

# Kommunutredningen 2020

Ett politiskt perspektiv på kommunsammanläggningar

# Abstract

Sverige har vid två tillfällen genomfört territoriella kommunreformer genom kommunsammanläggningar. Dessa genomfördes 1952 samt 1971–1975. 2017 tillsattes en parlamentarisk kommitté vars uppdrag var att på nytt se över de kommunala utmaningarna. Kommittén presenterade i sitt slutbetänkande ett förslag om nya frivilliga kommunsammanläggningar. Syftet med denna uppsats är att undersöka varför detta förslag presenteras trots avsaknaden av empiriskt material som talar för åtgärden. Detta görs genom en diskursanalys av kommitténs förslag samt de moderata kommittéledamöternas särskilda yttrande. I diskursanalysen används tre av sex frågor från Carol Bacchis metod för policyanalys *What's the problem represented to be?* Med hjälp av metoden identifieras problemframställningarna i respektive analysmaterial. De slutsatser som görs i studien är att problemframställningarna i materialen skiljer sig åt framförallt i vem de kommunala utmaningarna anses vara ett problem för. I slutsatserna lyfts även dolda politiska motiv som möjlig förklaring till varför kommunsammanläggningar presenteras som åtgärdsförslag i kommitténs betänkande.

*Nyckelord:* Kommunsammanläggning, Bacchi, WPR, problemframställning, policyanalys.

*Antal ord:* 9382.

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställning .....	1
<b>2</b>	<b>Bakgrund.....</b>	<b>3</b>
2.1	Sveriges kommunala förvaltningssystem .....	3
2.2	Territoriala kommunreformer i Sverige.....	3
2.2.1	Storkommunreformen 1952 .....	3
2.2.2	Kommunblocksreformen 1971–1974 .....	4
2.3	Kommunutredningen 2020 .....	5
<b>3</b>	<b>Analysverktyg .....</b>	<b>6</b>
3.1	Carol Bacchi – What’s the Problem Represented to be? .....	6
3.1.1	WPR:s analysfrågor .....	6
3.1.2	Reflexivitet.....	8
<b>4</b>	<b>Metod.....</b>	<b>9</b>
4.1	Metodval .....	9
4.1.1	Analysmetod .....	9
4.1.2	Avgränsningar.....	10
4.2	Begrepp.....	12
4.2.1	Kapacitet .....	12
4.2.2	Problem.....	12
4.2.3	Effektivitet .....	12
4.3	Material .....	13
4.3.1	Kommunutredningen 2020 .....	13
4.3.2	Intervju med Niklas Karlsson (S) .....	13
<b>5</b>	<b>Resultat.....</b>	<b>14</b>
5.1	Vad är det representerade problemet som framställs? .....	14
5.1.1	Kommunutredningen .....	14
5.1.2	Moderaternas särskilda yttrande .....	16
5.2	Vilka antaganden stödjer representationen av problemet? .....	17
5.2.1	Likvärdighetsproblem – SOU 2020:8.....	17
5.2.2	Effektivitetsproblem – Moderaternas särskilda yttrande .....	18

5.3	Vad lämnas oproblematiserat i denna representation av problemet och vad förbises i åtgärdsförslagen? .....	20
5.3.1	Kommunutredningen .....	20
5.3.2	Moderaternas särskilda yttrande .....	21
<b>6</b>	<b>Intervju med Kommunutredningens ordförande Niklas Karlsson (S) .....</b>	<b>23</b>
<b>7</b>	<b>Diskussion och slutsatser .....</b>	<b>25</b>
<b>8</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>28</b>

# 1 Inledning

Kommunsammanläggningar har varit ett verktyg för att hantera olika kommunala utmaningar runt om i Europa under en lång tid. I Sverige genomfördes en kommunreform under 70-talet som innebar att Sveriges kommuner minskade drastiskt i antal från 2282 till 278 (Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 189). Sedan dess har några kommuner tillkommit, och idag samlar Sverige 290 stycken (SKHI 2020).

50 år senare förs nu en debatt om ytterligare sammanläggningar för att stärka kommunernas förutsättningar att utföra sina uppdrag, och 2017 tillsatte den svenska regeringen en parlamentarisk kommitté som fick i uppdrag att utreda just detta. I sitt betänkande presenterade kommittén bland annat ett förslag om frivilliga kommunsammanläggningar (SOU 2020:8, s. 602). Samtidigt finns det inget eller väldigt lite empiriskt bevismaterial som tyder på att kommunsammanläggningar skulle lösa framförallt de ekonomiska utmaningar som kommunerna står inför (SOU 2020:8, s. 523). Varför presenterar Kommunutredningen, trots detta, nya kommunala sammanläggningar som lösning på de svenska kommunernas utmaningar?

## 1.1 Syfte och frågeställning

I denna uppsats har jag valt att undersöka mitt problem utifrån en förklarande frågeställning. Detta då jag är intresserad av att förstå de bakomliggande orsakerna till det resultat som presenteras i Kommunutredningen. Syftet med uppsatsen är att lyfta dolda politiska motiv och att få en förståelse för de olika synsätten bland de svenska riksdagspartierna i frågan om kommunsammanläggningar. Att avläsa dolda politiska drivkrafter är förstås komplext och att identifiera korrekta sådana kan anses vara nästintill omöjligt. Därför ska detta genomföras utifrån Carol Bacchis policyanalysmodell *What's the problem represented to be?* Min förhoppning är att modellen ska fungera som ett analysverktyg och ge mig förutsättningar att identifiera ett antal motiv från respektive analysmaterial. I mitt syfte finns en ambition att få ett svar på varför Kommunutredningen 2020 presenterar ett förslag om frivilliga kommunsammanläggningar trots att de själva medger att det saknas egentlig empiri som talar för reformförslaget.

För att få så goda förutsättningar som möjligt att förstå de bakomliggande politiska ambitionerna med kommunsammanläggningar kommer jag att jämföra Kommunutredningens förslag om ekonomiska incitament för frivilliga kommunsammanläggningar med de moderata ledamöternas reservation samt särskilda yttrande mot förslaget. Min förhoppning är att en jämförelse mellan dessa

två analysmaterial ska ge mig en djupare förståelse för varför utredningen resonerar som de gör, och vad det finns för alternativa synsätt i frågan.

Därför är min frågeställning följande:

- *Skiljer sig problemframställningen gällande kommunsammanläggningar i SOU 2020:8 åt från de moderata kommittéledamöternas framställning, och i så fall hur?*

## 2 Bakgrund

I detta avsnitt kommer jag att redogöra för bakgrunden till dagens Kommunutredning, samt de tidigare reformer som ligger till grund för dagens svenska kommunindelning.

### 2.1 Sveriges kommunala förvaltningssystem

Sverige är att betrakta som en enhetsstat. Det innebär Sveriges lagstiftning antas på nationell nivå, och att det är riksdagen som har den huvudsakliga bestämmanderätten (Sveriges riksdag). Trots detta så menar många att Sverige på många sätt är mer decentraliserat än de europeiska förbundsstaterna (Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 21). Detta för att de svenska kommunerna har ett väldigt omfattande ansvarsområde, och under historien har detta blivit allt större.

Styrkan hos dagens svenska kommuner har i mångt och mycket möjliggjorts av tidigare kommunreformer. Den svenska förvaltningsmodellen med lokala styren som kommuner och landsting infördes redan 1862. Ända sedan dess har kärnan i svensk förvaltning varit starka lokalsamhällen, vilket också har präglat såväl historiska som nutida reformer (Kuhlmann & Wollmann 2019, s. 102).

### 2.2 Territoriala kommunreformer i Sverige

Sverige har i modern tid genomfört territoriala kommunreformer vid två tillfällen. Den första genomfördes 1952, och den andra under tidigt 70-tal. Nedan redogör jag för de två reformernas genomförande och effekter.

#### 2.2.1 Storkommunreformen 1952

Reformen som genomfördes 1952 kallas ofta för "Storkommunreformen". Reformprocessen påbörjades med en riksdagsmotion från Socialdemokraterna 1939 gällande de dåvarande kommunindelningarna (Erlingsson m.fl. 2011, s. 9). Fyra år senare tillsatte den socialdemokratiska regeringen en statlig utredning som slutförde och presenterade sitt arbete 1945. Utredningen lyfte i sin slutrapport ett antal problem som de menade att landskommunerna stod inför.

Det första problemet var att en stor andel av de dåvarande landskommunerna på många sätt var bundna till statsbidragen, vilket riskerade att leda till ökat statligt inflytande över de kommunala verksamheterna och således äventyra det kommunala självstyret. Det andra problemet var att landskommunerna hade olika förutsättningar att utföra sina åtaganden på grund av faktorer som till exempel skatteunderlag (Erlingsson m.fl. 2011, s. 10).

I samband med andra världskrigets slut hade Socialdemokraternas vision om ett välfärdssamhälle börjat blomstra. En del i denna vision var att kommunerna skulle fungera som en ”förlängd arm” från staten till medborgarna, och genomföra och förvalta de statliga välfärdsvisionerna på lokal nivå (Erlingsson m.fl. 2011, s. 14).

Utredningens betänkande låg sedan till grund för det beslut som riksdagen fattade 1946 som innebar att en ”genomgripande reformering av landets kommunala indelning skulle genomföras”. Under denna tid bestod Sverige av 2323 landskommuner. Som en följd av den beslutade reformen skulle dessa slås ihop till nya kommuner med minst 2000 invånare (Erlingsson m.fl. 2011, s. 9).

Reformförslaget mötte motstånd från flera håll, men framförallt från företrädare för de mindre landskommunerna. De menade bland annat att längre geografiska avstånd skulle försämra möjligheterna att engagera sig kommunpolitiskt, samt att förslaget innebar en risk till utökat tjänstemannastyre. Förslaget mötte även motstånd från den politiska oppositionen i riksdagen som förvisso också såg behovet av reformerade kommuner, men som vände sig mot hur omfattande reformen var (Erlingsson m.fl. 2011, s. 10).

## 2.2.2 Kommunblocksreformen 1971–1974

Den kommunreform som verkställdes under tidigt 70-tal brukar gå under namnet ”Kommunblocksreformen”. Reformarbetet för kommunblocksreformen påbörjades när den dåvarande regeringen tillsatte en utredning 1959 för att än en gång undersöka om den svenska kommunindelningen var optimal. Detta gjordes efter att befolkningmängden minskade i hög takt i flertalet landskommuner under 50-talet, trots storkommunreformen. Utredningsarbetet ägde rum under perioden 1959–1961, och resulterade i en problembeskrivning som var relativt snarlik den som gavs vid den tidigare kommunutredningen. Utredningen framhöll problem som att små kommuner hade sämre förutsättningar att utföra sina uppdrag, samt att kommunernas ansvarsområden stod inför ökade krav (Erlingsson m.fl. 2011, s. 14–15).

Kommunblocksreformen präglades inledningsvis av ett fokus på frivillighet från landskommunerna. 1962 fattade riksdagen ett beslut som innebar att man skulle utföra en obligatorisk indelning i kommunblock, men att det var upp till kommunerna att bestämma när och om man skulle ingå i en sammanslagning. Redan 1969 beslutade riksdagen att ta bort den frivilliga grunden, och istället införa ett krav om att sammanslagningarna skulle vara genomförda senast vid 1974 års början. Detta innebar att, om behovet fanns, kunde sammanslagningarna ske med



hjälp av tvångsmekanismer. Vändningen i frågan om landskommunernas frivillighet och egna initiativ sägs grunda sig i att det blev betydligt färre frivilliga sammanslagningar än beräknat efter riksdagens beslut 1962 (Erlingsson m.fl. 2011, s. 15).

Under sammanslagningsprocessen fanns det utrymme för kommunerna att ansöka om dispens, och därmed undvika att behöva bilda ett nytt kommunblock tillsammans med andra landskommuner. Regeringen var däremot återhållsamma med att godkänna dessa, och således blev den tvingande lagstiftningen en realitet. En stor andel kommuner genomförde sammanslagningarna frivilligt – åtminstone i teorin. De landskommuner som fick sina dispensansökningar nekade ansökte senare om att ingå i de frivilliga sammanslagningarna, och genomförde följaktligen sammanslagningen på eget bevåg. Endast 49 kommuner tvångssammanslogs mellan 1971 och -74 (Erlingsson m.fl. 2011, s. 21).

## 2.3 Kommunutredningen 2020

Våren 2017 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté som fick i uppdrag att utreda de svenska kommunernas förutsättningar att utföra sina uppdrag och vilka åtgärder som eventuellt behövdes för att stärka kommunernas kapacitet (SOU 2020:8, s. 3).

Den parlamentariska kommittén antog namnet ”Kommunutredningen” och presenterade sitt betänkande den 28 februari 2020. I betänkandet presenterar utredningen de utmaningar som de menar att kommunerna befinner sig i och står inför, möjliga åtgärder på dessa samt konsekvensanalyser av utredningens förslag till åtgärder. I utredningen har representanter från samtliga politiska partier som finns representerade i riksdagen deltagit samt ett antal experter inom området, däremot följde inte mandatfördelningen i utredningen den mandatfördelning som råder i riksdagen. I utredningen fanns fyra socialdemokratiska representanter och två moderata representanter. Sverigedemokraterna, Centerpartiet, Miljöpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna och Liberalerna hade en representant vardera i utredningen. (SOU 2020:8).

## 3 Analysverktyg

I detta kapitel genomför jag en grundläggande genomgång av min valda analysmodell. Jag kommer här att lyfta de analysfrågor som används i senare delar av uppsatsen, samt frågan om reflexivitet som är en viktig del av min valda modell.

### 3.1 Carol Bacchi – What’s the Problem Represented to be?

Carol Bacchis analysmodell *What’s the Problem Represented to be?* (Hädanefter hänvisat till som WPR) är ett verktyg för policyanalys som genom sex frågor behandlar fenomenet problemframställningar. Modellen utmanar den traditionella synen på policyskapande och menar att policyskapare *utformar* problem, snarare än att *reagera* på dem (Bacchi 2009, s. 1).

Det som på många sätt utgör grunden för modellen är tesen att hur en policyskapare vill lösa ett problem beror på vad policyskaparen tycker är det problematiska i problemet. Ett exempel på hur detta är frågan om extrainsatta polisiära resurser i utsatta områden, som också lyfts i boken *Analyzing policy: What’s the problem represented to be?* (Bacchi 2009, s. 1). I ett fall där policyskapare föreslår att placera en utökad polisstyrka i ett område som är utsatt för en stor andel sexualbrott mot unga visar detta att policyskaparen menar att det grundläggande problemet är en bristfällig närvaro från rättsväsendet (Bacchi 2009, s. 1).

#### 3.1.1 WPR:s analysfrågor

De sex frågor som Bacchi använder för analysen i WPR-modellen är följande:

1. Vad är det representerade problemet som framställs i ett specifikt policyförslag?

I denna fråga undersöks hur problemet framställs samt vad som egentligen presenteras som ett problem i policyförslaget. Bacchi menar att eftersom en individs åsikt i en specifik fråga kan avgöra vilken åtgärd som slutligen presenteras, kan man även identifiera hur synen på ett visst problem är utifrån vilket policyförslag som föreslås (Bacchi 2009, s. 2–3).

2. Vilka antaganden stödjer denna representation av problemet?

Denna fråga undersöker vilka antaganden och förutsättningar som problemframställningen grundar sig i. Med antaganden menas i detta fall sådant som anses vara allmänt känt inom frågan, och den allmänna kunskapen kring problemet. Detta är särskilt viktigt att betona då frågan inte berör policyskaparnas egna tidigare kunskaper i området, utan snarare är tänkt att undersöka hur problemet uppfattas av allmänheten. Frågan fokuserar således inte på *varför* något har skett, utan *hur* det har varit möjligt för det att ske samt vilka förutsättningar som har varit centrala (Bacchi 2009, s. 5).

### 3. Hur har framställningen av problemet gått till?

Fråga tre kan vid första anblick anses vara snarlik fråga två. Så är däremot inte fallet. I fråga tre fokuserar man på de historiska händelser och den bakgrund som på ett eller annat vis har bidragit till den nutida problemframställningen. Centralt i denna fråga är att inte anta att dagens problemframställning är ett resultat av en naturlig utveckling inom policyområdet, utan snarare är beroende av de händelser som tidigare har skett inom frågan. Genom att hitta och identifiera tillfällena i historien där mer eller mindre omfattande beslut har tagits som i sin tur har påverkat den samtida problemframställningen kan man få en ökad förståelse för hur framställningen av problemet har vuxit fram (Bacchi 2009, s. 10).

### 4. Vad lämnas oproblematiserat i denna representation av problemet?

I denna fråga påbörjas den mer kritiska analysdelen av WPR. Frågan ämnar åskådliggöra och diskutera de perspektiv och eventuella alternativa problemframställningar som inte lyfts i den aktuella problematiseringen, och därmed inte anses behöva åtgärdas. Bacchi menar att det som lämnas oproblematiserat ofta kan spegla de problem och begränsningar som finns i problemframställningar (Bacchi 2009, s. 13).

### 5. Vilka effekter skapas av den aktuella problemframställningen?

En central del i denna fråga är antagandet att en problemframställning och ett policyförslags effekter påverkar vissa samhällsgrupper mer än andra (Bacchi 2009, s. 15). Bacchi menar att hur ett problem framställs är av högsta relevans för policyförslagets eventuella effekter. Problemframställningen påverkar inte bara den specifika frågan och det problem som policyförslaget ämnar lösa, utan även den allmänna synen på problemet och berörda personer, samt dessa personers syn på sig själva (Bacchi 2009, s. 1).

### 6. Hur har denna problemframställning skapats, spridits och försvarats? Hur har, eller kan, det ifrågasättas och ersättas?

Denna fråga bygger vidare på den analys som görs i fråga tre. Det huvudsakliga fokuset läggs här på hur policyprocessen har lett till en dominant problemframställning samt hur framställningen av problemet har nått ut till utvalda målgrupper och vunnit legitimitet. Frågan behandlar också den maktdynamik som finns i skapandet av en problemframställning. Hur har till exempel möjligheterna att ifrågasätta problemformuleringen under processens gång sett ut? (Bacchi 2009, s. 19).

### 3.1.2 Reflexivitet

En central del i Bacchis *What's the Problem Represented to be?* är förståelsen för sin egen subjektivitet. Detta är något som lyfts under namnet "Reflexivity" eller reflexivitet (Bacchi 2009, s. 19). Reflexivitet innebär att författaren ska ha sina egna subjektiva antaganden och tolkningar i åtanke, och ta hänsyn till att dessa kan komma att påverka uppfattningen av och studien om det valda objektet. För att bearbeta detta på bästa sätt uppmanas författaren att reflektera över sina egna slutsatser och analyser (Bacchi 2009, s. 19).

# 4 Metod

I detta avsnitt redogör jag för mina metodval. Här kommer jag bland annat att diskutera mitt val av analysmetod, avgränsningar samt relevanta begrepp.

## 4.1 Metodval

### 4.1.1 Analysmetod

För att analysera mitt valda material har jag i denna uppsats valt att genomföra en diskursanalys. Diskursanalysen är ursprungligen en metod för lingvistiskt granskande av en text. Analysmetoden har under senare år breddat sig och är i dag vanligt förekommande i statsvetenskapliga studier (Bergström & Ekström 2019, s. 253–254). Diskursanalysens kärna är idén om att språket inte är att betrakta som något neutralt, utan snarare kan spegla det perspektiv som avsändaren har i en viss fråga (Bergström & Ekström 2019, s. 255). Genom att analysera mitt valda material enligt denna metod kan jag få en bild av avsändarens syn på ett specifikt problem samt intentioner med valda åtgärdsförslag, och med avstamp i detta kritiskt granska de förslag som presenteras.

Min förhoppning är att denna metod ska fungera som ett verktyg för kritisk analys, och således ge mig förutsättningar att i materialet hitta nyckelbegrepp, ideologiska tendenser och andra faktorer som på något vis har påverkat de åtgärder som presenteras i Kommunutredningen samt de moderata ledamöternas särskilda yttrande.

Diskursanalysen är på många sätt ett mångsidigt verktyg för kritisk analys. Detta är enligt min bedömning i stor utsträckning något positivt, men det kan också innebära vissa svårigheter.

För det första så är en diskursanalys till stor del beroende av de avgränsningar som författaren väljer att göra. Vilken typ av material ska studeras? Vilket material är att betrakta som en del av den diskurs som ska analyseras? Beroende på vilka beslut författaren tar i dessa frågor kan resultatet se olika ut, även om det i grund och botten är samma diskurs som analyseras.

För det andra är det vanligt att diskursanalysen påverkas av ens egna subjektivitet. På samma sätt som avsändarnas text enligt diskursteorin inte är att betrakta som neutral, är i regel ens personliga uppfattningar om exempelvis nyckelbegreppen och dess betydelse också ensidiga.

Trots detta tror jag att diskursanalysen är ett lämpligt val av metod för min uppsats. Jag menar att dessa svårigheter går att förebygga genom att vara medveten om de vetenskapliga dilemman som metoden kan medföra.

För att förebygga det första problemet är det viktigt att synliggöra avgränsningarnas påverkan på det slutgiltiga resultatet. Genom att föra en diskussion om detta och hur avgränsningarna kan ha gett effekt på de slutsatser som dras i arbetet kan man på ett bra sätt nyansera uppsatsens resultat. Om detta kombineras med ett noggrant val av material som är att betrakta som centralt och representativt för diskursen kan arbetet få en stark vetenskaplig trovärdighet.

Även i arbetet kring det andra problemet är det viktigt att i arbetet åskådliggöra samt ta hänsyn till den egna subjektiviteten. Genom att i diskussionen ha ett avsnitt om reflexivitet synliggör jag den påverkan som mina personliga tolkningar kan ha haft på resultatet.

Med hjälp av dessa insikter tror jag att jag kan nå ett vetenskapligt legitimt resultat genom min valda metod.

Inför arbetet övervägde jag att istället använda mig av en argumentationsanalys. Att använda mig av denna typ av analys hade visserligen tillåtit mig att djupare analysera argumenten i mitt material än vad en diskursanalys gör. Genom en argumentationsanalys hade jag exempelvis fått möjligheten att identifiera och bedöma trovärdigheten i materialets argument. Jag menar däremot att detta hade varit något för komplext i frågan om kommunsammanläggningar, då denna typ av analys hade krävt ett bredare material. Därför är min bedömning att en diskursanalys lämpar sig bättre för mitt arbete utifrån dess syfte och frågeställning.

Min förhoppning är att denna uppsats ska kunna vara utomvetenskapligt relevant. Detta genom att bidra med en ökad förståelse för de politiska problemens subjektiva rötter och bakgrund. Genom att belysa detta kan man synliggöra andra aspekter till ett politiskt problem och på så vis möjliggöra en bredare lösning på dagens politiska utmaningar.

#### 4.1.2 Avgränsningar

För att skapa så goda förutsättningar som möjligt för tydliga slutsatser och genomgående analyser kommer jag att göra ett antal avgränsningar i denna uppsats. Detta är viktigt för att mitt arbete ska kunna nå värdefulla statsvetenskapliga poänger och på så vis kunna bidra till såväl vidare inomvetenskaplig forskning som utomvetenskapliga diskurser och åtgärder. Nedan redogör jag för de avgränsningar som jag har gjort i detta arbete.

SOU 2020:8 är en omfattande utredning som behandlar en rad olika problemområden och förslag på åtgärder för dessa. Att undersöka och analysera hela betänkandet hade kunnat ge mig en mer nyanserad bild av åtgärdsförslagets syften och utredningens argumentation, men på grund av de förutsättningar som finns inför detta uppsatsarbete är det inte möjligt att göra ett gediget arbete baserat på den fullständiga utredningen. Jag kommer istället att avgränsa mig till att endast undersöka de delar av utredningen som berör frågan om

kommunsammanläggningar. Detta innefattar framförallt åtgärdsförslaget ”ekonomiskt incitament för frivilliga kommunsammanläggningar” samt kapitel 14 som behandlar frågan om kommunsammanläggningar, men även andra avsnitt kan förekomma i detta arbete. Jag har valt att avgränsa mitt material till dessa avsnitt då åtgärdsförslaget i fråga är det förslag som jag anser är mest långtgående och omfattande i utredningen, samt att det är det förslag som flest reservationer berör, och kan således ge mig en god inblick i utredningens politiska meningsskiljaktigheter. Genom att komplettera åtgärdsförslaget med det bakgrundsmaterial som återfinns i utredningens kapitel 14 tror jag att jag kan få en inblick i arbetet som ledde till åtgärdsförslaget. Jag kommer även att jämföra utredningens åtgärdsförslag med de moderata ledamöternas reservation samt särskilda yttrande gällande förslaget. Detta har jag valt att göra för att kunna hitta alternativa problemframställningar gällande de kommunala sammanläggningarna och på så sätt kunna föra en djupare diskussion i området. Jag tror att den grad av politisering som finns i åtgärdsförslaget om ekonomiska incitament för frivilliga sammanslagningar kan vara gynnsamt utifrån min frågeställning. Jag kommer även huvudsakligen att fokusera på den del av åtgärdsförslaget som berör de frivilliga sammanläggningarna, snarare än de ekonomiska incitamenten. Detta för att jag tror att det möjliggör för djupare analyser och en bredare användning av mitt valda analysverktyg.

Vidare kommer jag att avgränsa antalet problemframställningar att fokusera på i SOU 2020:8. Tolkningen av vad som är att betrakta som en problemframställning och möjligheten att identifiera dessa är i allra högsta grad subjektiv, och således går jag in i detta arbete med en förståelse för att de av mig identifierade problemframställningarna inte är de enda och heller inte objektivt korrekta. Jag har valt att endast använda mig utav en problemframställning per material – utredningsbetänkandet respektive de moderata ledamöternas särskilda yttrande – för att förbättra mina möjligheter att genomföra en djupgående analys av de båda framställningarna. Detta tror jag kommer gynna det slutgiltiga resultatet och stärka uppsatsens inom- samt utomvetenskapliga relevans.

Gällande det analysverktyg jag ämnar använda i denna uppsats finns det sex olika frågor som kan användas som analysverktyg i detta arbete. Jag har valt att enbart använda fråga 1, 2 och 4. Detta då fråga 3 och 6 i större utsträckning än de andra fokuserar på historiska skeenden och vad som tidigare har skett, vilket enligt min bedömning inte är relevant för den ansats jag har valt i denna uppsats. Fråga 5 hade visserligen kunnat fylla en funktion i att synliggöra vilka eventuella samhällsgrupper som hade gynnats av förslaget och om detta på något vis kan speglas i vilka grupper som partierna informellt företräder i utredningen, men min bedömning är att den inte lämpar sig för det mål som denna uppsats har och därför kommer även denna att lämnas utanför mitt arbete.

Arbetets resultat är beroende av de avgränsningar som jag har valt att göra. Genom att undersöka andra områden och åtgärdsförslag i Kommunutredningen, eller genom att använda andra analysfrågor än de jag har valt, kan man troligtvis nå ett annat resultat än det jag i slutet av denna uppsats presenterar.

## 4.2 Begrepp

I detta arbete finns det ett antal centrala begrepp som kan definieras på olika sätt. För att ge en förståelse kring begreppens innebörd i denna uppsats presenteras här den tolkning av begreppen som tillämpas i detta arbete.

### 4.2.1 Kapacitet

Kapacitet är i denna uppsats ett återkommande begrepp som framförallt lyfts i arbetets resultat. Begreppet återfinns i SOU 2020:8 och är således central i denna studie. Jag kommer i detta arbete att använda samma definition som Kommunutredningen 2020. Denna definition lyder:

”förmågan att uträtta kommunala uppgifter utifrån det geografiska områdets skilda förutsättningar.” (SOU 2020:8, s. 363).

### 4.2.2 Problem

Begreppet problem används kontinuerligt i denna uppsats för att kartlägga de olika analysmaterialens syn på kommunsammanläggningar och de kommunala utmaningarna. Hur man väljer att definiera detta begrepp är avgörande för vad man i arbetet betraktar som ett problem. I mitt arbete kommer jag att använda en definition som Carol Bacchi använder i hennes analysmodell WPR. Denna definition lyder:

”What one thinks is problematic (needs to change).” (Bacchi 2012, s. 21).

Alltså: det som en tycker är problematiskt och behöver förändras.

### 4.2.3 Effektivitet

Effektivitet är ett begrepp som framförallt används mycket i den del av uppsatsen som berör de moderata ledamöternas särskilda yttrande. Begreppet används i många olika sammanhang och kan tolkas på många olika sätt. I denna uppsats har jag valt att göra en tolkning utifrån sammanhanget som begreppet används i arbetet. Därför lyder definitionen som följer:

”att lyckas med det som har angivits som mål”.

Detta innebär att fokus i denna definition läggs på kommunens målinriktade arbete och deras förmåga att nå måluppfyllelse. Definitionen är således relativt snäv



vad gäller var begreppet kan appliceras. Min bedömning är trots detta att definitionen på ett bra sätt summerar det som i mitt analysmaterial åsyftas med begreppet effektivitet.

## 4.3 Material

### 4.3.1 Kommunutredningen 2020

Det centrala materialet för detta arbete är Kommunutredningens slutbetänkande SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Min bedömning är att materialet håller en hög kvalitet och är, så långt som ett politiskt material kan vara, objektivt. I SOU 2020:8 har deltagare från samtliga partier i riksdagen deltagit vilket talar för att materialet är nyanserat. Visserligen är mina tidigare kunskaper i frågan begränsade vilket gör mig beroende av den information jag har tillgodogjort mig genom utredningsbetänkandet, men i och med frågeställningens karaktär bedömer jag att materialet ändå är relevant för arbetet.

SOU 2020:8 är också relevant för den diskurs som jag ämnar undersöka i min uppsats. Materialet är mycket väl omfattande vad gäller frågan om kommunsammanläggningar och rymmer en bred politisk diskurs om ämnet. Genom detta material kan jag få en inblick i diskursen genom exempelvis de särskilda yttranden som bifogats i betänkandet. Materialet har således en bredd som är relevant för mitt arbete.

### 4.3.2 Intervju med Niklas Karlsson (S)

Inför arbetet genomfördes en intervju med Kommunutredningens ordförande Niklas Karlsson (S). Niklas Karlsson är till vardags riksdagsledamot för Socialdemokraterna och är vice ordförande för försvarsutskottet. Karlsson har tidigare arbetat i finansutskottet och har även en bakgrund som kommunpolitiker, bland annat som kommunalråd i Landskrona kommun (Karlsson 2021, intervju). Intervjun genomfördes med förhoppningen om att få en inblick i utredningsarbetet och den diskurs som rådde under utredningens gång. Det finns visserligen en risk i att endast intervjua en part i en politisk utredning då diskursen och arbetet kan ha uppfattats olika av olika parter. Min bedömning är dock att ordförandens syn på utredningsarbetet är relevant för mitt arbete då Karlssons syn på utredningens process kan ge mig ytterligare möjligheter att tolka utredningens problemframställning. Genom att ha Karlssons partibeteckning i åtanke menar jag att materialet kan fylla en meningsfull funktion i denna uppsats.

## 5 Resultat

I detta kapitel presenterar jag mitt resultat utifrån mina valda frågor från Carol Bacchis analysmodell WPR. Inledningsvis presenteras de två material jag har valt att undersöka, för att sedan gå vidare till mina valda analysfrågor. Under respektive fråga har jag valt att behandla de två analysmaterialen Kommunutredningen respektive de moderata ledamöternas särskilda yttrande var för sig.

Kommunutredningen presenterade sitt betänkande i februari 2020. I betänkandet återfinns ett förslag om ”ekonomiskt incitament för frivilliga kommunsammanläggningar” (SOU 2020:8, s. 602). Åtgärdsförslaget presenteras på följande vis:

**”Utredningens förslag:** Staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanläggningar. De skulder som kan tas över av staten är:

- Långfristiga skulder till bank- och kreditinstitut
- Avsättningar för pensionsförpliktelser och pensionsförpliktelser som enligt lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, ska redovisas som ansvarsförbindelser.

Regeringen tillsätter en utredning som analyserar de närmare tekniska och juridiska aspekterna av förslaget och tar fram ett mer detaljerat förslag.” (SOU 2020:8, s. 602).

Mot detta åtgärdsförslag inkom ett antal reservationer och särskilda yttranden. Ett av dessa lämnades in av de moderata kommittéledamöterna Anette Åkesson och Erik Andersson.

### 5.1 Vad är det representerade problemet som framställs?

#### 5.1.1 Kommunutredningen

Ett genomgående tema i Kommunutredningen är målet om en god kommunal kapacitet. Utredningen definierar begreppet kapacitet som ”förmågan att uträtta kommunala uppgifter utifrån det geografiska områdets skilda förutsättningar.” (SOU 2020:8, s. 363). I betänkandet nämns att en förutsättning för att kommunerna ska kunna möta framtida utmaningar är en fullgod kapacitet sett till kommunernas

åtaganden gentemot dess invånare. Det innebär att kommunerna ska kunna leverera en välfärdsservice som möter invånarnas behov, men också utföra de kommunala uppgifter som finns reglerade (SOU 2020:8, s. 23).

En metod för att stärka den kommunala kapaciteten är, enligt Kommunutredningen, de frivilliga kommunsammanläggningar som lyfts i åtgärdsförslaget *ekonomiska incitament för frivilliga kommunsammanläggningar*. Utredningen menar att större kommuner kan åstadkomma samma välfärdsservice som mindre kommuner men till en lägre kostnad. Detta samtidigt som en större befolkningsmängd ger goda förutsättningar för en högre driftskapacitet – alltså förmågan att utföra de kommunala uppgifter som finns idag – och i sin tur högre effektivitet i kommunorganisationen (SOU 2020:8, s. 30–31).

I utredningens betänkande lyfter man den demografiska utvecklingen som en stor utmaning för kommunerna – framförallt för de mindre kommunerna som minskar i befolkningsmängd, men även för de större som ökar i antal invånare. Kommunutredningen menar att den demografiska utvecklingen kommer bidra till att de ojämlika förutsättningar som finns mellan kommuner i dag kommer att successivt växa sig större och därmed öka skillnaderna som finns exempelvis gällande tillgängliga resurser. Som lösning på den ökande ojämlikheten mellan de svenska kommunerna lyfts de frivilliga sammanläggningarna. Genom kommunsammanläggningar kan kommunernas befolkningsmängd balanseras och jämnas ut, och även de skilda förutsättningarna hade nått en mer jämlik nivå (SOU 2020:8, s. 574).

Kommunutredningen lyfter kommunernas skuldsättning som något som försvårar möjligheterna för kommunsammanläggningar. Skuldsättningen har under senare år ökat, och under perioden 2008–2018 uppgick de ökade skulderna och avsättningarna med 70 procent för kommunerna (SOU 2020:8, s. 602). Utredningen argumenterar för att viljan till sammanläggningar kommer att vara lägre om ett antal kommuner har en hög belåningsgrad. En kommun med en god ekonomi kommer vara mindre intresserade av en eventuell sammanläggning om denna skulle ske tillsammans med en kommun med sämre ekonomi (SOU 2020:8, s. 603).

Vidare lyfter utredningen de fördelar som finns för den kommunala välfärdsservicen om åtgärdsförslaget i fråga skulle genomföras. Genom en minskad skuldsättning kan kommunerna få ökade ramar för investeringar, vilket möjliggör för en bättre kvalitet på den kommunala verksamheten (SOU 2020:8, s. 611).

Vid första anblick kan man identifiera kommunernas ovilja till sammanslagning som en problemframställning. Med hjälp av WPR kan man bryta ned detta till djupare problemframställningar om varför det är ett problem att kommuner inte vill slås samman, och vilka konsekvenser detta kan få.

I åtgärdsförslaget har jag identifierat en framstående problemframställning. Den handlar om kommunernas ojämlika förutsättningar i dag, vilket i sin tur leder till stora skillnader i både utbud och kvalitet när det kommer till den kommunala välfärden. Olika kommuner har olika brett skatteunderlag att arbeta med, och även olika geografiska förutsättningar, vilket påverkar de kommunala utmaningarnas omfattning och således också vilken välfärdsservice som kan erbjudas.

Den huvudsakliga problemframställningen som jag kommer att fokusera på är således:

- Det är ett *likvärdighetsproblem* eftersom den allmänna välfärden ser olika ut beroende på vart man bor.

### 5.1.2 Moderaternas särskilda yttrande

I de moderata ledamöternas särskilda yttrande läggs till en början ett stort fokus på statens åtaganden och ansvar gentemot kommunerna, och inte minst det som enligt ledamöterna bedöms vara otillräckliga prestationer från staten. Detta exemplifieras med bland annat bristande polisresurser i kommunerna som kommunerna själva behöver ersätta med ordningsvakter samt för hög grad av byråkrati från de statliga myndigheterna som i sin tur försvårar kommunernas arbete. Som en följd av detta argumenterar ledamöterna för en lättnad i diverse regler och ”byråkratiska krav” för att förenkla kommunernas arbete (SOU 2020:8, s. 687–688).

Ledamöterna menar vidare att kommunerna har getts nya uppgifter vid flertalet tillfällen utan att gamla uppgifter och uppdrag har försvunnit, vilket har skapat en ohållbar situation för kommunerna. I sitt särskilda yttrande lyfter de att det inte räcker med en omfördelning av uppgifter mellan olika förvaltningsnivåer i Sverige, vilket är ett förslag som lyfts i utredningsbetänkandet. Istället menar Åkesson och Andersson att en översyn behöver göras av de kommunala åtagandena – vad bör egentligen ingå i det kommunala välfärdsuppdraget? (SOU 2020:8, s. 688)

De moderata ledamöterna lyfter även i sitt särskilda yttrande att de inte vänder mot förslaget om frivilliga kommunsammanläggningar, utan endast att detta skulle ske genom att staten övertar kommunernas skulder. Däremot argumenterar de snarare för vikten av ökad samverkan mellan kommunerna än själva sammanläggningen i sig (SOU 2020:8, s. 688). Således tycks inte ledamöterna anse att sammanläggningarna är ett nödvändigt medel för den stärkta kommunala kapaciteten.

Slutligen föreslår de moderata ledamöterna – i enlighet med utredningsbetänkandets förslag – att man ska se över det kommunala skatteutjämnningssystemet. Ledamöterna argumenterar för att ett utjämnningssystem inte endast kan ha som mål att jämna ut kommunernas olika skattesatser då dessa inte alltid behöver skilja sig åt på grund av ojämlika förutsättningar, utan snarare beror på ”skillnader i ambition och effektivitet” (SOU 2020:8, s. 688).

Till skillnad från betänkandets problemframställning fokuserar de moderata ledamöternas särskilda yttrande till stor del på kommunernas effektivitet. Detta tar sig dels uttryck i förslaget om att utreda de kommunala åtagandena och vad en kommun egentligen bör ägna sig åt, dels i frågan om det kommunala utjämnningssystemet där ledamöterna uttrycker att den största skillnaden mellan kommunerna inte är varierande förutsättningar utan ”ambition och effektivitet”. Ledamöterna beskriver kommunernas situation som ohållbar, inte på grund av bristande kommunala resurser, utan på grund av för hårda byråkratiska krav, orättvis utjämning och onödiga åtaganden.

Således har jag i de moderata ledamöternas särskilda yttrande kunna identifierat en framstående problemframställning:

- Det är ett *effektivitetsproblem* eftersom kommunerna behöver styra sin verksamhet på ett sätt som inte uppnår maximal effektivisering.

## 5.2 Vilka antaganden stödjer representationen av problemet?

För att få en förståelse för de antaganden och den allmänt kända bakgrunden i dessa problemframställningar kan man använda sig av olika begrepp som återfinns i respektive policydokument. Dessa begrepp kan utgöra återkommande nyckelord i utredningen eller eventuella motsatspar som lyfts i betänkandet. Syftet med att identifiera dessa är att synliggöra eventuella antaganden som inte är en del av den parlamentariska kommitténs utredande arbete, utan snarare bygger på sådant som anses vara allmän kändedom eller en allmän syn på problemframställningen.

Utifrån detta har jag identifierat följande nyckelord och motsatspar som är relevanta för min analys:

- Nyckelord: Effektivitet, utjämning, förenkling, service.
- Motsatspar: Kommunen kontra staten, större kommuner kontra mindre kommuner, mer ekonomiskt belastade kontra mindre ekonomiskt belastade kommuner, kommunen kontra invånaren.

Nedan kommer jag redogöra för begreppen och motsatsparens relevans och betydelse i respektive problemframställning samt material.

### 5.2.1 Likvärdighetsproblem – SOU 2020:8

I utredningens betänkande lyfts ofta de ojämlika demografiska förutsättningarna som ett argument för kommunala sammanläggningar. Begreppet utjämning är återkommande, men även syftet med åtgärderna präglas av en vision om att utjämna skillnader mellan kommunerna vad gäller bland annat skattekraft (SOU 2020:8, s. 492). Ett exempel på ett utdrag med stort fokus på den interkommunala jämlikheten är följande:

”Kommunutredningen uppfattar den demografiska utvecklingen som en pågående strukturell förändring där många små kommuner fortsätter att tappa befolkning medan många större kommuners befolkning ökar. Att det är en pågående process gör att dess påverkan på kommunernas förutsättningar kommer

att tillta med tiden. Skillnaderna mellan kommunernas förutsättningar och resurser kommer därmed att växa. Sammanläggningar av kommuner kan bidra till att utjämna skillnaderna i kommunernas befolkningsmässiga storlek och förutsättningar.” (SOU 2020:8, s. 574).

I detta stycke framgår det tydligt att syftet med kommunala sammanläggningar är att utjämna kommunernas förutsättningar framförallt ekonomiskt, men även sett till andra faktorer. I detta utdrag kan man identifiera ett motsatspar: ”små kommuner” och ”större kommuner”, där den ena antas missgynnas av den demografiska utvecklingen och den andra gynnas. Här menar man att motsatsparen genom en sammanläggning ska kunna få liknande förutsättningar för sina kommunala uppdrag. Av detta kan man utläsa två antaganden som en stor del av utredningen också lutar sig mot. Det första är att alla kommuner har samma grundläggande uppdrag att utföra, och således är det inte rimligt att kommunerna har varierande investeringsmöjligheter. Det andra antagandet är att större kommuner, vilket kommunsammanläggningar hade resulterat i, är mer ekonomiskt stabila.

Vidare är en central del av utredningens betänkande att kommunsammanläggningar kan åtgärda de utmaningar som de svenska kommunerna står inför. I åtgärdsförslaget ”Ekonomiskt incitament för frivilliga kommunsammanläggningar” uttrycks detta på följande vis:

”Kommunutredningen bedömer att kommunsammanläggningar för vissa kommuner är ett sätt att öka deras kapacitet att utföra sina uppgifter.” (SOU 2020:8, s. 602).

Detta utdrag utgör på många sätt grunden i Kommunutredningen 2020 och vilar på ett antagande om att större kommunala enheter leder till en ökad kommunal kapacitet. Problemframställningen om kommunernas utmaningar som ett likvärdighetsproblem vilar till stor del också på detta antagande – genom kommunala sammanläggningar får fler kommuner en ökad kapacitet, och således ett större investeringsutrymme. Detta kan i sin tur leda till en mer jämlikt rustad välfärdsservice i landet.

### 5.2.2 Effektivitetsproblem – Moderaternas särskilda yttrande

Begreppet effektivitet är en central del av de moderata ledamöternas särskilda yttrande – både uttryckligen samt mellan raderna i de problembeskrivningar som görs. I det särskilda yttrandet nämns inledningsvis några viktiga förutsättningar för den stärkta kommunala kapaciteten. En av dessa är de statliga åtaganden som finns gentemot kommunerna och uttrycks på följande vis:

”Det finns många exempel där staten inte lever upp till sina åtaganden. Kommuner ser sig tvingade att köpa in ordningsvakter när det saknas poliser, Migrationsverket dröjer med stora utbetalningar, länsstyrelser ger sena besked – eller motstridiga besked – gällande samhällsplanering och kommuner tvingas ta över och utföra Arbetsförmedlingens uppdrag. Dessutom bör man prioritera att minska regelkrångel och onödiga byråkratiska krav med fokus på i första hand de små kommunerna.” (SOU 2020:8, s. 687–688).

Beskrivningen av kommunernas situationer och utmaningar från staten följt av ett åtgärdsförslag om lättnader av regler tyder på ett antagande om att statlig inblandning i de kommunala verksamheterna snarare försvårar än underlättar kommunernas arbete. De regelverk och uppdrag som staten ger kommunerna anses som något som bidrar till en minskad effektivitet, och en minskad lokal styrning av de kommunala resurserna. Detta kan tydas i de åtaganden som ledamöterna menar att kommunerna ”ser sig tvingade” att ta över när staten inte lever upp till de kommunala förväntningarna och behoven. Ledamöterna har således ett antagande om att förenklingar i regelverk och uppdragsgivande skulle leda till en högre effektivitet. Här kan man identifiera motsatsparen ”kommunen” och ”staten”, som i de moderata ledamöternas särskilda yttranden är att betrakta som en uppdragsgivare och en uppdragstagare snarare än två jämlingar som samverkar och arbetar i symbios.

Vidare diskuterar de moderata ledamöterna det kommunala skatteutjämningsystemet. Här finns det visserligen en delad syn med utredningens betänkande på vilken åtgärd som behöver vidtas, men å andra sidan skiljaktiga meningar i vad åtgärden innebär. Detta uttrycks på följande vis:

”Vi ser också gärna en omfattande översyn av det kommunala skatteutjämningsystemet. Vid en sådan översyn är det viktigt att även effekterna av att kommunen växer belyses. Vidare kan en översyn inte enbart ta sin utgångspunkt i de skillnader som finns i skattesats mellan kommunerna. Dessa är inte per automatik ett resultat av bristfällig utjämning utan ofta en effekt av skillnader i ambition och effektivitet.” (SOU 2020:8, s. 688).

I detta stycke kan man avläsa ytterligare ett motsatspar, nämligen ”mer ekonomiskt belastade kommuner” kontra ”mindre ekonomiskt belastade kommuner”. Detta kan avläsas inte minst i den avslutande meningen, där ojämlika ekonomiska förutsättningar anses bero på ambitioner snarare än exempelvis skatteunderlag som lyfts i utredningsbetänkandet, samt att utjämningsystemets syfte inte kan vara att jämna ut de skilda kommunala skattesatserna.

Att sätta olika kommuner som motsatspar gentemot varandra samtidigt som även kommunerna och staten anses vara motsatspar kan vid första anblick verka motsägelsefullt. Samtidigt går denna identifiering av motsatspar väl ihop med de åtgärdsförslag som syftar till att öka effektiviteten för den enskilda kommunen. I de moderata ledamöternas särskilda yttranden kan man avläsa ett stort fokus på den enskilda kommunens möjligheter att själva avgöra hur kommunen ska styras och på så vis möjliggöra för en så effektiv styrning som möjligt. Därför är det inget anmärkningsvärt i att såväl andra kommuner som kan komma att påverka den egna kommunen ekonomiskt, som staten som belastar med regelverk och uppgifter anses vara hinder för den enskilda kommunens effektiva styrning.

Även ledamöternas anmärkning på de kommunala uppgifternas utformning stämmer väl överens med denna syn på den enskilda kommunen gentemot andra aktörer. Dessa anmärkningar lyfts på följande vis:

”Moderaterna anser att utredningen hade tjänat på ett bredare anslag beträffande de strukturella åtgärderna som övervägs i avsnitt 19.3.3 rörande generella förändringar av kommunernas uppgifter. Här diskuteras endast flytt av uppgifter

mellan nivåerna stat, regioner och kommuner. Staten och hushållen förväntas ha en bättre ekonomisk utveckling än kommunsektorn. Den insikten betyder att vi behöver ser över det offentliga åtagandet i kommunerna. Vad ingår i välfärdens kärna och vad bör inte göra det. Redan i dag kan vi se vad som sker när samhället inte lever upp till samhällskontraktet inom sjukvård och trygghet.” (SOU 2020:8, s. 688).

Här lyfts ytterligare ett motsatspar i ”kommunen” kontra ”invånaren”, vilket man i denna text kan identifiera i begreppet ”hushållen”. I detta stycke argumenterar de moderata ledamöterna indirekt för att hushållen och kommunens invånare ska överta ansvaret över en del av välfärdsservicen från kommunen. Detta behöver inte nödvändigtvis innebära själva utförandet, utan snarare kostnaderna för de tjänster som invånaren utnyttjar. I textutdraget menar ledamöterna att den enda aktören i sammanhanget vars ekonomi på sikt kommer att bli sämre är kommunens, samtidigt som hushållen och staten förväntas ha en godare ekonomisk utveckling. Med detta som argument menar de moderata ledamöterna att hushållen då också har råd att ta över vissa kostnader från den kommunala organisationen.

Ur detta kan man avläsa ett antagande om att kommunerna idag har fler uppdrag än vad de kan klara av ur ett framförallt ekonomiskt perspektiv. Den ekonomiska belastningen är för tung och bör minskas genom ett minskat antal åtaganden som istället ska förflyttas till den enskilde individen. Detta antas då minska den ekonomiska belastningen på kommunerna och möjliggöra för en mer effektiv verksamhet.

## 5.3 Vad lämnas oproblematiserat i denna representation av problemet och vad förbises i åtgärdsförslagen?

### 5.3.1 Kommunutredningen

Kommunutredningens huvudsakliga problemframställning berör jämlikheten mellan kommunerna samt kommunernas förutsättningar att leverera välfärdsservice till sina invånare. Problemet anses vara att förutsättningarna skiljer sig för mycket åt mellan de olika kommunerna och således skiljer sig även kvaliteten på och utbudet av kommunernas välfärdsservice åt i för stor utsträckning. I en sådan problemframställning finns ett antal områden som utelämnas ur problematiseringen. Jag ska nedan redovisa två av dessa.

Det första området som man förbiser med en problemframställning som denna är orsakerna till de ojämlika förutsättningarna. Den grundläggande orsaken till skillnader i kommunernas kapacitet anses i utredningen vara de ekonomiska förutsättningarna som i sin tur till stor del anses vara orsakade av skillnader i den kommunala skattesatsen (SOU 2020:8, s. 241). Med en sådan förklaring misslyckas



man att ta hänsyn till andra ekonomiska faktorer som exempelvis kommunernas varierande socioekonomiska förutsättningar. De socioekonomiska förutsättningarna påverkas bland annat av invånarnas utbildningsnivå. Är utbildningsnivån låg är det också troligt att arbetslösheten är hög, vilket ger ett sämre skatteunderlag än i de kommuner där utbildningsnivån är hög. Således finns det en risk att kommunsammanslagningar inte får önskad effekt då invånarnas utbildningsnivå inte påverkas av en sådan reform.

Det andra området som man misslyckas att problematisera i denna problemframställning är orsakerna till den ojämlika utformningen av välfärdsservicen. Kommuner har i dag möjligheten att överlåta vissa välfärdsuppgifter till privata aktörer (SKR 2021). Även om möjligheten i teorin är lika stor för samtliga kommuner så är privata aktörer i regel mindre benägna att etablera sig i glesbygds- än i storstadskommuner (Jordahl 2013, s. 14). Obeaktat huruvida privata aktörer faktiskt kan leverera en mer kvalitativ välfärd än de offentliga aktörerna påverkar det välfärdsutbudet och möjligheten för kommunens invånare att själva välja exempelvis vårdcentral. Det påverkar också styrningen av den kommunala välfärden och de olika kommunernas förutsättningar att avgöra hur deras resurser ska nyttjas.

### 5.3.2 Moderaternas särskilda yttrande

De moderata ledamöternas särskilda yttrande behandlar kommunernas utmaningar framför allt som ett effektivitetsproblem, där vissa kommuner har sämre förutsättningar på grund av bristen på ett effektivt arbete. En sådan problemframställning har den enskilda kommunen i centrum och utgår från att alla kommuner har förutsättningarna att ha en fullgod kapacitet om de väljer att arbeta på ett tillräckligt effektivt och målinriktat sätt. Jag ska nedan redogöra för två av de problematiseringar som man förbiser med denna problemframställning.

Det första problemet som man går miste om att problematisera med denna problemframställning är kommunernas skilda förutsättningar. De moderata ledamöterna skriver i sitt särskilda yttrande att skillnaden i skattenivåer mellan kommunerna inte behöver bero på ”bristfällig utjämning” utan snarare kan vara en effekt av lägre ambitioner och sämre effektivitet (SOU 2020:8, s. 688). En sådan problematisering utelämnar andra möjliga förklaringsfaktorer som demografiska och socioekonomiska förutsättningar. Att enbart fokusera på styrningen av kommunen och den politiska ledningens val av arbetssätt gör att man går miste om andra påverkande faktorer, och således riskerar reformen att förlora sin effekt.

Det andra problemet som förbises i den aktuella problematiseringen är kommunernas framtida utveckling och de ökade krav som kommer att ställas på den kommunala välfärdsservicen. Ledamöterna föreslår i sitt särskilda yttrande att det kommunala uppdraget ska justeras och således minska kommunernas åtaganden vad gäller välfärden. Även om detta skulle leda till en mer effektiv

kommunorganisation idag misslyckas problemframställningen med att lägga fokus på en stärkt framtida kommunal kapacitet.

## 6 Intervju med Kommunutredningens ordförande Niklas Karlsson (S)

Den 15 april 2021 genomfördes en intervju via Zoom med Kommunutredningens ordförande Niklas Karlsson (S). Nedan ska jag lyfta centrala delar av intervjun där Karlsson bland annat berättade om utredningens arbetsprocess.

Niklas Karlsson klev in i utredningsarbetet drygt ett halvår efter arbetets start när den dåvarande ordföranden Heléne Fritzon (S) entledigades från sitt uppdrag. Karlsson berättar att han gick in i utredningen med ett mål om att kommittén skulle lämna ett betänkande som det rådde total enighet om. Efter två års utredningsarbete förstod han att det inte skulle vara möjligt utan att lägga fram förslag som var för otydliga för att kunna förverkliga. Vid det stadiet valde Karlsson att påbörja ett nytt arbetssätt i utredningen.

”Då bestämde jag mig för att ta ett lite tydligare grepp om utredningen och gå fram med tydliga förslag som utredningens ledamöter sedan fick förhålla sig till. Istället för att de skulle leverera förslag fick de förhålla sig till det som jag som ordförande då spelade in” (Karlsson 2021).

När arbetet började närma sig sin slutfas presenterades ett antal förslag i utredningen som byggde på det material utredningen hade fått om kommunernas nuvarande och kommande utmaningar. Ett av förslagen var skuldavskrivningar för kommuner som väljer att gå samman med varandra.

”Underlaget var ju tydligt att, på sikt, all utveckling går i den riktning att ska kommunerna klara av sina åtaganden och leverera en välfärd på lika villkor i hela landet med nationell likvärdighet så kommer det krävas strukturförändringar, och de strukturförändringarna kommer sannolikt vara att man ska slå samman kommuner, att kommuner behöver samverka i större utsträckning än idag. Och det bestämde jag mig för, att det kan man inte ducka. Det vore direkt ohederligt. Vi måste liksom se att så här säger faktan, så här säger vår erfarenhet – även om det var jobbigt så att säga” (Karlsson 2021).

Karlsson berättar vidare om insikten att kommunernas brist på vilja att slås samman skulle utgöra ett stort hinder för en reform om frivilliga sammanläggningar. Samtidigt var samtliga representanter i utredningen överens om att man inte kan kompromissa med frivilligheten som central del av förslaget.

”Det kommer krävas en knuff, alltså... Jag vet ju själv som har bakgrund som kommunpolitiker sedan tidigare att det ibland kan vara svårt att argumentera hem strukturförändringar. Öland är ett sådant exempel. Det är två kommuner: Mörbylånga och Borgholm. De har haft två folkomröstningar, och båda har sagt 'nej, vi ska inte gå samman'. Därför att kommunledningarna kanske ibland själv har haft svårt att 'committa' sig till idén så att säga. Man har gjort det lite

halvhjärtat, men också för att man har haft svårt att argumentera hem fördelen med att göra en kommunsammanslagning” (Karlsson 2021).

Karlsson berättar om förslaget om kommunala skuldavskrivningar vid kommunsammanläggningar, och hur förslaget inte bara möjliggör en driftskapacitet utan även en utvecklingskapacitet. Genom att frigöra ekonomiskt utrymme hos kommunerna säkras man inte bara välfärden i dag, utan möjliggör också för framtida satsningar som utvecklar och stärker den kommunala välfärdsorganisationen. Samtidigt som Karlsson såg reformförslaget som en bra morot för kommunerna mötte förslaget stor kritik hos andra representanter i utredningen.

”När vi skulle gå igenom kapitlena om kommunsammanslagningar, så lät jag ordet gå laget runt, och när det kom till Mikael [Sverigedemokraternas representant, författarens anm.] så sa jag ’Vad tycker du?’. Så sa han ’Det har jag inte läst, för vi är inte för kommunsammanslagningar’. Nej, men det kanske är därför du ska läsa det. Alltså det blev väldigt... Det blev klackarna i backen direkt. Man var inte mottaglig ens för att diskutera fakta var min erfarenhet då. Och när han sa det så inser jag att här kommer vi inte komma framåt, för det finns inget intresse av att hitta någon gemensam lösning, det blev liksom politik av vissa av de här frågorna. Och det slutade ju med att när vi lämnade förslaget om skuldavskrivningar, så blev ju röstetalet lika. S, V, MP på ena sidan och resten på andra sidan. Men eftersom jag då hade utslagsröst som ordförande så valde vi att lägga förslaget ändå” (Karlsson 2021).

I intervjun fick Niklas Karlsson frågan om kommunernas geografiska utformningar är något som man då och då kommer att behöva uppdatera, och huruvida ett sådant arbetssätt verkligen är hållbart i längden. Karlsson menade att det nog är så – att man hela tiden måste vara beredd att anpassa system och organisation efter verkligheten och hur den förändras. Men han menade också att det inte nödvändigtvis måste ta sig uttryck i omformning av kommungränserna. En annan diskussion som lyftes av de moderata ledamöterna i utredningen var frågan om det offentliga åtaganden.

”En diskussion som framförallt Moderaterna drev, som de ville föra in i utredningen men som jag inte tillät dem, det var diskussionen om det offentliga åtagandet. Deras lösning på detta är att om kommunerna inte klarar av att leverera välfärd till medborgarna, då får medborgarna ta ansvar för det själva. Man kanske inte ska kräva det av det offentliga. Jag håller ju naturligtvis inte med som socialdemokrat, men det är ju också en diskussion man kan ta när samhället förändras. Det kanske inte bara är strukturer man ska ändra på, det kanske är så att vi ska omdefiniera vad som är gemensamma angelägenheter” (Karlsson 2021).

## 7 Diskussion och slutsatser

I detta kapitel kommer jag att göra en övergripande sammanfattning av uppsatsens resultat. Jag kommer sedan att diskutera detta utifrån uppsatsens syfte samt resonera kring reflexiviteten i uppsatsen. Till sist kommer jag att besvara den frågeställning som presenterades i uppsatsens inledning.

Uppsatsens syfte har varit att synliggöra dolda politiska motiv och ambitioner i Kommunutredningens förslag om frivilliga kommunsammanläggningar respektive de moderata ledamöternas särskilda yttrande. Detta för att identifiera anledningarna till att de frivilliga kommunsammanläggningarna föreslås som åtgärd trots att det saknas empiriskt underlag som pekar på att reformförslaget skulle ge önskad effekt. Jag ska i detta avsnitt försöka bena ut de argument som har lyfts i resultatdelen och diskutera vad dessa egentligen innebär i sammanhanget.

Arbetets resultat visar på två olika syner på de kommunala utmaningarna och vad som egentligen är i behov av att åtgärdas. Å ena sidan Kommunutredningens betänkande som lyfter vikten av en ökad jämlikhet mellan kommunerna vad gäller utbud och kvalitet på välfärdsservicen. Å andra sidan de moderata ledamöternas särskilda yttrande som istället lägger fokus på den enskilda kommunens möjligheter att själv styra och kontrollera sin egen verksamhet. Skillnaderna visar på två olika politiska ingångsvärden i frågan om kommunala utmaningar. Kommunutredningen ser de kommunala utmaningarna som en gemensam angelägenhet för staten och de svenska kommunerna, och att gemensamma angelägenheter löses bäst med gemensamma lösningar. De moderata ledamöterna ser istället de kommunala utmaningarna som enskilda utmaningar för enskilda kommuner, och att det är kommunernas eget arbete som ger kommunorganisationen de förutsättningar som råder. Detta kan inte minst avläsas i följande utdrag från det särskilda yttranden:

”Vidare kan en översyn inte enbart ta sin utgångspunkt i de skillnader som finns i skattesats mellan kommunerna. Dessa är inte per automatik ett resultat av bristfällig utjämning utan ofta en effekt av skillnader i ambition och effektivitet.” (SOU 2020:8, s. 688).

Skillnader i synsätt talar för att en annan politisk majoritet i utredningen hade landat i andra slutsatser. Detta är också något som blir tydligt i intervjun med Kommunutredningens ordförande. Där lyfts den oenighet som rådde i frågan om ekonomiska incitament för frivilliga sammanläggningar av kommuner. Visserligen motsatte sig inte de moderata ledamöterna att frivilliga kommunsammanläggningar skulle möjliggöras, men däremot motsatte de sig förslaget om skuldavskrivningar som ett incitament för att fler sammanläggningar skulle ske. Detta kan tydas som att sammanläggningarna egentligen inte är det förslag som är av störst värde i utredningen enligt de moderata ledamöterna. Genom att å ena sidan ställa sig positivt till ett förslag, men å andra sidan motsätta sig de reformer som anses vara

nödvändiga för att förverkliga förslaget kan man argumentera för att det snarare rör sig om politisk profilering än om ett erkännande av ett problem.

På samma sätt kan man argumentera för att Kommunutredningen är låsta åt motsatt håll. Å ena sidan menar såväl utredningen som utredningens ordförande Niklas Karlsson att kommunsammanläggningar är nödvändiga för att ge kommunerna de förutsättningar som krävs för att hantera sina utmaningar, å andra sidan pekar utredningens egna material på att kommunsammanläggningarna inte kommer att ge de effekter som skulle behövas. Därför skulle man i denna fråga kunna argumentera för att frågan om kommunsammanläggningar till viss grad är att betrakta som symbolpolitik, snarare än en reform ämnad att förändra dagens tillvaro.

Hur kommer det sig då att Kommunutredningen har lagt fram detta åtgärdsförslag trots bristen på empiri som stödjer utredningens tes? Jag tror att det kan grunda sig i två olika saker.

Den ena förklaringen är, som nämns i tidigare stycke, användandet av kommunsammanläggningar som ett symbolpolitiskt verktyg. Detta kan i sin tur göras på två sätt. Det första sättet är genom en symbolpolitik från det enskilda partiet. Det finns i utredningen ett antagande om att större kommunala enheter leder till kommuner som står bättre rustade att möta utmaningar. Med ett allmänt antagande som går i linje med utredningens är sammanläggningar att betrakta som en reform som genomförs för kommunernas bästa. Genom att profilera sig själv eller sitt parti som en enhet som företräder det lokala har man potentiellt möjligheten att vinna såväl uppskattning från Sveriges lokalpolitiker, men också röster från de individer som lever och verkar på kommunal nivå.

Det andra sättet är genom en symbolpolitik för hela Kommunutredningen. Utredningsarbetet pågick under flera års tid och, som framgår av intervjun med Niklas Karlsson, rådde det egentligen aldrig någon bredare enighet kring de reformer som presenterades. När betänkandet skulle presenteras hade kommittén i teorin kunnat presentera en rad intetsägande och otydliga reformer för att ändå visa på en enig utredning. Istället valde man att presentera något mer kraftfulla och tydliga förslag, men utan konsensus. Konsekvenserna av att presentera ett betänkande utan starka förslag skulle kunna vara en ökad misstro till politiken som verktyg och politikerna som representanter. Genom att presentera ett något mindre skarpt betänkande hade således utredningens arbete kunnat betraktas som betydelselöst. Därför är en tänkbar förklaring att utredningen ville visa på en stor handlingskraft, och valde således att föreslå sammanläggningarna.

Den andra förklaringen är kommunsammanläggningar som en alternativ reform för statligt ansvar vad gäller kommunernas kapacitet. I utredningen lyfts frågan om alternativa åtgärder för att öka kommunernas kapacitet, och en av de åtgärder som presenteras är ett ökat finansiellt ansvar från staten. Detta ses däremot aldrig som en reell åtgärd då förslaget skulle innebära en betydande påverkan på den statliga ekonomin. Här finns alltså ett dilemma mellan den kommunala ekonomin och den statliga. Visserligen är de svenska kommunerna egna enheter och arbetar under en kommunal självständighet som på många sätt utgör grunden för svensk förvaltning, och således har de ett absolut ansvar över sin egen ekonomi. Samtidigt så är staten i flera avseenden kommunernas uppdragsgivare och har således en viss kontroll

över vad kommunerna ska ägna sig åt samt vilka förutsättningar som bör finnas för detta.

Att presentera kommunala sammanläggningar istället för ökat statligt ansvar för kommunernas finansiering kan bero på ekonomiska intressen från riksdagen som följaktligen innebär att statens ekonomi är överordnad den kommunala. Därför kan man i detta sammanhang betrakta åtgärdsförslaget som rör frivilliga kommunsammanslagningar som ett sätt för staten att undgå en tyngre ekonomisk belastning på den statliga ekonomin.

I kapitel tre i denna uppsats lyfte jag Carol Bacchis analysmetod *What's the problem represented to be?* och även den reflexivitet som är en central del av analysmetoden. Nedan kommer jag att resonera kort om min reflexivitet och subjektivitet i detta arbete.

Reflexivitet innebär att författaren ska ta sin egen subjektivitet i beaktande under sitt arbete och ha detta i åtanke när man analyserar sitt material. Detta är inte minst viktigt när man presenterar egna åtgärdsförslag eller resonerar kring andras. Mitt studieobjekt är en politisk utredning och är således en text som i sig själv till stor del består av subjektiva åsikter. Under mitt uppsatsarbete har förståelsen för att utfallet i hög grad är beroende av min egen subjektiva tolkning vuxit, och jag är blivit medveten om de svårigheter som finns med denna typ av studier. Som en tyckande varelse kan det anses vara komplicerat att arbeta med denna typ av studieobjekt utan att de personliga åsikterna blir synliga. Tanken med denna analysmetod är däremot inte att egna åsikter inte får förekomma, utan snarare att man ska vara medveten kring åsikternas påverkan på det slutliga resultatet. Jag menar att jag under arbetets gång har varit uppmärksam på de avsnitt där det finns en större benägenhet till yttring av mina personliga tolkningar och att detta har redogjorts för både i metodavsnittet samt i detta stycke. Genom att synliggöra mina subjektiva tolkningar och åsikter, samt placerat dessa i ett sammanhang har jag arbetat aktivt med en reflexivitet under arbetet.

Sammanfattningsvis blir svaret på uppsatsen frågeställning att det finns skillnader i Kommunutredningens respektive de moderata ledamöternas problemframställning. Dessa speglar sig dels i vems problemet uppfattas att vara i respektive problemframställning, dels i vem respektive åtgärdsförslag riktar sig mot. Kommunutredning anser att de kommunala utmaningarna är ett gemensamt problem, och riktar sitt åtgärdsförslag mot kommuninvånarna med syfte att säkerställa en likvärdighet i alla Sveriges kommuner. De moderata ledamöterna resonerar snarare kring problemen som individuella för respektive kommun, och lägger i sitt åtgärdsförslag fokus på hur den kommunala förvaltningen kan få bättre möjligheter att utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt. Sammantaget visar detta på stora politiska skiljaktigheter, inte bara i sakfrågan, utan också i den ideologiska synen på svensk förvaltning och det svenska samhället.

## 8 Referenser

- Bacchi, Carol, 2009. *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest: Pearson Australia.
- Bacchi, Carol, 2012. "Introducing the 'What's the Problem Represented to be?' approach" i Angelique Bletsas & Chris Beasley (red.) *Engaging with Carol Bacchi: Strategic Interventions and Exchanges*. Adelaide: University of Adelaide Press. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://reglab.se/wp-content/uploads/2019/02/The-problem-represented-to-be-Carol-Bacchi.pdf>. Hämtdatum: 2020-05-11.
- Bergström, Göran – Linda Ekström, 2019. "Tre diskursanalytiska inriktningar" i Kristina Boréus & Göran Bergström (red.) *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.
- Erlingsson, Gissur Ó – Erik Wångmar – Jörgen Ödalen, 2011. *Kommunsammanläggningarna 1951–1974. Hur blev de politiskt möjliga?* Förvaltningshögskolan. [Elektronisk] Tillgänglig: [https://www.researchgate.net/publication/274951062\\_Kommunsammanlaggnarna\\_1952-74\\_Hur\\_blev\\_de\\_politiskt\\_mojliga](https://www.researchgate.net/publication/274951062_Kommunsammanlaggnarna_1952-74_Hur_blev_de_politiskt_mojliga). Hämtdatum: 2021-04-26.
- Jordahl, Henrik, 2013. *Välfärdstjänster i privat regi: framväxt och drivkrafter*. Stockholm: SNS Förlag.
- Karlsson, Niklas, 2021. Riksdagsledamot 2014–. Ordförande för Kommunutredningen 2020. Intervju via Zoom 15 april 2021.
- Kuhlmann, Sabine – Hellmut Wollman, 2019. *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe*. Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Kommunutredningens slutbetänkande*.
- Stads- och kommunhistoriska institutet, 2020. *Kommunreform 1971*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://skhi.se/forskning/kommunreform1971.2444.html>. Hämtdatum: 2020-04-26.
- Sveriges Kommuner och Regioner, 2021. *Privata utförare, konkurrens*. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/privatautforare/konkurrens.5608.html>. Hämtdatum: 2021-05-18.