats i nya kontexter som är mer relevanta för uppsatsens syfte. Optimalt hade naturligtvis varit att utgå från primärkällan, men då teorin är etablerad i flera kontexter ser vi uteblivandet av den som oproblematiserad. Den främsta bakgrunden till teorikapitlet utgår därför främst från vidareutvecklingar av teorin såsom *Size and local democracy* av Denters et al. (2014) samt *Democracy in Small States: Persisting Against All Odds* av Corbett & Veenendaal (2018).

3.3 Variabler

De variabler som uppsatsen avser att undersöka är samvariationen av en kommuns storlek och kommunal demokrati. Kommunens storlek syftar till kommunens befolkningsmängd samt antal bosatta i rurala områden, detta i och med att uppsatsen ämnar att analysera landsbygdskommuner. Hur analysenheterna valts ut samt definitionen av kommunens storlek i termer av landsbygdskommun kommer att beskrivas i avsnitt 3.5. Med andra ord avser uppsatsen

att analysera samvariationen av den oberoende variabeln 'kommunens storlek' och den beroende variabeln 'kommunal demokrati'.

Uppsatsen ämnar därefter att redogöra för sex olika operationella indikatorer med avsikt att göra de två dimensionerna av vår beroende variabel, 'kommunal demokrati', mätbar. Anledningen till att vi valt just sex indikatorer är att vardera dimension av kommunal demokrati ska få tre mått var. Vi anser att tre mått är ett rimligt antal då fler mått hade gett en spretig analys och med den tidsbegränsning som finns hade blivit en för stor arbetsbörda. Färre mått hade däremot varit otillräckligt för att kunna ge stöd till eller motbevisa det teoretiska ramverket om *Size and Democracy*. Dessutom kändes valet av ett ojämnt antal mått per dimension rimligt då detta kan ge en majoritet av indikatorer som stämmer/inte stämmer överens med en hög/låg 'systemic capacity' eller 'democratic proximity'.

Vid analys av kausala samband finns dock alltid en risk för att mellanliggande variabler kan vara den faktiska orsaken till sambandet och inte det som faktiskt avses att analyseras. Extra stor risk finns då en studie avser att mäta och analysera omtvistade, värdeladdade begrepp som exempelvis 'demokrati' (Esaiasson et al. 2017, s.60). För att öka validiteten i vårt resonemang avser vi, liksom nämnt i tidigare avsnitt, att använda oss av en redan etablerad teori — *Size and Democracy* samt tillhörande teoretiska definitioner av vår beroende variabel. Eventuella mellanliggande variabler, såsom avstånd till närmaste tätort, eller historiska och kulturella skillnader som kan komma att spela roll kommer således att tas till beaktning, men inte diskuteras särskilt ingående.

I kommande avsnitt avser vi att redogöra för en teoretisk definition av den beroende variabeln 'kommunal demokrati'. Begreppet kommer även att operationaliseras för att slutligen konkretiseras genom de sex stycken operationella indikatorer som avser att mätas.

3.4 Operationalisering av ‘kommunal demokrati’

3.4.1 ‘Systemic capacity’

I nedanstående text kommer ‘systemic capacity’ syfta på kommunernas förutsättningar att leverera en god välfärd till dess medborgare. Den teoretiska definitionen är grundad i den Dahl och Tufte använde i ursprungsteorin om *Size and Democracy*. Enligt Denters et al. ska Dahl och Tufte definierat ‘systemic capacity’ som en stat vars system “have the capacity to respond fully to the collective preferences of its citizens” (2014, s.5). Valet av en liknande teoretisk definition som den av Dahl och Tufte grundar sig i att det skapar goda förutsättningar för att på ett jämbördigt vis kunna pröva teorin i dess nya kontext. För att skapa en teoretisk definition av ‘systemic capacity’ och således göra begreppet empiriskt mätbart krävs en operationalisering av begreppet (Esaiasson et al. 2017, s.55). Därav har tre operationella indikatorer som vi anser rimliga i en mätning av ‘systemic capacity’ valts ut. Dessa är: (1) kommunernas soliditet, (2) skattesats och förändring av den under det senaste året och (3) antal kronor/elev. Nedan kommer måttens relevans för att mäta ‘systemic capacity’ att redogöras för.

Ekonomisk soliditet är ett typ av balansmått med syftet att visa i vilken grad kommunens investeringar har finansierats av eget kapital. Detta visar således låneskulden hos kommunerna samt förutsättningar för självfinansiering vid större investeringar. En hög soliditet visar även på en långsiktig och hög motståndskraft vid kriser och eventuella motgångar (Visma 2018; Kommuninvest 2019a, s.15). Kopplat till ‘systemic capacity’ kan måttet visa på om kommunerna har de resurser som krävs för en säker ekonomisk framtid och möjligheten till att möta välfärdsuppdraget. Med en åldrande samt växande befolkning kommer ett ökat behov av investeringar. Exempelvis till fastigheter och infrastruktur, men också då det finns krav att ha kapital för att kunna upprätthålla en god standard på redan befintliga anordningar (SOU 2020:8, s.217). Vi kommer att använda data för ekonomisk soliditet insamlad av SCB och publicerad på databasen Kolada (2020a; 2020d). Måttet är uträknat genom att dividera kommunens egna kapital med summan av tillgångar i kommunens balansräkning. SCB:s mått exkluderar

Handledare: Tomas Bergström

pensionsåtaganden intjänade före 1998. Ett värde på 100% innebär att alla tillgångar helt och hållet finansieras utan lån eller samverkan. Ett negativt värde visar istället att kommunen har större skulder än tillgångar (Kolada 2020a; 2020d). En hög soliditet är dock inte en garanti på en stark ekonomi och likaså är det inte ett perfekt mått på långsiktig ekonomisk styrka. Att fortsätta investera samt ha en tillväxt i demografin och samtidigt bevara sin skattesats kan skapa obalans och vara en ekonomisk påfrestning för en kommun. Kommuner med låg soliditet kan därför välja att höja skattesatsen för att få in fler intäkter (Kommuninvest 2019b).

Med bakgrund i detta avser vi även att undersöka måttet på hur respektive Ölandskommuns skattesats förändrats det senaste året. Datan kommer att hämtas från SCB:s databas över skattesatser och dess förändring (SCB 2020a). Förutom en politisk aktion är även höjningar och sänkningar av skattesatsen ett sätt att förändra kommunens ekonomiska balans. En kommun med höga skulder kan således välja att höja sin skattesats för att få större intäkter (Mörbylånga kommun 2020, s.21). I relation till 'systemic capacity' kan vi dra slutsatsen att stora öknings av skattesatsen det senaste året innebär att de resurser och intäkter som finns inte är tillräckliga för att möta välfärdsuppdraget.

Välfärdstjänster är kommunens främsta uppgift, däribland inkluderas bland annat vård och omsorg, men även utbildning på för- och grundskolenivå samt vuxenutbildning (Börjesson 2014, s.7). År 2018 gick det att konstatera att rikets kommuner i genomsnitt la 44% av sina totala kostnader på skolan, vilket innebär att utbildningssektorn generellt sett är kommunernas största utgiftsområde (Fridell & Arefäll 2020). I och med att utbildning är en kostsam verksamhet samtidigt som kravet på kvalitet är högt, är det vanligt att kommunerna tampas med att upprätthålla en god utbildning. För att lyckas med detta ställs krav på utvärdering och effektiv resursanvändning (Ibid). Utmaningen med stora kostnader och krav på hög kvalitet har visat sig extra stort för landsbygdskommuner, framförallt i glesbygdsområden. Detta eftersom kostnader för exempelvis skolskjuts blir högre, men även då klasserna vanligtvis är mindre vilket ger höga personalkostnader (Ibid). Alltså finns inte förutsättningar för att kunna utnyttja stordrift på samma vis som större kommuner kan.

Ett mått som kan indikera på denna problematik är antal kronor/grundskoleelev under ett skolår. Måttet i sig avser att visa på hur effektivt det går att bruka resurser till en av de mest kostsamma delarna av kommunens verksamheter – utbildningssektorn. Det tyder alltså på om systemkapaciteten att nyttja stordriftsfördelar finns. Därav är det ett lämpligt mått kopplat till 'systemic capacity'. Måttet krona/elev kommer att hämtas från databasen Kolada (2020b; 2020e), som bygger på en undersökning gjord av SCB. I måttet ingår totala kostnader subtraherat med totala intäkter. I kostnaderna ingår bland annat skolskjuts, lokaler, skolmat, personal och till intäkter räknas exempelvis avgifter samt försäljning av verksamhet till annan ort. Slutligen divideras kostnaderna och intäkter med antal elever folkbokförda i kommunen (Ibid).

Utifrån de tre mått som valts ut går det att dra slutsatser om både långsiktig och kortsiktig ekonomisk kapacitet. Måtten visar således om kommunerna har de resurser som krävs för att möta välfärdsuppdraget, samt om de har förutsättningar att gynnas av stordriftsfördelar.

3.4.2 'Democratic proximity'

I ursprungsteorin talar Dahl och Tuftes om 'citizen effectiveness', vilket hänvisar till "the extent to which citizens 'acting responsibly and competently fully control the decisions of the polity'", detta menar Denters et al. (2014, s.5). Eftersom det är svårt att operationalisera och hitta mått på till vilken grad medborgare betar sig ansvarsfullt och har kompetens att influera politiska beslut, har vi istället valt att utgå från 'democratic proximity'. Termen 'democratic proximity' syftar i det här fallet på förhållandet mellan kommunerna och deras medborgare, och avser medborgarnas närhet till, och förtroende för, kommunens verksamhet och de som representerar den samt den kommunala organisationsstrukturen. 'Democratic proximity' är vanligt förekommande i vidareutvecklingar av Dahl och Tuftes ursprungsteori och definitionen av termen kommer därför att hämtas därifrån. Exempelvis använder sig Bohlgerini et.al av termen i *Making Size and Democracy Multidimensional: Beyond the Gap between Capacity and Proximity* (2019, s.49). Mot denna bakgrund kommer 'democratic proximity' att mätas och analyseras utifrån tre olika mått: (1) antal invånare/förtroendevald, (2) medborgarnas förtroende för det politiska styret i kommunen, och slutligen (3) uppdragskoncentration. Liksom i fallet med

operationaliseringen av 'systemic capacity' har vi även här eftersträvat att hitta mått som kan ge oss en bild av kommunernas 'democratic proximity'. Nedanstående text kommer att presentera de utvalda måtten och motivera deras relevans i syfte att undersöka kommunernas 'democratic proximity'.

Antal invånare/förtroendevald kan ses som ett mått och en indikator på närheten mellan invånare och kommunpolitiker. Detta resonemang bygger på idén om att få invånare per politiker underlättar medborgarnas direktkontakt med de förtroendevalda (Malmborg & Olofsson 2016, s.16). De förtroendevaldas uppgift handlar till stor del om att fatta beslut angående vad som skall prioriteras samt fördelning av tjänster och resurser (Hysing & Olsson 2012, s.29). En förtroendevald fattar beslut som kommer påverka medborgarna på ett eller annat vis. Att medborgarna har möjlighet att känna sig delaktiga och kunna påverka beslut kan därmed ses som en demokratisk grundbult (Ibid, s.9). Måttet invånare/förtroendevald går därmed att koppla till 'democratic proximity', då det avser att uppmäta hur stor kontaktytan mellan medborgarna och de förtroendevalda är.

Vi kommer att utgå från SCB:s undersökning *FÖRTROENDEVALDA i kommuner och Landsting 2015*, en undersökning med syftet att mäta kommuner, regioner och rikets representation. I undersökningen har alla kommunens invånare inkluderats oberoende av ålder och kön. Alltså har alla folkbokförda i kommunen från 0 år och uppåt räknats som 'medborgare' (Malmborg & Olofsson 2016, s.87). Således har SCB dividerat kommunernas invånarantal med antalet förtroendevalda i dess kommunfullmäktige (Ibid, s.81).

Det andra måttet som kommer att undersökas är medborgarnas förtroende för det politiska styret i kommunerna. I och med att värdebegrepp, som i fallet med "förtroende", är svåra att mäta och konkretisera kommer uppsatsen utgå från statistik från Kolada, som i sin tur är hämtad från SCB:s medborgarundersökning. Genom att använda ett beprövat mått taget från en myndighet och Sveriges främsta statistikbyrå önskar vi att öka validiteten trots att mått på förtroende kan anses vaga. SCB:s mått på förtroende grundar sig i en undersökning baserad på fyra frågor. Dessa är: (1) "Vad tror eller tycker du om hur kommunens politiker arbetar för kommunens bästa?", (2) "Vad tror eller tycker du om hur ansvarstagande kommunens politiker

Handledare: Tomas Bergström

är?”, (3) “Vad tror eller tycker du om hur kommunens högre tjänstemän arbetar för kommunens bästa?” och slutligen, (4) “Vad tror eller tycker du om hur väl politiska beslut genomförs?”. Kommunerna har därefter placerats på en skala mellan 0-100, där 0 innebär att medborgarna helt saknar förtroende för kommunens politiska styre medan 100 innebär att kommuninvånarna har fullt förtroende för de som styr kommunen (Kolada 2020c; 2020f). Måttet på förtroende går således att koppla till ‘democratic proximity’ då medborgarnas relation till, och förtroende för, kommunpolitikerna är en del av den teoretiska definition för ‘democratic proximity’ som avses mätas.

Slutligen kommer vi att använda oss av uppdragskoncentration, vilket syftar på antal uppdrag/politiker som sitter i kommunfullmäktige, som indikator för ‘democratic proximity’. Måttet baseras på SCB:s rapport *FÖRTROENDEVALDA i kommuner och landsting 2015* där rikets och samtliga kommuners uppdragskoncentration uppmäts (2016, s.87). Måttet är relevant i relation till ‘democratic proximity’ då en hög uppdragskoncentration indikerar att politikerna ifråga har mindre kapacitet att ta beslut i de enskilda fallen. Därav måste de förlita sig mer på förvaltningens sakkompetens och delegera ansvar till tjänstemän (Hysing & Olsson 2012, s.33). En sådan förvaltning har kritiserats som bottentung, vilket i sin tur leder till ineffektivitet och bidrar till ett demokratiskt underskott (Ibid, s.45). Det demokratiska underskottet påverkar således medborgarnas förmåga att utkräva ansvar via direkta val då beslut som tas i mindre utsträckning baseras på den förtroendevaldas kompetens (Ibid, s.33). Dessutom har det diskuterats att överlappande uppdrag hos politiker öppnar upp för en framväxt av korruption i och med en ökad möjlighet att beblanda privata intressen med offentliga (Corbett & Veenendaal 2018, s. 146). Något som kan ses som problematisk då tjänstemännen får ökad makt. En tjänsteman ska idealt sett agera utifrån det allmännas bästa, men med ett större inflytande kan tjänstemän hamna i en position där de får utrymme att agera politiskt (Hysing & Olsson 2012, s. 56-57).

De tre måtten ger oss information om hur nära kommunernas politik är medborgarna, i vilken mån det finns ett förtroende för styret, men också hur den interna organisationen är upplagd för ansvarsutkrävande.

3.5 Val av fall: Öland

Med en begränsad tidsram kräver uppsatsen en tydlig avgränsning. Detta ger möjlighet till en mer djupgående analys av de fall som valts ut. De analysenheter som uppsatsen avser att undersöka och analysera, genom det teoretiska ramverket *Size and Democracy*, är de två Ölandskommunerna Borgholms kommun och Mörbylånga kommun. Beslutet grundar sig i att kommunerna ifråga angränsar till varandra, är avskilda till en mindre geografisk yta och har flera likheter sett till historia, kultur, förutsättningar och problematik. Dessutom har de båda kommunerna ett socialdemokratiskt styre, något som kan vara relevant speciellt i fråga av 'systemic capacity' (Valmyndigheten 2019). De två kommunerna har idag även flera samarbeten och en långtgående interkommunal samverkan, något som kommer att behandlas mer djupgående i avsnitt 4.2. De likheter som finns ger en god grund till att kunna ge en så jämbördig analys som möjligt i och med metodvalet 'fallstudie av lika design' (Esaiasson et al. 2017, s.101-103).

Valet av fall grundar sig även i det faktum att diskussionen om en sammanslagning mellan Borgholms kommun samt Mörbylånga kommun länge har varit aktuell (Carlsson 2018, s.3). Detta ger oss en fördel i sökandet av aktuellt empiriskt material angående resonemang kring varför kommuner väljer att avstå en sammanslagning, något som även ger ett brett underlag till vidare analys. Diskussionen om att slå ihop kommuner är inte begränsade till Öland utan har funnits på tapeten i flera regioner, såsom Skåne (Olshov & Persson 2018). Den främsta skillnaden är dock att diskussionen om en sammanslagning av Borgholms kommun och Mörbylånga kommun har varit så pass aktuell att de vid två olika tillfällen beslutat om att genomföra folkomröstningar (SOU 2020:8, s.449-450). Mer om detta kommer, liksom interkommunal samverkan, att redogöras för i avsnitt 4.2.

Slutligen faller båda kommunerna inom ramen för 'landsbygdskommun', vilket är just den kommuntyp som uppsatsen avser att analysera. I uppsatsen kommer definitionen av begreppet 'landsbygdskommun' utgå från den statliga myndigheten Tillväxtverkets indelning av kommuntyper. Tillväxverket har valt att dela in landsbygdskommuner i tre grader, (1)

Handledare: Tomas Bergström

landsbygdskommuner nära en större stad, (2) landsbygdskommuner avlägset belägna och (3) landsbygdskommuner mycket avlägset belägna. De två fall, Borgholms kommun och Mörbylånga kommun, som har valts ut klassas båda som 'landsbygdskommuner nära en större stad'. Kommande text kommer således syfta till grad 1 vid benämning av landsbygdskommun. Mer specifikt innebär 'landsbygdskommun nära en större stad' att minst hälften av befolkningen bor i rurala områden, och att minst hälften av kommuninvånarna har en 45 minuters lång bilresa till närmaste tätort med minst 50 000 invånare (Tillväxtverket 2019).

Sammanfattningsvis är de fall som ämnas att analyseras aktuella vilket gör dem dels intressanta att undersöka, dels ger det goda förutsättningar för insamling av tidsenligt empiriskt material. Kommunerna är även av naturliga skäl i mångt och mycket lika vilket bidrar till förutsättningar för en djupgående analys utifrån de begränsningar som finns.

4. Empiri

4.1 Svenska kommuners historia

Historiskt sett har Sverige haft en kommunklassificering där olika typer av kommuner haft olika ansvarsområden och autonomi (Niklasson 2015, s.400; SOU 2020:8, s.65). Svenska kommuner har däremot oavsett klassificering sedan lång tid tillbaka präglats av en viss självständighet på subnationell nivå, något som beslutades om så tidigt som 1862 i kommunalförordningen (Hall 2012, s.66; SOU 2020:8, s.63-64). Under 1900-talet genomgick Sverige tre omfattande kommunreformer med syfte att ytterligare öka det lokala självstyret, bland annat genom kommunblocksreformen som drevs igenom på 60-talet (Carlsson 2018, s.5; Niklasson 2015, s.400; SOU 2020:8, s.65).

Utredningen bakom kommunblocksreformen syftade till att uppskatta den optimala befolkningsstorleken för att kunna leverera en god välfärd, samt minska assymetrin. Beslutet om kommunala sammanslagningar blev mycket omdebatterat. Speciellt för landskommunerna där många oroade sig för en försämring och urholkning av den kommunala demokratin, samt att

avstånden mellan serviceenheter skulle bli för långa för de bosatta i de mest rurala områdena. 1969 togs ytterligare ett beslut om att kommunsammanslagningarna inte skulle vara frivilliga utan ett krav. Sedan dess har ansvars- och maktsymmetri mellan kommunerna varit en huvudprincip (SOU 2020:8, s.66-68). 1900-talets reformer blev även slutet för grupperingen av kommuner i den mening att dess uppgifter skiljer sig. Kommuner har idag oavsett storlek och klassificering, samma rättigheter och skyldigheter, makt och uppdrag. För att skapa mer jämlika villkor finns det även sedan 2005 ett system kallat "det kommunala utjämningsystemet" vars syfte är fördela resurser mellan Sveriges kommuner (SOU 2020:8, s.230-231). Däremot talas det fortfarande om kommuner i termer som 'storstadskommun', 'täta kommuner' och 'landsbygdskommuner'. Framförallt sker denna indelning i analys- och forskningssyfte då kommunerna trots jämlika villkor står inför olika utmaningar som en konsekvens av deras egenskaper (Tillväxtverket 2019).

Liksom ovanstående stycken illustrerar har kommunerna och dess förvaltnings utformning fram till idag förändrats i stor utsträckning. Behovet av förändring växte fram som en konsekvens av att Sverige stod inför välfärdsstatens framväxt. Parallellt med etablerandet av välfärdsstaten växte förvaltningen explosionsartat som en konsekvens av "att allt fler samhällsfrågor och problem skulle hanteras av offentlig sektor" (Hysing & Olsson 2012, s.16). Till följd av att Sverige saknade de resurserna som krävdes för att hantera den expanderande förvaltningen blev det svårare att upprätthålla den höga kvalitet som eftersträvades. För att vända trenden såg därför Sveriges regering behovet av att reformera förvaltningen för att kunna hantera utmaningarna som kommunerna stod inför (Hysing & Olsson 2012, s.17). Decentraliseringsstrategin med betoning en lokal välfärdsstat, blev alltmer uttalad under slutet på 1970-talet då regeringen inledde ett omfattande utvärderingsarbete inriktat på förvaltningens organisation och arbete. Målet med utvärderingen och decentraliseringen var således att omstrukturera förvaltningen för att motverka överbelastning på central nivå genom att stärka det lokala och regionala självstyret. Därigenom åsyftade regeringen att effektivisera förvaltningen och föra demokratin närmare medborgarna (Sundström 2016, s. 315-317; Kuhlmann & Wollmann 2019, s.102).

Med andra ord präglades svensk förvaltning av kommunsammanslagningar fram tills 1970-talet då det inte längre ansågs finnas ett behov av dem. Idealet om en småskalig lokal förvaltning fortsatte dock att genomsyra diskussionen eftersom det ansågs säkerställa lokal demokrati (Hall 2012, s.66). På senare tid har diskussionen om kommunernas kapacitet att klara välfärdsuppdraget återaktualiserats till följd av att kommuner i allmänhet, och landsbygdkommuner i synnerhet, saknar resurserna som krävs för möta de krav som ställs (Carlsson 2018, s.6). En önskan om starkare kommuner tydliggörs bland annat genom *Intelligence Watch* rapport “Ny sydsvensk kommunindelning” (2018) och en statlig offentlig utredning, vilken utkom så sent som i år och diskuterar hur kommunernas kapacitet att klara välfärdsuppdraget kan stärkas (SOU 2020:8). Gemensamt för de båda är att ökade bidrag, utökat interkommunalt samarbete och sammanslagning av kommuner föreslås som en lösning på den kommunala förvaltningens problem att kunna möta välfärdsuppdraget. En problematik som landsbygdkommuner tycks vara särskilt utsatta för.

4.2 Ölandskommunernas historia och deras interkommunala samverkan

Öland har påverkats av samtliga kommunreformer. Från att under 1800-talet haft upp till 30 socknar med administrativa uppgifter till att sedan 1974 vara två — Borgholms kommun och Mörbylånga kommun. Beslutet att skala ner till två kommuner trädde kraft 1974 med syfte att öka kapaciteten och möjligheten till att möta välfärdsuppdraget (Carlsson 2018, s.5). Trots 70-talets kommunsammanslagning på Öland vittnar de två kommunerna än idag om problematik som går att koppla till landsbygdkommuner. Däribland utmaningar gällande försvagad ekonomi, och upprätthållandet av en god kommunal demokrati. Dessutom utmanas kommunerna av låg personal- och kompetensförsörjning, en minskande befolkningstillväxt utöver den naturliga och av att inte ha en tillräckligt stark röst gentemot samverkande samt omgivande kommuner (Ibid, s.6).

Ett förslag för att möta problematiken har varit en kommunsammanslagning. Detta har resulterat i två folkomröstningar, en 2009 och en 2019. I Borgholm röstade majoriteten “ja” till en sammanslagning vid båda tillfällena, medan majoriteten i Mörbylånga röstade “nej”. Vid båda

Handledare: Tomas Bergström

tillfällena vann dock "nej"-sidan med en övervägande majoritet (Ibid, s.449). Inför den senaste folkomröstningen publicerade Borgholms kommun argument för och emot en sammanslagning på deras hemsida (Borgholms kommun 2019a; Borgholms kommun 2019b). Där framgår det att förhoppningen med kommunsammanslagningen var "stärkt konkurrenskraft [och] bättre service" (Borgholms kommun 2019a). Att slå ihop kommunerna skulle, enligt "ja"-sidan, bidra till en stärkt ekonomi och möjliggöra större besparingar. En sammanslagning skulle således innebära att kommunerna tillsammans kan skapa en effektivare organisation med en likställd tillväxt, utveckling och sammanhållning för hela Öland. Genom att "hitta gemensamma lösningar och förbättra sin kvalitet" tänktes det även bli enklare att skapa förutsättningar för en god kompetensförsörjning (Borgholms kommun 2019a).

Med andra ord hävdades det att en sammanslagning skulle bidra till att Öland får bättre möjligheter att klara välfärdsuppdraget (Borgholms kommun 2019a). Motståndet mot en sammanslagning grundade sig dock främst i en oro för att kommuninvånarna, i och med detta, skulle förlora närheten till beslut och beslutsfattarna. "Nej"-sidan befarade även att sammanslagningen skulle medföra en större byråkrati och längre beslutsvägar, vilket i sin tur skulle försämra den lokala demokratin. Till skillnad från "ja"-sidan menar "nej"-sidan att stordriftsfördelar vid en sammanslagning skulle utebli. En utebliven sammanslagning skulle dessutom vara fördelaktig ekonomiskt enligt "nej"-sidan som hävdade att: "[p]å kort sikt sparar vi den onödiga kostnaden för sammanslagningen. På längre sikt kostar den kommunala verksamheten lika mycket oavsett kommunstorleken på Öland" (Borgholms kommun 2019b). "Nej"-sidans argument underbyggs av SOU 2020:8 där det framgår att "[en] stark kommunal självstyrelse kan motiveras av både effektivitets- och demokratiskäl" (SOU 2020:8, s. 103). Detta eftersom en småskalig kommun med ett starkt lokalt självstyre kan ha en mer lokalt anpassad och flexibel välfärdsservice. Att kommunen har en större lokalkännedom öppnar även upp för en mer välanpassad resursanvändning (Ibid, s. 103).

De två Ölandskommunerna har dock haft en gemensam plattform för samverkan sedan långt tillbaka — Ölands kommunalförbund. Kommunalförbund är inget unikt för Öland, utan finns över hela Sverige och "är en offentligrättslig juridisk person som har egen rättskapacitet

Handledare: Tomas Bergström

och som är fristående i förhållande till sina medlemskommuner” (Ölands kommunalförbund 2020). Det är upp till medlemskommunerna vilka verksamhetsområden kommunalförbundet ska ansvara för. När medlemskommunerna väl har enats om detta, övertar kommunalförbundet ifråga uppdragen från kommunerna. Just i Borgholms och Mörbylångas fall har kommunerna valt att samverka gällande turism, räddningstjänst och IT (Ibid). Anledningen till varför kommuner väljer att samverka kan se olika ut. De främsta motiven är dock kopplade till en önskan om rationalisering och effektivisering. Att kunna erbjuda sina medborgare ett större utbud av varor och tjänster, möjliggöra förutsättningar för större och tyngre investeringar med högre kvalitet samt skapa en större pool för kompetent rekrytering och kompetensförsörjning är några ytterligare vanliga anledningar till samverkan (Mattisson & Thomasson 2019, s.5). I vilken omfattning samverkan sker på ser även det olika ut. Vanligast bland interkommunalsamverkan är, som i Borgholm och Mörbylångas fall, en lös samverkan. Detta innebär att kommunerna ifråga behåller sin interna organisation, men samverkar kring enskilda uppdrag, tjänster, aktiviteter och/eller resurser (Ibid, s.6). Vanligtvis rör ett löst samarbete mindre laddade områden såsom IT eller större investeringar av exempelvis infrastruktur. Detta för att minska risken för konflikter. Områden inom välfärdsfrågor är därför mindre vanliga att samverka om (Ibid, s.7).

Interkommunal samverkan har dock diskuterats som problematiskt, då mycket tyder på att ett sådant samarbete blir en avvägning mellan effektivitetsvärden och stordrift eller insyn, demokratisk närhet och inflytande. Dessutom kan olikheter kring rutiner och resursanvändning mellan de samarbetande parterna ge upphov till konflikter även vid lös samverkan. I och med att en ny juridisk person utanför kommunerna skapas då en interkommunalsamverkan träder kraft får den tidigare vertikala dimensionen för ansvarsutkrävande ytterligare en nivå. Detta försvårar upprätthållandet av idealet om transparens, insyn, inflytande och direkt ansvarsutkrävande gentemot kommunens medborgare. För att en samverkan ska vara välfungerande och gå i linje med idealet krävs därmed en ständig strävan för att hitta en balans mellan att bevara en god kommunal demokrati och samtidigt generera en ökad effektivitet (Mattisson & Thomasson 2019, s.10-12).

4.2.1 Borgholms kommun

Borgholms kommun är belägen på norra delen av Öland. Kommunen har nästintill 11000 invånare som är fördelade på en 680 km² stor landyta, vilket ger en befolkningstäthet på 16 invånare/km² (Borgholms kommun 2020a). Kommunens “politiska och kommunala organisation” utgår från kommunfullmäktige där 35 folkvalda ledamöter sitter. Utöver kommunfullmäktige finns fyra större organ; kommunstyrelsen; miljö- och byggnadsnämnden; socialnämnden; och utbildningsnämnden. Kommunstyrelsen och de tre nämnderna ansvarar för sina respektive verksamhetsområden och leds av en ordförande. Nämnderna har även befogenhet att inrätta utskott som bereder ärenden till nämnden ifråga (Borgholms kommun 2020b). Under kommunstyrelsen och nämnderna finns tre större förvaltningar. Kommunstyrelsen och miljö- och byggnadsnämnden har kommunledningsförvaltningen under sig, vilken inrymmer områdena “kommunstab, ekonomi och fastighet, HR, administration, miljö, plan- och bygg, tillväxt, gata-park, kost, lokalvård” (Borgholms kommun 2020b). Under socialnämnden ligger kommunens socialförvaltning som har ansvar för arbetsmarknad, socialtjänst, äldreomsorg, LSS-verksamheter, samt hälso- och sjukvård. Utbildningsförvaltningen är underställd utbildningsnämnden och har ansvar för barnomsorg, grund- och grundsärskola, bibliotek, fritidsgårdar och kulturskola (Borgholms kommun 2020b).

Utöver kommunalstyrelsen, de tre nämnderna och tre förvaltningsenheterna, finns även det kommunala bolaget Borgholm Energi som har tre huvudsakliga verksamhetsområden; vatten och avlopp; renhållning; elnät och fjärrvärme. I kommunens förvaltningar, inklusive förvaltningen för Borgholm Energis verksamhet, arbetar tjänstemän för att verkställa de beslut som ledamöterna i kommunfullmäktige har fattat. Bortsett från de fyra större verkställande organen och Borgholm Energi har kommunen ytterligare tre, något mindre, nämnder som ansvarar för organisering av val och granskning av kommunens verksamhet. Dessa tre är valnämnden, valberedningen och kommunrevisionen (Borgholms kommun 2020b).

Kommunens organisation antyder flera saker om deras ‘systemic capacity’. Nämnderna och förvaltningsenheterna i kommunen har relativt spridda ansvarsområden. Framförallt

kommundelningsförvaltningen vars arbete rör såväl kommunens ekonomi som lokalvård och kostfrågor (Borgholms kommun 2020b). Sammanföringen av dessa vitt skilda verksamhetsområden kan tänkas bero på Borgholms ekonomi. Kommunens ekonomiska förutsättningar återspeglas i såväl soliditeten som skattesatsen och ändringar av den under det gångna året. Borgholms soliditet låg 2019 på 38,9%, medan skattesatsen steg med 0,49 procentenheter i föl och slutligen landade på 33,44% (Kolada 2020a; SCB 2020a). Ett ytterligare mått som indikerar vilken ‘system capacity’ Borgholm har, är krona/elev. I Borgholms fall kostade en elev, i genomsnitt, 126 806 kr under 2018 (Kolada 2020b).

Sett till måtten för Borgholms ‘democratic proximity’ — hur förhållandet mellan medborgarna och kommunen ser ut — framkommer det att invånare/förtroendevald i kommunen landar på 108, medan Koladas sammanställda data om kommuninvånarnas förtroende för det politiska styret i kommunen räknas till 50 på en skala 1-100 (Malmberg & Olofsson 2016, s. 81; Kolada 2020c). Borgholms kommun har slutligen en uppdragskoncentration på 1,58 (Malmberg & Olofsson 2016, s.81).

4.2.2 Mörbylånga kommun

Mörbylånga kommun är belägen på södra delen av ön och har en landareal på 666 km². Befolkningsmängden i kommunen är lite drygt 15000, vilket motsvarar en befolkningstäthet på 25 invånare/km² (SCB 2019). Mörbylånga kommuns “politiska och kommunala organisation” består utav det högst beslutande organet kommunfullmäktige där 45 mandat fördelas bland de förtroendevalda. Dessa beslutar vilka 13 personer som ska sitta i kommunstyrelsen, det vill säga kommunens verkställande organ. Utöver detta har Mörbylånga kommun fem nämnder; valnämnden, samhällsbyggnadsnämnden, utbildningsnämnden, kultur-och tillväxtnämnden och socialnämnden, som liksom kommunstyrelsen samordnar kommunens beslut och verksamhet. (Mörbylånga kommun 2019).

De beslut som fattas i kommunstyrelsen går sedan vidare kommunstyrelseförvaltningen (Mörbylånga kommun 2019). Kommunledningsstabens organisation består således av fyra olika arbetsgrupper; Ekonomistaben, Kommunikationsstaben, en stab för hållbar utveckling, samt en

Handledare: Tomas Bergström

stab för HR och lön. Utöver detta finns det ytterligare fem arbetsgrupper utanför kommunledningsstaben dessa är; kultur och fritid, samhällsbyggnad, utbildning, social omsorg och taxe-finansiering (Mörbylånga kommun 2019). Samtliga fem grupper har ett flertal ansvarsområden där samhällsbyggnadskontoret är störst och har upp till 12 olika skyldigheter. Samhällsbyggnadskontorets ansvarsområden varierar från allt mellan infrastruktur, hamnar och kollektivtrafik till smittskydd och alkohol-och tobakstillstånd (Ibid).

Liksom ovanstående stycke illustrerar har Mörbylångas nämnder relativt spridda arbetsområden. Precis som i Borgholms fall kan detta kopplas till måtten för ‘systemic capacity’. Måtten för ‘systemic capacity’ kan fortsättningsvis visa på att Mörbylånga kommuns soliditet låg 2019 på 27,7% (Kolada 2020d). Skattesatsen landade på 34,07% efter en höjning på totalt 1,29 procentenheter från tidigare året (SCB 2020a). Vad gäller utgifter för kommunens skolverksamhet, kostade en elev i snitt 107 831 kr under 2018 (Kolada 2020e).

Som avsnitt 3.4.2 förtäljer avser uppsatsen att mäta ‘democratic proximity’ genom måtten antal invånare/förtroendevald, medborgarnas förtroende för kommunen, samt uppdragskoncentration. Mörbylånga kommun fick utifrån SCB:s undersökning 2019 ett nyckeltal på 45 i förtroende, och i genomsnitt 158 invånare/förtroendevald (Kolada 2020f; Malmborg & Olofsson 2016, s.84). Mörbylånga kommun hade i den senaste mätningen 2015 i genomsnitt en uppdragskoncentration på 1,46 (SCB, 2016, s.88).

4.3 Jämförelse med riksgenomsnittet

Vid en jämförelse mellan Ölandskommunerna och riksgenomsnittet framkommer flertydiga resultat sett till de valda måtten för ‘systemic capacity’ och ‘democratic proximity’. När kommunerna sätts i relation till de tre måtten för ‘systemic capacity’ — soliditet, förändring av skattesats och krona/elev — framkommer det att de både följer och avviker från riksgenomsnittet. Båda Ölandskommunerna avviker från genomsnittet för alla kommuner sett till deras soliditet. Borgholms kommun ligger nästan 10 procentenheter under genomsnittet som 2019 låg på 46.6%. Mörbylånga kommun avviker än mer och har en soliditet som är 19 procentenheter lägre än riksgenomsnittet (Kolada 2020a; 2020d). Sett till kommunernas

skattesatser och förändringar av dem, går det att se en avvikelse från riksgenomsnittet. Såväl Borgholm som Mörbylånga har skattesatser som är högre än riksgenomsnittet, vilket 2019 låg på 32,28%. Borgholm överstiger snittet med lite mindre än 1,2%, medan Mörbylånga ligger nästan 1,8% över genomsnittet. Däremot är kommunerna på en varsin sida av riksgenomsnittet sett till förändringar i skattesatserna. Under 2019 steg skattesatserna i Sveriges kommuner med i snitt 0,9 procentenheter. I relation till genomsnittet hade Borgholm en lägre ökning, medan Mörbylånga hade en högre (Ekonomifakta 2020; SCB 2020a). Samma sak gäller angående krona/elev. Även här placerar sig kommunerna på en varsin sida om riksgenomsnittet för Sveriges alla kommuner, som 2019 var 113 951 kr/elev. I Borgholm är eleverna “dyrare” i jämförelse med genomsnittet i och med att varje enskild elev beräknas kosta kommunen 126 806 kr årligen. Mörbylånga kommun har lägre utgifter per elev, jämfört med både genomsnittet och Borgholm eftersom då de lägger i genomsnitt 107 831 kr/elev (Kolada 2020b; 2020e).

När det kommer till måtten för ‘democratic proximity’ — invånare/förtroendevald, förtroende för det politiska styret i kommunerna och uppdragskoncentration — gäller samma sak som med måtten för ‘systemic capacity’ i och med att kommunerna även här följer och avviker från riksgenomsnittet för alla Sveriges kommuner. Vad gäller invånare/förtroendevald ligger både Borgholm och Mörbylånga under genomsnittet (Malmborg & Olofsson 2016, s.81, 84, 87). I Borgholms fall går det 108 invånare/förtroendevald, vilket kraftigt avviker från riksgenomsnittet som år 2015 låg på 265 (Ibid, s.81, 87). Mörbylånga kommun avviker också från riksgenomsnittet på den här punkten, fast inte lika tydligt som i Borgholms fall. Där går det 158 invånare/förtroendevald, alltså drygt 100 färre i jämförelse med riksgenomsnittet på 265 (Ibid, s.84, 87). När det kommer till medborgarnas förtroende för det politiska styret i respektive kommun ligger båda kommunerna ovanför genomsnittet för Sveriges alla kommuner, som år 2019 låg på 43 på en skala 1-100 (Kolada 2020c; 2020f). I Borgholms kommun ligger förtroendenivån på 50, medan den i Mörbylånga ligger på 45 (Kolada 2020c; 2020f). Gällande uppdragskoncentrationen ligger både Borgholm och Mörbylånga nära 2015 års riksgenomsnitt på 1,65 i och med att de då hade 1,58 respektive 1,46 uppdrag/förtroendevald (Malmborg &

Olofsson 2016, s.81, 84, 87). Överlag går det däremot att se att uppdragskoncentrationen är större bland mindre kommuner i jämförelse med större (Malmberg & Olofsson 2016, s. 16).

Som framgått ovan både divergerar och konvergerar Ölandskommunerna i relation till genomsnittet för alla Sveriges kommuner. Borgholm och Mörbylånga avviker främst sett till soliditeten och invånare/förtroendevalda, där båda Ölandskommunerna ligger under riksgenomsnittet. När det kommer till kommunernas uppdragskoncentration och medborgarnas förtroende för det politiska styret i kommunerna avviker de däremot marginellt från riksgenomsnittet. Vad gäller krona/elev och förändring i skattesatsen det senaste året, placerade sig de två kommunerna på varsin sida om riksgenomsnittet.

5. Analys av datan och *Size and Democracy*

Avvägningen mellan 'systemic capacity' och 'democratic proximity' har varit påtaglig i Ölandskommunerna Borgholm och Mörbylånga. Båda kommunerna utmanas av problematik kring exempelvis ekonomi, kompetensförsörjning och befolkningstillväxt, vilka bidrar till svårigheter att möta välfärdsuppdraget (Carlsson 2018, s.6). Som framgår av de operationella indikatorerna är denna problematik ett faktum. Särskilt vad gäller kommunernas ekonomiska hållbarhet på längre sikt, vilket framgår i måttet på soliditet. I relation till riksgenomsnittet har kommunerna en relativt låg soliditet, något som kan korrigeras genom att höja skattesatsen (Kommuninvest 2019b). Mörbylånga kommun hade lägst soliditet av de båda kommunerna, vilket kan vara en bakomliggande orsak till att deras höjning av skattesatsen är högre än både Borgholms kommun och riksgenomsnittet. Kommunernas låga soliditet och vilja att förändra den genom en höjning av skattesatsen tyder på att de är medvetna om sin bristande 'systemic capacity' och har ett behov av att förändra den till det bättre. När det kommer till krona/elev indikerar måttet på att Borgholms kommun har en jämförelsevis hög elevkostnad. Detta tyder på att kommunen inte har förmågan att bedriva en skolverksamhet där stordriftsfördelar kan utnyttjas till fullo. Problematiken kan tänkas lysa igenom i andra sektorer utöver skolan, såsom

vård och omsorg. Mörbylånga kommun tycks inte möta samma utmaningar i och med att deras elevkostnad inte enbart är lägre än Borgholms, utan även är lägre än riksgenomsnittet.

Av de operationella indikatorerna för 'democratic proximity' framgår det dock att den står sig relativt stark i förhållande till riksgenomsnittet. Ett mått där båda kommunerna utmärker sig är invånare/förtroendevald. Borgholms kommun och Mörbylånga kommun ligger långt under riksgenomsnittet, vilket visar att befolkningen har en hög grad av representation i kommunfullmäktige och därmed är närmare det politiska beslutsfattandet. Närheten till den politiska arenan kan även tänkas återspegla sig i medborgarnas förtroende för det politiska styret i kommunerna. Måttet visar på ett relativt starkt förtroende hos kommunernas medborgare. Däremot avviker det inte markant från riksgenomsnittet, men ligger strax däröver i båda fallen. Till skillnad från de övriga två måtten för 'democratic proximity' speglar uppdragskoncentrationen snarare graden av demokrati inom kommunens organisation än dess relation till medborgarna. Generellt sett har mindre kommuner en hög uppdragskoncentration, vilket inte går att uttyda från varken Borgholms kommun eller Mörbylånga kommun som båda ligger relativt nära riksgenomsnittet (Malmberg & Olofsson 2016, s.22, 81, 84, 87).

En potentiell orsak till att vissa av de operationella indikatorerna har gett utslag relativt nära riksgenomsnittet skulle kunna förklaras av det kommunala utjämningsystemet. Detta då syftet med de subventionerade statliga bidragen är just att minska skillnaderna mellan kommunernas förutsättningar. Ett alternativ för att förbättra framtidsutsikterna för Ölandskommunerna skulle därmed kunna vara att öka dessa bidrag. Till skillnad från interkommunal samverkan och kommunsammanslagningar, påverkas dock Sveriges samtliga kommuner av det kommunala utjämningsystemet eftersom det är deras egna resurser som omfördelas. De rikare kommunerna är förlorare i sammanhanget eftersom det är deras resurser som omfördelas (SOU 2020:8, s.230-231). Att bidragen till landsbygdskommuner kommer att öka framöver är därför osannolikt eftersom det kommer att innebära ännu större förluster för de rikare kommunerna, vilket de troligen kommer att invända mot.

Borgholm och Mörbylånga står däremot, trots system för att minska ojämlika förhållanden, inför ett flertal utmaningar där de hade tjänat på samarbete. Särskilt när det gäller

Handledare: Tomas Bergström

deras 'systemic capacity' där förmågan att leverera en god välfärd är bristfällig, något som kommunerna själva uttrycker och som måtten indikerar (Carlsson 2016, s.6; se avsnitt 4.3). Ett alternativ är därmed interkommunal samverkan, något som Borgholm och Mörbylånga kommun sedan långt tillbaka haft ett forum för. Genom Ölands kommunalförbund samarbetar Borgholm och Mörbylånga med turismnäring, räddningstjänst och IT (Ölands kommunalförbund 2020). Dessa områden är tacksamma för samverkan eftersom de inte är lika politiskt laddade som mer välfärdsnära sektorer som skola, vård och omsorg. Därför är ett utökat interkommunalt samarbete mellan kommunerna mindre troligt. Frågor kring välfärden är dels mer kostsamma, dels känsliga då de påverkar befolkningens tillvaro i en större utsträckning (Mattisson & Thomasson 2019, s.7). En sådan samverkan hade kunnat bidra till en effektivisering och ökning av resurser, men hade i sin tur förflyttat den demokratiska närheten och således försvårat möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande. Därmed hade 'democratic proximity' troligen försämrats. Liksom nämnt kan olika rutiner kring resursanvändning, i synnerhet kring känsliga frågor som välfärd, skapa upphov till konflikter och kompromisser som inte gynnar någon utav parterna (Ibid). För att upprätthålla en god samverkan krävs det balans mellan 'systemic capacity' och 'democratic proximity', vilket kan antas vara lättare vid mindre känsliga frågor såsom IT, räddningstjänst och turism.

Ett alternativ till utökad interkommunal samverkan kan vara en kommunsammanslagning. Således hade konflikter och kompromisser kunnat undvikas då kommunerna har slagits ihop och inte längre är konkurrenter utan en enhet. Som tidigare nämnt har en kommunsammanslagning varit föremål för diskussion på Öland. Diskussionen har utmynnat i två folkomröstningar, en 2009 och en 2019 (SOU 2020:8, s.449). Motivet för sammanslagningen har varit att öka 'systemic capacity'. Vid båda tillfällena har dock rädslan för en lägre grad av 'democratic proximity' resulterat i att "nej"-sidan har fått majoritet och att en sammanslagning har uteblivit (Ibid, s.449-450). Detta tyder på att 'democratic proximity' vägde tyngre än 'systemic capacity' när de öländska medborgarna fick fatta ett beslut. "Nej"-sidan har även diskuterat att en småskalig kommun nödvändigtvis inte är mindre effektiv, utan har närmare till beslutsfattande och en mindre trögflytande byråkrati. De som motsatte sig en

Handledare: Tomas Bergström

sammanslagning menade även att de stordriftsfördelar en sammanslagning skulle kunna innebära på kort sikt kommer att trappa av allteftersom. Detta i och med att kommunens verksamhet snabbt anpassar sig till sin nya befolkning och storlek. Därmed kommer den nya kommunen möta liknande eller ny problematik som, liksom tidigare, genererar ineffektivitet (Borgholm 2019b). Utifrån detta perspektiv skulle en sammanslagning därmed innebära att både ‘democratic proximity’ och ‘systemic capacity’ blir lidande i det långa loppet.

“Ja”-sidans resonemang antyder att ‘systemic capacity’ väger tyngre än vad ‘democratic proximity’. Bland annat argumenterade “ja”-sidan för att en sammanslagning skulle innebära mer resurser att lägga på välfärd och service utan att få förhöjda kostnader eller tvingas höja skattesatser. En sammanslagning skulle även innebära att kommunen kan ha fler nämnder som är specialiserade på ett område (Borgholm 2019a). Färre nämnder gynnar ‘systemic capacity’ i och med en specialisering, vilket medför stordriftsfördelar. Även ‘democratic proximity’ hade gynnats då specialisering bidrar till att de förtroendevalda blir mindre benägna att överlåta beslut till tjänstemännen (Hysing & Olsson 2012, s.33, 56-57). “Ja”-sidan nämner även att antalet invånare/förtroendevald kommer att öka i och med att en sammanslagning sker. Detta är därmed på bekostnad av ‘democratic proximity’, men argumenteras för som en metod att minska kostnaderna för kommunfullmäktiges verksamhet (Borgholm 2019a). Utifrån detta perspektiv skulle en sammanslagning innebära att måtten för ‘democratic proximity’ både skulle gynnas och missgynnas. Däremot antas ökningen av ‘systemic capacity’ vara så pass betydande för kommunerna att den tillåts ske på bekostnad av en lägre grad ‘democratic proximity’. Diskussionen kring vad en sammanslagning skulle innebära och vad som bör väga tyngst av de två dimensionerna av kommunal demokrati, ‘democratic proximity’ och ‘systemic capacity’, ser alltså olika ut.

De operationella indikatorerna har dock inte tillräcklig förklaringskraft för att kunna hävda att empirin helt överensstämmer med det teoretiska ramverket om *Size and Democracy*. Detta då de konvergerar, divergerar, eller ligger nära riksgenomsnittet. En möjlig förklaring till att måtten ligger så pass nära riksgenomsnittet som de gör skulle kunna vara det faktum att Sverige har ett kommunalt utjämningsystem, vars syfte är att motverka stora skillnader i

kommunernas förutsättningar och möjligheter (SOU 2020:8, s.231). Dessutom har kommunerna ett långtgående interkommunalt samarbete, vilket genererar fler resurser och större handlingskraft (Ölands kommunalförbund 2020). Samtidigt går det att uttyda att debatten som förts angående en sammanslagning, kontra att bevara småskaligheten, är i enlighet med teorin och vidareutvecklingar av den. Exempelvis ser "ja"-sidan ett större behov av 'systemic capacity' medan "nej"-sidan menar att fördelarna av en sammanslagning kommer att vara bekostnad på 'democratic proximity'.

Med andra ord öppnar småskaligheten i landsbygdskommunerna Borgholm och Mörbylånga upp för en hög grad av 'democratic proximity', men på bekostnad av 'systemic capacity'. Enligt teorin och "ja"-sidan i debatten om en sammanslagning av de två kommunerna, hade förhållandet blivit det motsatta ifall kommunerna hade gått samman. Alltså hade den nya kommunen fått bättre förutsättningar att bedriva en mer kostnadseffektiv kommunal verksamhet, medan avståndet mellan medborgare, beslut och beslutsfattare sannolikt hade blivit större vid en sammanslagning. Teorin och argumentation kring en sammanslagning vederläggs delvis av måtten för de två dimensionerna. Å ena sidan indikerar måtten att både Borgholm och Mörbylånga brottas med problem som behov av höga skattesatser och ineffektiv resursanvändning. Å andra sidan är utmaningarna vad gäller 'systemic capacity' inte så pass omfattande att kommunerna inte kan bedriva sin kommunala verksamhet på egen hand. Teorin och "nej"-sidan menar på att mindre administrativa enheter, som Borgholm och Mörbylånga, tjänar på småskaligheten eftersom den möjliggör en närmare relation mellan medborgarna och kommunpolitikerna. Det kan även tänkas generera ett högre förtroende. Måtten för 'democratic proximity' styrker dock inte detta antagande, då förtroendet inte tycks påverkas av kommunens storlek utifrån vad riksgenomsnittet visar. Alltså går det att se att småskaligheten hos Borgholms kommun och Mörbylånga kommun påverkar deras kommunala demokrati både på gott och ont. Däremot ger debatten kring, och teorin om, hur småskaligheten och en eventuell sammanslagning skulle påverka kommunerna en mer dramatisk bild av läget för kommunerna än vad den måtten kan visa på.

6. Resultat

Skillnaden mellan *Size and Democracy's* antagande och måttens utslag visar på en diskrepans, vilket minskar teoribildningens bäringskraft. Samtidigt är den fortfarande relevant eftersom en stor del av diskussionen kring förutsättningarna och framtidsutsikterna för landsbygdskommuner utgår från ett resonemang som liknar det teoretiska ramverkets. Med mindre resurser, en låg befolkningstillväxt och kompetensförsörjning har Sveriges landsbygdskommuner särskilt svårt att möta välfärdsuppdraget. För att förbättra dessa kommuners framtidsutsikter har större subventionerade statliga bidrag, utökad interkommunal samverkan alternativt kommunsammanslagningar föreslagits som lösningar. Frågan är vad dessa lösningar kan komma att få för konsekvenser för landsbygdskommunerna.

Subventionerade statliga bidrag via det kommunala utjämningsystemet är något som finns idag, och är en möjlig orsak till varför vissa av de operationella indikatorerna gav utslag nära riksgenomsnittet. Hur ökade bidrag hade påverkat kommunerna ifråga är svårt att spekulera i då bidragen både kan vara allmänna och riktade. Därmed går det inte att förutse hur effektivt resurserna hade brukats, och om en ökning av bidragen ens hade varit möjlig i och med att de berör samtliga av Sveriges kommuner.

Interkommunal samverkan har däremot visat sig vara en god lösning för att öka resurserna kring tyngre investeringar som satsningar på infrastruktur, en så kallad "lös samverkan". Samtidigt kan en utökad interkommunal samverkan ses som problematiskt då det innebär att beslutsfattandet flyttas från folkets mandat, samt resulterar i ett större behov av kompromisser på bekostnad av det allmännas bästa. Något som i sin tur ger upphov till konflikter kring arbetsrutiner och hur resurser bäst används. Detta skulle bli på bekostnad av både 'systemic capacity' och 'democratic proximity' eftersom varken konflikter eller kompromisser genererar en effektiv resursanvändning. Dessutom tenderar interkommunal samverkan att minska möjligheten till både insyn och ansvarsutkrävande.

Alternativet blir således en sammanslagning, vilket kan ses som fördelaktigt på så sätt att kommunerna ifråga slutar vara konkurrenter och istället blir en enhet med gemensam agenda. En kommunsammanslagning är däremot inte heller oproblematiserad då omorganisationen är kostsam och tidskrävande. Alltså står landsbygdkommunerna inför ett vägskäl där de tvingas välja mellan antingen begränsade resurser men närhet till kommuninvånarna, eller en kostsam omställningsprocess som på längre sikt kan leda till stordriftsfördelar och effektivisering. Samtidigt riskerar en sådan omställning att resultera i att beslut och beslutsfattarna flyttas längre bort från medborgarna.

Både Borgholm och Mörbylånga har uttryckt oro för framtiden vad gäller upprätthållandet av såväl 'systemic capacity' som 'democratic proximity'. Avvägningen mellan kostnadseffektivitet kontra medborglig närhet till beslut, har därför kommit att bli tydlig på Öland. Detta i och med att en eventuell sammanslagning har varit aktuell under lång tid. Småskaligheten hos de två kommunerna kan därmed anses betydande för deras förutsättningar att bedriva sina respektive kommunala verksamheter. Av både måtten och diskursen kring framtidsutsikterna för Ölandskommunerna framgår det att en sammanslagning hade varit ett rationellt val, men inte är ett krav för Borgholms och Mörbylångas överlevnad.

Småskaligheten hos Borgholms kommun och Mörbylånga kommun får konsekvenser för deras förutsättningar att bedriva en effektiv kommunal verksamhet med närhet till medborgarna. Å ena sidan möjliggör småskaligheten en mer heltäckande bild av den lokala kontexten, vilket kan medföra bättre anpassade tjänster och service. Å andra sidan har en småskalig kommun mindre resurser och sämre förutsättningar att kunna ta del av stordriftsfördelar. Vad gäller den lokala förankringen i termer av demokratisk närhet, är det givet utifrån tidigare resonemang att småskaligheten bidrar till en starkare sådan. Hur man än vrider och vänder på det tvingas kommunerna i slutändan, och i linje med det teoretiska ramverket, att väga dimensionerna 'systemic capacity' och 'democratic proximity' mot varandra. Frågan är vilken väg kommunerna ska välja när inget av de eventuella utfallen som har presenterats i uppsatsen kan anses varken bättre eller sämre än det andra. För att guida landsbygdkommunerna genom utmaningarna och valmöjligheterna de står inför krävs mer forskning inom området. Inför framtida studier hade det

därför varit intressant att studera landsbygdskommuner med andra geografiska förutsättningar för att få en mer övergripande bild av situationen.

7. Referenser

Bolgherini, Silvia — Casula, Mattia — Marotta, Mariano, 2019. "Making Size and Democracy Multidimensional: Beyond the Gap between Capacity and Proximity" i *The Planning Review*, 55:2, s. 49-62.

Borgholms kommun, 2019a. *JA-sidans argument*. URL: <https://www.borgholm.se/ja-sidan/> (Hämtad: 2020-05-06).

Borgholms kommun, 2019b. *NEJ-sidans argument*. URL: <https://www.borgholm.se/nej/> (Hämtad: 2020-05-06).

Borgholms kommun, 2020a. *Ekonomi & budget*. URL: <https://www.borgholm.se/ekonomiochbudget/> (Hämtad: 2020-04-20).

Borgholms kommun, 2020b. *Kommunens organisation*. URL: <https://www.borgholm.se/kommunens-organisation/> (Hämtad: 2020-04-20).

Börjesson, Per-Lennart, 2014. *Välfärdstjänsternas utveckling 1980 - 2012*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Nr:1. URL: <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-042-9.pdf> (Hämtad: 2020-04-28).

Carlsson, Stefan, 2018. *Öland en kommun?* [Broschyr]. Djupvik: Mörbylånga kommun. URL: [https://www.morbylanga.se/Documents/%c3%96LAND%20EN%20KOMMUN%20-%20SLUTRAPPO RT.pdf](https://www.morbylanga.se/Documents/%c3%96LAND%20EN%20KOMMUN%20-%20SLUTRAPPO%20RT.pdf) (Hämtad: 2020-04-20).

Corbett, Jack — Veenendaal, Wouter, 2018. *Democracy in Small States: Persisting Against All Odds*. Oxford: Oxford University Press. 256 s.

Corrado, Germana — Rossetti, Fiammetta, 2018. "Public corruption: A study across regions in Italy" i *Journal of Policy Modeling*, 40:6, s. 1126-1139.

Denters, Bas — Goldsmith, Michael — Ladner, Andreas — Mouritzen, Poul Erik — Rose, Lawrence E., 2014. *Size and Local Democracy*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing. 480 s.

Ekonomifakta, 2020. *Kommunalskatter*. URL:

<https://www.ekonomifakta.se/fakta/skatter/skatt-pa-arbete/kommunalskatter/?graph=/24098/1/all/>

(Hämtad: 2020-04-28).

Esaiasson, Peter – Giljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2017. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik. 424 s.

Eulau, Heinz. 1974. "Size and Democracy. By Robert A. Dahl and Edward R. Tufte" i *Cambridge University Press*, 68:3, s. 1301-1303.

Fridell, Mona — Arefäll, Eva-Lena, 2020: Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). *Så mycket kostar skolan*. URL: <https://skr.se/skolakulturfritid/skolaforskola/vagledningsvarpavanligafragor/samycketkostarskolan.2785.html> (Hämtad 2020-04-28).

Hall, Patrik, 2012. *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber. 336 s.

Hysing, Erik — Olsson, Jan, 2012. *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur. 156 s.

Kolada, 2020. *Om RKA och Kolada*. URL: <https://www.kolada.se/om-oss/om-rka-och-kolada/> (Hämtad: 2020-05-13).

Kolada, 2020a. *Soliditet kommun, (%)* (Borgholm).

URL: <https://kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=23049&years=30196,30195,30194&municipals=16623&rows=municipal.kpi&visualization=bar-chart> (Hämtad: 2020-04-20).

Kolada, 2020b. *Kostnad grundskola F-9, hemkommun, kr/elev* (Borgholm).

URL:<https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=23263&years=30196,30195,30194&municipals=16623&rows=municipal.kpi&visualization=bar-chart&focus=16623> (Hämtad: 2020-04-27).

Kolada, 2020c. *Nöjd Inflytande-Index - Förtroende* (Borgholm). [Demokrati] → [Nöjd Inflytande-Index - Helheten] → [Nöjd Inflytande-Index - Förtroende] → [Visa trend]. URL:

https://www.kolada.se/verktyg/jamforaren/?_p=jamforelse&focus=16623&tab_id=96580 (Hämtad: 2020-04-20).

Kolada, 2020d. *Soliditet, kommun, (%)* (Mörbylånga).

URL:<https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=23049&years=30196,30195,30194&municipals=16614&rows=municipal.kpi&visualization=bar-chart> (Hämtad: 2020-04-20).

Kolada, 2020e. *Kostnad grundskola F-9, hemkommun, kr/elev* (Mörbylånga).

URL:<https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=23263&years=30196,30195,30194&municipals=16614&rows=municipal.kpi&visualization=bar-chart> (Hämtad: 2020-04-27).

Kolada, 2020f. *Nöjd Inflytande-Index - Förtroende* (Mörbylånga). [Demokrati] → [Nöjd Inflytande-Index - Helheten] → [Nöjd Inflytande-Index - Förtroende] → [Visa trend]. URL:

https://www.kolada.se/verktyg/jamforaren/?_p=jamforelse&focus=16614&tab_id=96580 (Hämtad: 2020-04-20).

Kommuninvest, 2019a. *Den kommunala låneskulden 2019*. Örebro: Kommuninvest. 22 s. URL:

<https://kommuninvest.se/om-oss/forskning/rapporter/kommunala-laneskulden-2019/> (Hämtad: 2020-04-28).

Kommuninvest, 2019b. *Fördjupningsavsnitt 1: Utveckling i balans*. URL:

<https://kommuninvest.se/om-oss/forskning/rapporter/kommunala-laneskulden-2019/utveckling-i-balans/> (Hämtad: 2020-04-28).

Kuhlmann, Sabine — Wollmann, Hellmut, 2019. *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. 2:a uppl. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing. 431 s.

Malmborg, Anna — Olofsson, Jonas, 2016. *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2015*. Stockholm: Statistiska centralbyrån. Demokratistatistik:22. 102 s. URL: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/demokrati/amnesovergripande-statistik/undersokning-av-fortroendevalda-i-kommuner-och-regioner/pong/publikationer/fortroendevalda-i-kommuner-och-landsting-2015/> (Hämtad: 2020-04-17).

Mattisson, Ola — Thomasson, Anna, 2019. *Interkommunal samverkan — en kunskapsöversikt*. Stockholm: Lunds universitet, Ekonomihögskolan. 23 s.

Mörbylånga kommun, 2019. *Kommunens organisation*. URL: <https://www.morbylanga.se/kommun-politik/Organisation/> (Hämtad: 2020-04-20).

Mörbylånga kommun, 2020. *Verksamhetsplan med budget 2020 och flerårsplan för 2021-2022*. [Verksamhetsplan] Mörbylånga: Mörbylånga kommun. 40 s. URL: https://www.morbylanga.se/Documents/Ekonomi/Verksamhetsplan%20med%20budget%202020.pdf?eps_language=sv (Hämtad: 2020-04-20).

Niklasson, Lars, 2015. "Challenges and Reforms of Local and Regional Governments in Sweden" i Pierre, Jon (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press, s. 399-428.

Olshov, Anders — Persson, Christer, 2018. *Ny sydsvensk kommunindelning*. Malmö: Intelligence Watch. 44 s.

SOU 2020:8, 2020. *Starkare kommuner — med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar. 762 s.

Statistiska centralbyrån (SCB), 2019. *Mörbylånga - Kommunfakta 2019*. Mörbylånga: Mörbylånga Kommun. URL: <https://www.morbylanga.se/Documents/Kommunen/Kommunfakta%202019.pdf?epslanguage=sv> (Hämtad: 2020-04-20).

Statistiska centralbyrån (SCB), 2020a. *Totala kommunala skattesatser 2020, kommunvis*. URL: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/kommunalskatterna/pong/tabell-och-diagram/totala-kommunala-skattesatser-2020-kommunvis/> (Hämtad: 2020-04-28).

Statistiska centralbyrån (SCB), 2020b. *Befolkningstäthet i Sverige*. URL: <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningstathet-i-sverige/> (Hämtad: 2020-04-22).

Sundström, Göran, 2016. "Administrative Reform" i Pierre, Jon (red.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press, s. 315-331.

Tillväxtverket, 2019. *Kommuntyper - stad och landsbygd*. URL: <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/kommuntyper.html> (Hämtad: 2020-04-25).

Valmyndigheten, 2019. *Val till kommunfullmäktige - Röster*. URL: <https://data.val.se/val/val2018/slutresultat/K/rike/index.html> (Hämtad 2020-05-14).

Visma, 2018. *Soliditet - Vad är soliditet?* URL: <https://vismaspcs.se/ekonomiska-termer/vad-ar-soliditet> (Hämtad 2020-04-28).

Ölands kommunalförbund, 2020. *Vad är ett kommunalförbund?*. URL: <https://www.olandskommunalforbund.se/vad-ar-ett-kommunalforbund/> (Hämtad: 2020-04-20).