

Kommundelningseffekter

En inventering av 1990-talets nya kommuners lokaldemokratiska erfarenheter

Av Gissur Ó. Erlingsson

1 En tomgångsdemokrati söker sin lösning

För ett halvt sekel sedan fanns det 2 498 kommuner i Sverige. Denna indelning av landet hade sitt ursprung i 1862 års kommunalförordningar. På 1930-talet började dessa uppfattas som omoderna, och som ett led i välfärdsstatsbygget började Socialdemokraterna därför utreda möjligheterna att slå samman kommunerna till befolkningsmässigt större enheter. Syftet var främst att skapa förvaltningspolitiskt optimala, bärkraftiga kommuner. Sammanläggningarna realiserades genom den så kallade *storkommunreformen* (1952) och *kommunblocksreformerna* (1962–1974). Dessa reformer – som troligen är Västeuropas mest omfattande i sitt slag (jfr Kjellberg, 1988) – innebar att antalet kommuner sjönk drastiskt, från närmare 2 500 till 277 på bara 22 år. Fram till 1974 var sålunda trenden otvetydig – vi gick mot större och färre kommunenheter.

Under de två senaste decennierna har denna trend långsamt börjat vända. Många delar av de nya kommunerna blev mycket missnöjda med den situation som uppstod i de sammanslagna enheterna och började aktivt sträva efter att åter få bli egna. Denna strävan har gett resultat i några fall. Sedan den senaste sammanläggningen har 12 kommunutbrytningar ägt rum. I skrivande stund är antalet svenska kommuner 289 till antalet. Ämnet för denna studie är just detta – återgången till mindre kommunenheter genom kommundelningar.

Denna tendens, återgången till mindre kommunenheter, bör ses i ljuset av en parallell samhällsutveckling. I den allmänpolitiska debatten och det akademiska samtalet upprepas ofta ett påstående som verkar ha utvecklats till en allmängiltig sanning: Demokratin,

som den traditionellt uppfattas, befinner sig i ett bekymmersamt läge. Valdeltagandet sjunker, andelen blankröster ökar och medborgarna förefaller vara mindre politiskt engagerade än förr. Vidare förlorar de politiska partierna medlemmar, och tecken finns på att medborgarnas misstro mot centrala samhällsinstitutioner bara växer (jfr Möller, 2000; Petersson m.fl. 2000; Holmberg & Weibull, 2000). Denna utveckling går på tvärs mot en norm som vi skulle kunna ge etiketten *den deltagardemokratiska* (se Held, 1995:305 ff. ; Jacobsson, 1999:164; jfr Demokratiutredningens demokratimodell i SOU 2000:1). Accepteras den deltagardemokratiska normen finns följaktligen mycket goda skäl att fråga sig vad som kan göras för att denna "demokratiska tomgång" inte ska utvecklas till ett "demokratiskt motorstopp".

1.1 Administrativa omstruktureringar som demokratis räddning?

I Sverige kan utomstående betraktare avläsa tendenser till politiska åtgärder för att motverka denna negativa utveckling. Ett exempel på sådana kan de så kallade *stadsdels-* eller *kommundelsreformerna* sägas vara. Om man ska tro de utvärderingar som gjorts förefaller dessa dock i första hand fått starkt effektivitet som följd, medan demokratieffekterna varit försumbara (t.ex. Montin, 1989; Jönsson & Solli, 1995; jfr Petersson & Söderlind, 1989:100), även om Rune Premfors med fleras Stockholmsstudie (1993) funnit vissa indikationer på att reformen har en deltagardemokratisk potential. Ett annat exempel på dylika administrativa innovationer som – åtminstone i retoriken – syftat till att åtgärda demokrati-problematiken, är de *regionförsök* som genomförts i fyra försöksregioner (jfr Jerneck & Sjölin, 2000). Dock är ifrågasättanden av regionaliseringens demokratiska egenskaper närmast legio i debatten (t.ex. Petersson *Dagens Nyheter* 2000-10-05; Larsson, 1998).

Ytterligare ett intressant motdrag mot det till synes sjunkande politiska engagemanget är viljan att dela kommuner, dvs. det *kommundelningsfenomen* som sakta utkristalliserats under 1990-talet (jfr Erlingsson 1999; *KommunAktuellt*, 1997, nr 21:2). Ser vi bara till det senaste decenniet har en mängd initiativ tagits bland invånare i olika kommundelar, initiativ som syftar till att bryta loss en kommundel från den tidigare moderkommunen i syfte att skapa en helt ny, egen kommun. Denna aktivitet har resulterat i att ett

stort antal ansökningar om kommunindelning hamnat på Kammarkollegiets bord. Fem av dessa ansökningar har bifallits under 1990-talet, vilket inneburit att antalet svenska kommuner nu är uppe i 289. För att citera Rolf Andersson, en av initiativtagarna bakom *Nätverket nya kommuner*, är kommundelningsfrågan i allra högsta grad "en fråga som jäser ute i kommunerna" (citerad i Erlingsson, 1999).

Att kommundelningar ska ses som en demokratistärkande åtgärd är inte uteslutande något som delningsaktivister hävdar. Exempelvis menar författarna till Demokratiutredningens slutbetänkande att kommunindelning är att föredra framför fler nivåer i det politiska systemet, men också att kommundelningar skapar bättre demokratiska förutsättningar än vad till exempel stadsdels- och kommunfelsreformerna gjort (SOU 2000:1, s. 158). Vidare hävdade många (och hävdar fortfarande) att kommunsammanläggningarna mellan 1952–1974 blev förödande för den lokala demokratin. Centerpartiet har hela tiden kraftigt kritiserat sammanläggningarna och pekat på det önskvärda med att dela kommuner. Ett av de senaste uttrycken för detta är riksdagsledamoten Åsa Torstenssons riksdagsdebatt med demokratiminister Britta Lejon (oktober 2000) där Torstensson menade att *hundra* nya kommuner skulle innebära att medborgarnas deltagande i den kommunala demokratin skulle öka (*Dagens Nyheter* 2000-10-14:A10). Den positiva inställningen till kommundelningar återfinns historiskt hos de borgerliga partierna, vilket fick sitt konkreta uttryck under den borgerliga regeringen 1991–1994. Dåvarande civilminister Inger Davidsson slog fast att:

Ett sätt på vilken den lokala demokratin kan stärkas är att dela kommuner (...). Jag ser positivt på lokala initiativ till kommunindelningar. Erfarenheten av genomförda delningar skall studeras (prop. 1991/92:100).¹

¹ Under denna period togs frågan upp i flera riksdagsmotioner. Folkpartiet anförde att steg måste tas till att, i de fall där invånarna själva önskar att dela kommunen, statsmakterna inte motsätter sig delning utan tillåter den (1990/91:K51). Centerpartiet menade att kommunsammanläggningarna 1962 och "tvångsbeslutet" 1969 hade lett till ett flertal negativa konsekvenser vad gäller minskning av antalet kommunalt förtroendevalda med följderna att kommunmedlemmarnas påverkansmöjligheter försvårats. Mot denna bakgrund ansåg man att regering och riksdag borde medverka till att genomföra kommundelningar när detta är ett lokalt krav (1990/91:K55). Moderaterna menade i sin partimotion (1990/91:K623) att regeringen principiellt skulle tillåta en kommunindelning som begärs av kommuninvånarna och ansåg att den dåvarande socialdemokratiska regeringen varit alldeles för restriktiv i frågan.

1.2 Kommundelningar – en demokratistärkande åtgärd?

Föreliggande undersökning ska ses mot bakgrund av de ovan beskrivna utvecklingsdragen. Framställningen tar sitt avstamp i medborgarnas sjunkande politiska deltagande, ökande misstro och minskande engagemang. I ljuset av den argumentation som delningsförespråkarna för, kommer kommundelningarna att betraktas som ett försök att undvika det motorstopp somliga fruktar ska följa av den omtalade demokratiska tomgången. Mer specifikt är denna studie en underlagsrapport för Kommundemokrati-kommittén, där det i direktivet framhålls att:

Kommittén skall (...) göra en utvärdering av de allmänna kommunal-demokratiska erfarenheterna från de kommundelningar som genomförts under 1990-talet. Detta i syfte att bl.a. se om och i så fall på vilket sätt medborgarnas engagemang ökat genom delningen (s. 22–23).

Uppdraget här är sålunda utvärdera de demokratiska erfarenheterna av 1990-talets kommundelningar i de utbrutna kommun-delarna. Studiens forskningsobjekt blir därvidlag Trosa, Gnesta, Lekeberg, Bollebygd och Nykvarn. Det *principiella temat* för denna undersökning är om skapandet av mindre lokala enheter – det vill säga kommundelningar – kan vara ett sätt att gjuta liv i en stagnerande svensk demokrati.

Det mer konkreta syftet med forskningsinsatsen är att skapa en *fördjupad förståelse* för vilka demokratiska konsekvenser kommundelningar kan få. Den övergripande frågeställning som ska besvaras är om kommundelningar kan vara ett sätt att stärka den kommunala demokratin. För att besvara frågan krävs att frågeställningen bryts ned i tre intimt relaterade frågeblock.

- Först och främst måste vi skapa en *referenspunkt* för att undersökningsresultaten ska kunna relateras till något. Detta gör vi genom att besvara frågan: Vilka demokratieffekter hoppades aktörerna uppnå med en delning, det vill säga vilka är argumenten för att dela kommuner?
- Därefter ska frågor besvaras som svarar mot undersökningens värderingsdel, det vill säga frågor som rör själva *effektfrågan*: Vad är det, på ett mer kvalitativt plan, som ur demokrati-hänseende har förändrats i de nya enheterna? Uppfattar respondenterna att medborgarnas engagemang i kommun-

politiken ökat? Finns det några bieffekter som kan tolkas som en demokratisk försvagning?

- Det sista frågeblocket rör själva *diagnosen*: Vilka lärdomar kan vi dra av 1990-talets nya kommuners erfarenheter? Kan kommunindelningar sägas vara ett exempel på åtgärd som stärker den lokala demokratin?

1.3 Metodologiska överväganden

Samhällsforskningen kan sannolikt aldrig objektivt fånga hela den mångfald, komplexitet, mångtydighet och motsägelsefullhet som karakteriserar den politiska demokratin. (...) Vi kan aldrig ställa oss vid sidan av tid och rum och analysera världen från någon fast och oberoende punkt (Lundquist, 2001).

Som nämndes ovan, studien syftar till att skapa en grund för att bättre förstå kommunindelningarnas demokratiska implikationer. Hur bör denna uppgift bäst lösas, givet de tidsmässiga och ekonomiska ramar som givits? Innan vi ger oss i kast med själva undersökningen är det på sin plats att föregripa några av de kommentarer som brukar invändas mot demokratiutvärderingar och samtidigt beskriva hur jag rent tekniskt gått tillväga för att lösa forskningsuppgiften.

Föreliggande studie är alltså en sorts *utvärderingsprodukt* där det finns en explicit ambition att *värdera* eventuella demokratiska effekter i de delade kommunenheterna efter att delningen genomförts.² Ofta ifrågasätts möjligheten till att över huvud taget kunna värdera graden av demokrati i en given politisk enhet. Kritiken är värd att tas på allvar. Det är ett vanskligt företag att enkelt "mäta" demokrati om man har insikter i demokratins idéhistoria och är medveten om den ideologiska spänning som ligger i demokrati-begreppets natur. Det är väldokumenterat i den demokrati-teoretiska litteraturen hur varje demokratidiskussion oundvikligen faller tillbaka till en punkt där frågor om "bra" och "dålig" demokrati i slutändan är avhängig de värderingar och ideologiska

² Utvärderingsbegreppet brukar definieras som ett sätt "...att i efterhand upptäcka, kartlägga och bedöma offentliga åtgärders förvaltning och resultat i syfte att åstadkomma ökad självreflexion, fördjupad förståelse och bättre grundade beslut" (Vedung, 1998:18).

preferenser som förfäktas av den enskilde (t.ex. Dahl, 1989:340; Held, 1995:16 ff.; Petersson m.fl., 1997:30).³

Det faktum att demokratibegreppet är omtvistat betyder dock inte att reformer inte kan utvärderas. Däremot innebär det att de inte kan värderas mot en enda uppsättning kriterier. Demokrati kan helt enkelt vara många olika saker. I detta avseende fyller utvärderingens femte avsnitt en viktig funktion. Här ställs tre olika demokratimodeller upp, där varje modell betonar sina specifika värden. Undersökningens resultat stäms sedan av mot respektive modell. Därigenom visas att kommunindelningar kan gynna en viss typ av demokrativärden som inte alltid är helt okontroversiella, men fullt legitima, beroende på vilken demokratimodell bedömarens finner mest önskvärd.

Det finns andra, mer praktiska – alternativt tekniska – överväganden att göra när vi diskuterar att ge svar på en fråga formulerad i utvärderingstermer. Ett uppenbart, för utvärderaren beklagansvärt faktum, är att det inte finns några självklara jämförelsepunkter att ställa undersökningen mot. Det finns ingen förutvärdering i de utbrutna kommundelarna att förhålla resultaten till, varför det kan vara svårt att uttala sig om vari det nya består. Detta försvarar möjligheten att uttala sig om förändring. Detta har bidragit till att studien karakteriseras av något som påminner om Evert Vedungs *skuggkontroll*. Det är ingen kontroll i termens ordboksbetydelse, utan innebär snarare att de kvalitativa förändringar som ägt rum efter delningen bedöms av människor som kan antas ha särskild insikt i kommunens politiska organisation, det vill säga elitintervjuer (jfr Vedung, 1991:247).

För att använda ett kliniskt metodologiskt språkbruk är detta en sorts *kvalitativ* studie där en genväg tas till de medborgarrelaterade

³ För att illustrera problematiken kan vi konstatera att det är svårt att bedöma demokrati relativt andra tidsperioder då olika historiska villkor skapar olika förutsättningar för demokratin att fungera (jfr Dahl, 1989:340), och vi vet också att demokratins ideal kan formuleras i form av flera motstridiga grundvärden som ständigt riskerar att råka i konflikt med varandra. SNS demokratiråd (Petersson m.fl. 1997:30) sätter fingret på några av dessa dilemman när de slår fast att: "Demokrati är inte bara majoritetsvälde; det politiska systemet måste också uppfylla kraven på rättsäkerhet och handlingskraft. Demokrati betyder inte bara formellt korrekt handläggning; det politiska systemet måste också vara medborgarstyrt och effektivt. Demokrati innebär inte bara handlingskraft; kraven på effektivt ledarskap måste vägas mot önskemålen om folklig förankring och rättslig objektivitet (...) Dilemman och avvägningar är därför en inneboende del hos demokratin." Märk dock väl att det på intet sätt är självklart att se handlingskraft som ett demokrativärde. Nazityskland var handlingskraftigt på många sätt, men vi skulle knappast säga att det var en särskilt demokratisk regim (jfr resonemangen i Jacobsson, 1998 & 1999).

frågorna via en variant av skuggkontrollen. Primärmaterialet utgörs i första hand av 26 intervjuer med så kallade elitföreträdare (se förteckningen längst bak).⁴ Intervjuerna karakteriseras som *halvstrukturerade samtalsintervjuer med elitföreträdare*. Det har funnits en övergripande struktur i frågorna, men struktureringsgraden har varit låg. Detta har gjort att kraven på smidighet och flexibilitet förenats med att intervjun fokuserats mot vissa på förhand definierade aspekter – i det här fallet i första hand hur väl förhoppningarna och farhågorna med delningen har infriats.⁵ Detta intervjumaterial har kompletterats med djupintervjuer gjorda i ett annat sammanhang våren 1998, där frågor dryftades kring motiven till att delningsfrågan uppstår (Erlingsson, 1999). I första hand hjälper detta tillvägagångssätt oss att ta elitföreträdarna ”på pulsen”, det vill säga de blir ett instrument att sälla fram de viktigaste förändringstendenserna sedan delningen. Det är en inventering av de nya kommunernas erfarenheter vi gör, som i sin tur ger oss möjligheter till fördjupad förståelse för vilka effekter kommunindelningar kan få för den kommunala demokratin.

Det kan framföras synpunkter på metodvalet. Respondenterna sitter i elitpositioner i relativt nybildade kommunala organisationer och har i många fall hamnat i en mer betydelsefull politisk position än tidigare. Det är ingen orimlig tes att dessa kan ha mer positiva attityder till kommundelningen än vad kommuninvånaren i allmänhet har. Detta kan ha många orsaker, till exempel att de har haft möjlighet att påverka utformningen av den egna politiska

⁴ Ambitionen var från början att få en så bred parlamentarisk representation som möjligt i intervjumaterialet. Tanken var att samtliga riksdagspartier på ett eller annat sätt skulle täckas in. Detta har till viss del uppnåtts, men det finns en slagsida till förmån för representanter från Centerpartiet och representanter för Socialdemokraterna, mycket beroende på att dessa två partier i många fall intagit två diametralt olika ståndpunkter i delningsfrågan. Dessutom har utrymmet för riksdagspartier i tre fall fått ge vika för en prioritering av renodlade lokala partier i Gnesta, Nykvarn och Bollebygd som jag funnit mer relevanta att samtala med. Framför allt har det varit svårt att hitta representanter från Vänsterpartiet och Kristdemokraterna, mycket beroende på att dessa inte är särskilt välrepresenterade i de undersökta kommunerna och inte heller spelat någon central roll i den lokala kommundelningsdebatten.

⁵ Rent tekniskt har intervjuerna gått till så att jag samtalat med mina respondenter i allt från 45 minuter till uppemot 2 timmar. Dessa samtal har dokumenterats genom att jag under intervjun antecknat noggrant och efteråt renskrivit anteckningarna. Alternativet hade varit att med bandupptagare spela in intervjun, för att sedan skriva ut den. Att bandupptagare inte valts beror huvudsakligen på att jag har sökt undvika att respondenterna ska uppfatta samtalet som ett förhör utan just som ett samtal. Mina erfarenheter av att arbeta med bandspelare stämmer överens med andra forskares – bandspelaren kan verka hämmande på respondenter, något som kan ta sig uttryck i att dessa uttrycker sig mer försiktigt och helt utan centrala ”off the record”-reflexioner (t.ex. Ejvegård, 1993; Möller, 2000).

organisationen, att de därför har kommit att känna ett ansvar för att det här faktiskt fungerar väl och att de sålunda förmedlar just en sådan bild till en utvärderare av nyorganisationen. Det kan helt enkelt finnas en rollförväntan på de elitgrupper jag mött att solidariskt verka för delningsidén. Vidare torde det stå klart att kommundelningen i praktiken kommit att ge många av de intervjuade större möjligheter än tidigare till nya stimulerande uppgifter och kontakter, vilket också skulle förklara en mer positiv inställning till delningen. Dessa invändningar till trots har jag ändå valt att använda djupintervjuer som det primära materialet. De frågetecken som kan ställas i samband med detta har jag försökt rätta ut genom att bredda urvalet på respondenterna så att jag intervjuat fullmäktigeledamöter från olika partier, en hög tjänsteman i varje kommun, en person som drivit frågan om kommunindelning, en som representerat motståndsläget samt den journalist på lokaltidningen som bevakat den nybildade kommunen. Intervjumaterialet har jag också kompletterat med tidningsartiklar och internt material från de respektive kommunerna (till exempel utredningar och promemorior).

1.4 Forskningsläget

I likhet med Peder Nielsen (1996) kan vi notera att statsvetenskapen inte i någon större utsträckning intresserat sig för hur kommunala gränser bör dras. I den mån statsvetenskapen ägnat frågan intresse, har det oftast handlat om vilken den mest optimala storleken varit ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv. Jämfört med den uppmärksamhet som forskningen ägnade åt kommunsammanslagningarna (se till exempel litteraturförteckningen i Strömberg & Westerstahl, 1983) är det ingen överdrift att säga att kommundelningsfrågan är ett i det närmaste styvmoderligt behandlat område. Nielsen själv tillhör det fåtal som uppehåller sig vid just kommundelningstemat. Han är i första hand intresserad av att undersöka hur politiska enheter ska avgränsas och om stark eller svag *gemenskapskänsla* bland befolkningen (demos) i kommunerna är korrelerad till en önskan att vilja träda ur kommuner.

Om vi backar i tiden torde den tidigaste referensen till kommundelningstemat vara Kjell Lundmarks (1980) granskning av dittills behandlade kommundelningsärenden. Lundmark under-

sökte fallen Åsele, Motala, Härjedalen och Vaxholm. Studien uppmärksammade att argumenten för en kommundelning grundades på att delningsförespråkarna upplevde stora kommundemokratiska problem i de sammanslagna kommunerna. Delningsförespråkarna hävdade att det ökade avståndet mellan medborgare och de allt färre beslutsfattarna, men även avståndet till den svällande byråkratin, fick till följd att inte bara engagemanget för kommunalpolitik avtog, utan även att den samlade politiska förståelsen för och kunskapen om kommunens olika delar minskade. Lundmark slog också fast att delningsanhängarna inte ansåg att den kommunala servicen förbättrats eller att administrationen hade effektiviserats genom sammanläggningarna. De argument som då presenterades *mot* delningar var att mindre kommuner, främst av befolkningsmässiga och näringsgeografiska skäl, inte kunde bäras upp ekonomiskt, och därför skulle få problem med att fungera effektivt. En delning av kommunen var därför, enligt motståndarna, inte svaret på de eventuella demokratibristerna i storkommunen.

Kerstin Kolam och Christina Ekman (1992) genomförde en undersökning av de kommundelningar som skedde mellan 1979 och 1993. Rapportens fick titeln *Kommundelningar – erfarenheter och utfall*. Som titeln antyder, handlar det om en undersökning om erfarenheter av genomförda delningar, det vill säga Åsele/Dorotea, Motala/Vadstena, Norsjö/Malå, Vännäs/Bjurholm, Vaxholm/Österåker, Vara/Essunga och Botkyrka/Salem. Undersökningen grundades på enkäter som skickades till personer i de berörda kommunernas elitskikt (både politiker och tjänstemän). Det primära syftet var att belysa erfarenheter av kommundelningar. Såväl demokrati-, som ekonomi- och serviceaspekter fanns i enkätfrågorna. Slutsatserna som drogs av denna (primärt) kvantitativa undersökning blev att demokratin och medborgaropinionen spelade en avgörande roll i dittills genomförda kommundelningar, men på frågan om kommundelningar är bra eller inte svarade författarna att frågan "inte (kan) besvaras med enkelt ja eller nej" (Kolam & Ekman 1993:30).

Den undersökning som, Kolam & Ekmans studie undantaget, mest systematiskt tagit sig an uppgiften att göra en genomgång av kommundelningarna är Lokaldemokratikommitténs (SOU 1990:93) slutbetänkande (även om den i huvudsak bygger på Kolam & Ekmans uppsats). Här ägnar man sig inte så mycket åt frågan vilka konsekvenserna av kommundelningarna blivit, utan

mer åt att förklara *varför* kommunerna delats (det vill säga orsakssnare än effektfrågan). Förenklat kan slutsatsen av denna genomgång sammanfattas med att kommunindelningarna bara ses som justeringar av olyckliga kommunsammanslagningar. Författarna till betänkandet antog, snarare än gav belägg för, att det funnits vissa kommunaldemokratiska fördelar, men fann det svårt att uttala sig om vilka dessa var liksom om de kommunekonomiska konsekvenserna av kommunindelningarna.⁶

Svenska Kommunförbundets utredare, Björn Sundström, är sannolikt den som i officiella sammanhang oftast kommit i kontakt med kommundelningsfrågan. I sina utredningar fokuserar han främst på de ekonomiska konsekvenserna av kommundelningar, medan demokratiaspekten avhandlas mycket summariskt. När han i sina utredningar berör demokratifrågan, talar han genomgående samma språk som Kolam & Ekman: "Utredningens slutsatser när det gäller frågan om kommundelning automatiskt leder till en bättre demokrati är att det helt enkelt inte finns något entydigt svar på denna fråga" (t.ex. *Kommundelningsutredning Knivsta-Uppsala*, 1998-07-09).

Om föreliggande undersökning jämförs med den forskning som tidigare producerats om kommundelningsfrågan, så påminner den framför allt om Kolam & Ekmans studie. Min studie skiljer sig dock från deras på så vis att den:

- metodologiskt jämför kvalitativa fallstudier,
- fokuserar primärt på demokratiaspekterna, medan service- och ekonomiaspekter endast uppmärksammas i anslutning till demokratidiskussionen, och
- behandlar de kommuner som bildats på 1990-talet, kommuner som inte finns representerade i deras studie.

Undersökningen kompletterar sålunda Kolam & Ekmans studie genom att den täcker in de fall som tillkommit efter 1992, men skiljer sig i allra högsta grad metodologiskt från densamma.

⁶ Förutom de ovan refererade studierna har ett antal studentuppsatser författats på kommundelningstemat, men ingen av dessa behandlar den frågeställning som här står i fokus explicit. Dessa uppsatser redogör jag inte närmare för här. De jag funnit relevanta för den vinkling av ämnet som här görs kommer att kommenteras i den löpande texten (se Leierdahl & Persson, 2000; Ljunggren & Lundstedt, 1996; Svärdman, 1993; Übel, 1991).

1.5 Disposition

Efter detta inledande avsnitt slås fast att 1990-talets kommundelningsdiskussion måste ses i ett historiskt perspektiv. I det andra avsnittet presenteras därför en kortfattad översikt över den kommunala indelningshistorien, och logiken bakom kommunsammanläggningarna mellan 1952 till 1974 beskrivs översiktligt. Här besvaras frågan varför antalet svenska kommuner sjönk från omkring 2 500 till 277 i det som sannolikt är tidernas mest omfattande kommunreformer i ett västeuropeiskt land.

I studiens tredje avsnitt presenteras kortfattat den allmänna kommundelningsdebatten. Varför vill man dela kommunen? Vilka värden är det man vill gynna? Detta avsnitt ger en känsla för bakgrunden till kommundelningarna och till diskussionen i avsnitt fem (där vi ställer oss frågan vilka demokrativärden kommundelningarna kan tänkas gynna).

I det fjärde avsnittet redovisas resultaten av den empiriska undersökningen av de nya kommunernas lokaldemokratiska erfarenheter. Här penetreras vart och ett av de enskilda fallen på samma sätt. Varje fallstudie inleds med en bakgrundshistoria. Efter bakgrundshistoriken presenteras och analyseras erfarenheterna utifrån två övergripande aspekter: medborgarengagemang och förvaltningseffekter. I en avslutande del jämförs utbrytarna med varandra: Har de likartade erfarenheter och vilka är dessa i så fall? Den övergripande uppgiften är försöka hitta tendenser så att vi, åtminstone tentativt, kan få en känsla för svaret på frågan om kommundelningarna stärkt medborgarnas engagemang i kommunpolitiken.

I det femte avsnittet lyfts studien till ett principiellt plan och de demokratimodeller som kommundelningarna ska värderas utifrån presenteras. Poängen är att visa att demokrati är svårt att mäta, att många värden kan komma i konflikt med varandra, samt att en värdering av demokratins "kvalitet" sannolikt faller tillbaka på vilka ideologiska preferenser (alternativt vilken människosyn) den enskilde bedömarens har. Demokrati kan helt enkelt uppfattas på många olika sätt. Därför väljs tre demokratimodeller som diskussionen förhålls till: konkurrensdemokratin, deltagardemokratin och gemenskapsdemokratin. Det är just dessa modeller som demokratidiskussionen om kommundelningarna ska relateras

till, och vi svarar på frågan vilken typ av demokrativärden kommunindelningarna förefaller gynna.

I studiens sjätte och sista avsnitt sammanfattas slutligen resultaten. En viktig beståndsdel i detta avsnitt är att vi tillåter oss att reflektera mer fritt kring kommunindelningar och demokrati. Syftet är att lyfta diskussionen till en mer principiell nivå. Här diskuteras vad 1990-talets vilja att återgå till mindre enheter kan vara ett uttryck för, och slutligen diskuteras vilka långsiktiga konsekvenser utvecklingen kan få.

2 Översiktlig kommunhistorik

Syftet med detta avsnitt är att översiktligt sätta kommunindelningarna i ett större sammanhang genom att orientera läsaren genom de svenska kommunernas historia. Därvid ges svar på frågan varför antalet kommuner stadigt sjönk fram till 1974, då den senaste sammanläggningen ägde rum. Kapitlet har framför allt relevans för den mer övergripande diskussionen om svensk demokrati i förändring som förs i rapportens sista avsnitt. En läsare som enbart är intresserad av de empiriska undersökningsresultaten rekommenderas att bläddra fram till avsnitt fyra.

2.1 1862: kommunerna skapas

Genom 1862 års övergripande reformer skapades för första gången kommuner som var helt skilda från kyrkan och dess uppgifter. Reformen innebar att vi fick uppemot 2 500 kommuner i Sverige. Denna reform påverkade inte den gamla uppdelningen i städer, köpingar och landskommuner, vilket fick till följd att kommunindelningen blev väldigt oregelbunden med stora skillnader mellan kommuner vad beträffade storlek och lokala ekonomiska förutsättningar.

Efter andra världskriget kom kommunerna att bli ett viktigt instrument i välfärdsstatsbygget. Kommunerna ålades stora uppgifter som de själva inte hade medel att finansiera, vilket gjorde dem beroende av statliga bidrag. Detta statsberoende accentuerades ytterligare som en konsekvens av omfattande strukturella förändringar, till exempel upplösningen av det agrara samhällets sociala nätverk, nätverk som till stor del ersattes av ett offentligt

välfärdssystem. Vidare ledde den tilltagande industrialiseringen till en urbanisering som bidrog att landsortskommunernas invånarantal sjönk och därmed försämrade dessa kommuners skatteunderlag. Landsortskommunernas självstyrelse blev allt mer undergrävd, med följden att det uppstod stora skillnader i servicekvalitet mellan land och stad. För att över huvud taget kunna rädda den kommunala självstyrelsen och undvika ett fullständigt förstatligande av den kommunala förvaltningen, växte tankar fram om att slå samman landskommunerna till befolkningsmässigt större enheter (jfr Strömberg & Westerståhl, 1983).

2.2 1952 års storkommunreform

Bland annat som konsekvens av ovan beskrivna samhällsutveckling, tillsattes en kommunindelningkommitté 1943 för att granska de problem som uppstått och ge förslag till lösningar. Det förslag som slutligen presenterades slog fast att landskommunerna borde slås samman för att över huvud taget kunna överleva. Kommittén ansåg att befolkningstalet i de nya kommunerna skulle ligga mellan 2 000 och 3 500 personer, ett antal man påstod vara nödvändigt för att kommunerna skulle klara av de serviceuppgifter de ålagts att utföra (Klasson, 1996:9).

Noterbart i sammanhanget är att en av riktlinjerna för sammanslagningarna var att förslaget poängterade att en *naturlig samhörighet* skulle eftersträvas. Kommittén ansåg att endast kommuner som naturligt hörde samman skulle komma att bilda en kommun. Peder Nielsen (1996:16) slår fast att kommittén "rent allmänt var (...) noga med att ta hänsyn till traditionens stora betydelse". Trots att målsättningen var att behålla en naturlig samhörighet, anmärkte kommittén att det praktiska genomförandet sannolikt skulle innebära att de nya sammanslagna enheterna kunde komma att avvika från de som medborgarna identifierade sig med. År 1952 genomfördes reformen och den fick till följd att antalet kommuner minskade kraftigt, från 2 498 till 1 037 (Strömberg & Westerståhl, 1983).

Intressant att uppmärksamma i kommunindelningssammanhanget är att indelningssammanhanget från riksdagspolitiskt håll motiverades med behovet av ett större urval av lämpliga politiska förtroendemän i varje kommun. Torgny Klasson anmärker dock att den mest uppenbara konsekvensen av reformen blev att antalet lokala

politiska förtroendemän minskade kraftigt: "1952 års kommunindelningsreform inledde en fallande tendens i antalet medborgare med politiska förtroendeuppdrag, en tendens som fortsatt in på 1970-talet" (Klasson, 1996:10).

2.3 1962–1974: kommunblocksreformerna

Efter storkommunreformen expanderade den kommunala verksamheten närmast explosionsartat. År 1967 hade de kommunala utgifterna mer än fördubblats jämfört med 1952. Nya uppgifter tillkom och ansvaret för gamla utvidgades. Det ställdes krav på kommunerna att bygga ut den obligatoriska grundskolan, vilket ytterligare ökade den ekonomiska belastningen. Vidare ägde ännu en stor strukturomvandling rum på den svenska arbetsmarknaden under 1950- och 1960-talet. Flykten från landsbygden till städerna fortsatte, vilket fick till följd att ännu fler landskommuner hamnade i ekonomiska trångmål och blev ännu mer beroende av statliga bidrag. Vidare började kommunernas tänkta roll som naturliga enheter ifrågasättas som följd av den ökade bilismen och förbättrade regionala persontransportsystem – nu kunde man arbeta i en kommun och bo i en annan (Gustafsson, 1992a).

Storkommunreformen började således snart anses vara otillräcklig. Den småskaliga kommunstrukturen upplevdes av den socialdemokratiska regeringen som ett hinder för välfärdsstatens fortsatta utbyggnad. En statlig utredning från 1961 slog fast att en ny kommunindelningsreform var nödvändig. Kommittén gjorde en genomgång av kommunernas arbetsuppgifter för att bedöma vilket befolkningsunderlag som krävdes för att de i ekonomiskt hänseende skulle kunna fungera effektivt. Utredningens slutgiltiga förslag innebar att uppdelningen i städer, köpingar och kommuner borde försvinna och att samtliga kommuner skulle ha minst 8 000 invånare, något som ansågs vara ett minsta möjliga invånarantal för att kommunerna skulle få ett tillräckligt skatteunderlag för att bära upp den service. Utredningen tog närmast avstånd från idén att kommunerna skulle vara naturligt framväxta lokala politiska gemenskaper. I stället vägde administrativa argument, effektivitetsargument och argument som härrörde från en idé om stordriftsfördelar, mycket tungt (Strömberg & Westerståhl, 1983:22 ff.).

Kommittén arbetade fram riktlinjer om hur den nya indelningen skulle se ut. Förutom att ingen kommun fick ha färre än 8 000 invånare, skulle de nya kommunerna utgöra vad de kallade *näringsgeografiskt sammanhållna enheter*. Den vägledande principen blev den så kallade *centralortsteorin*, en princip som byggde på att runt en centralort sammanföra områden som hörde ihop av till exempel bebyggelse-, arbetskrafts-, trafikmässiga och kommersiella skäl. Varje kommun skulle ha en tätort där större kommunala förvaltningar kunde placeras och förse dessa tätorters omland med den kommunala service som behövdes. Somliga menar att detta på förhand byggde in socioekonomiska och kulturella motsättningar i de nya storkommunerna (t.ex. Gustafsson, 1992b).

Inledningsvis byggde beslutet om sammanläggningar på en frivillighetsprincip som innebar att kommunerna själva fick bestämma om de ville ingå i en större kommun eller inte. Det visade sig dock att landsortskommunerna var tämligen ovilliga att frivilligt avveckla sig själva, med följderna att motståndet mot sammanslagningarna blev stort i ett antal kommuner (Brantgärde, 1974).

På grund av detta motstånd, och sammanslagningarnas därav långsamma tempo, ansåg regeringen att indelningsreformen inte höll jämna steg med landets ekonomiska och sociala utveckling. Därför föreslog man att en förändring skulle *tvingas* fram. Beslutet om tvångssammanslagningar fattades 1969 och innebar att den föreslagna reformen skulle vara genomförd 1974. Samtliga icke-socialistiska partier motsatte sig detta tvångsbeslut. Deras invändningar byggde i huvudsak på att medborgarnas delaktighet i lokalpolitiken skulle undergrävas med färre kommunpolitiker och längre geografiska avstånd mellan politiker och medborgare. Ute i kommunerna var tvångsinslaget föga populärt. Regeln blev att regeringen motsatte sig mindre kommuners önskan om att förbli egna. Följden blev att sammanslagningarna i ett fyrtiotal fall fick genomföras *mot* de berörda kommunernas vilja.

2.4 Utvecklingen efter 1974 – tillbaka till småskalighet?

Med tanke på att samtliga borgerliga partier hade motsatt sig tvångsinslaget i kommunblocksreformen, kom den borgerliga regering som tillträdde efter 1976 års val att ställa sig positiv till kommunindelningar. Vid tillträdet deklarerade man i regeringsförklaringen att kommunindelingsreformen skulle utvärderas:

”Regeringen är beredd att pröva framställningar om ändringar i den kommunala indelningen som är motiverade av hänsyn till den kommunala demokratin.” Kravet var att det skulle visas att den kommunala servicen inte skulle försämrats och att det skulle finnas ett starkt stöd bland invånarna för en delning.

En indikation på Socialdemokraternas tveksamma inställning till kommunindelningar var att den socialdemokratiska regering som tillträdde i oktober 1982 ansåg att delningar av kommuner borde prövas restriktivt. De menade att de negativa demokratiska konsekvenser sammanslagningarna påstods innebära kunde lösas på annat sätt, till exempel genom en bättre lokal förankring av den kommunala verksamheten – i realiteten lokala nämnder inom ramen för de befintliga kommunerna (Gustafsson, 1992b:41). Fram till regeringsskiftet 1991 hade ett tjugotal framställningar om delning gjorts, och åtta av dem hade beviljats av borgerliga regeringar, vilket får ses som ett tydligt uttryck för Socialdemokraternas relativt delningsnegativa inställning.

En ny vändning kom 1991, då den ny tillsatta borgerliga regeringen i regeringsförklaringen deklarerade att de skulle underlätta för kommunindelningar. Dåvarande civilminister Inger Davidsson sammanfattar inställningen genom att i proposition 1992/93 skriva: ”Det är angeläget att arbeta för ett mjukt samhälle, där varje människa får utvecklas till en individ i gemenskap med andra människor. En viktig del av utvecklingen sker i små, naturliga gemenskaper. (...) Regeringen ser positivt på lokala initiativ till kommunindelning.” (proposition, 1992/93:2 ff.).

1990-talet har inneburit att ett stort antal ansökningar om kommunindelning hamnat på Kammarkollegiets bord, vilket bland annat inneburit att fem nya kommuner bildats sedan den 1 januari 1992 till dags dato. Att detta, som skulle kunna kallas *kommundelningsfenomen*, är något som i allra högsta grad är aktuellt illustrerades i *KommunAktuellt* 1997, där man kunde läsa att: ”Frågan om delning är het. Bara under den senaste veckan (vecka 24/1997) hade den diskuterats i minst fyra fullmäktige. Kammarkollegiet dignar under ansökningar, yttranden och andra underlag” (s. 2). Det är mot denna bakgrund vi ska förstå Kommundemokratikommitténs önskan att utreda de lokaldemokratiska erfarenheterna av kommunindelningarna. Med denna historiska överblick i bagaget ska vi nu kort svara på frågan vilka argument som brukar framläggas för kommunindelningar. Vilka värden är det kommundelningsförespråkarna vill gynna?

3 Varför kommundelning?

Grundackordet i alla utbrytardebatter förefaller vara det mer renodlade demokratiargumentet. Syftet med detta avsnitt är att rekonstruera delningsförespråkarnas demokratiargument genom att göra några nedslag i den allmänna kommundelningsdebatten. Huvuduppgiften är här att hitta gemensamma drag i debatten för att svara på frågan: Vilka *demokrativärden* söker man främja genom en delning? Avsnittet ska ses som en nödvändig bakgrund till själva den empiriska undersökningen. Vi redogör för delningsförespråkarnas *argument* i syfte att skapa en referenspunkt ställa utvärderingen emot.⁷ Men givetvis finns det skäl att även uppmärksamma vilken sorts demokratisyn dessa argument refererar till, varför det kommande avsnitt 5 syftar till att återkoppla kommundelningsproblematiken till den demokratiteoretiska litteraturen.

3.1 Deltagarargumentet

Rolf Andersson – representanten för "Ljungskile – egen kommun" – är representativ för delningsförespråkarna när han eftertryckligt understryker demokratiaspekten av kommundelningar. Ytterst, menar han, handlar kommundelningar om att vitalisera en stelrande svensk demokrati genom att minska den växande klyftan mellan väljare och valda. Argumentets grundtanke är att medborgarinflytandet stärks eftersom det kommer att bli lättare att nå fram till beslutsfattarna och lättare för den enskilde att engagera sig då frågorna i småkommunen mer direkt berör dennes vardag. Avståndet mellan beslutsfattare och berörda minskas, och många kommuninvånare kan antas komma att ha en personlig kontakt med kommunens politiska företrädare (jfr Andersson & Svennberg, 1998).

Flera av de som intervjuats till denna undersökning lyfter fram detta som sitt huvudargument för att dela kommunen. Moderaten Christer Johansson, Bollebygds kommun, menar till exempel att hans primära argument för att dela kommunen var "att öka med-

⁷ Det är viktigt att komma ihåg skillnaden mellan *motiv* och *sätt att motivera* en handling. Det jag vill göra här har inte så mycket med motiven att göra, utan vi vill alltså bara hitta vilka demokrativärden *man säger sig* vilja gynna med en delning i syfte att skapa en referenspunkt att relatera våra undersökningsresultat till. Den som är intresserad av de mer *negativa* motiven, till exempel att man vill bryta sig loss för att man inte vill betala för andra kommundelar, hänvisas till Erlingsson (1999).

borgarnas intresse för kommunala frågor”. Även centerpartisten Gerhard Olsson, Lekebergs kommun, presenterar detta som sitt huvudargument: ”I första hand var det demokratifrågan, att få folk aktiva, att nå en närmare kontakt mellan medborgare och politiker.” Den folkpartistiska gruppledaren och tillika dåvarande ja-generalen i Nykvarns kommun, Christina Berlin, framhåller att hon ”lockades av detta att få medborgarinflytande”. Dessa nedslag i kommundelningsdebatten ramar in en bild som bekräftar Håkan Svärdmans (1993:42) slutsats från hans sju år gamla genomgång av kommundelningsdebatten, där han når slutsatsen att de främsta och tyngst vägande argumenten förefaller vara intimt knutna till övertygelsen att kommundelningen ska främja ett aktivt medborgerligt deltagande i kommunpolitiken. Den centrala frågan i nästa avsnitt blir givetvis om de intervjuade personerna uppfattar att medborgarnas engagemang i kommunpolitiken ökat efter delningen, vilket även går hand i hand med Kommundemokrati-kommitténs direktiv, att se om och i så fall på vilket sätt medborgarnas engagemang ökat genom delningen.

3.2 Gemenskapsargumentet

Återkommande i kommundelningsdiskussionen är ett sorts *självbestämmandekrav*, som grundar sig i kravet på att väljarna själva ska kunna bestämma vilka det är som beslutar över deras levnadsvillkor. Argumentet bygger inte sällan på att centralortens fullmäktige består av människor som inte bor i den berörda kommundelen eller saknar har insyn i kommundelens angelägenheter och speciella förutsättningar. Kommunfullmäktige centralt fattar beslut om kommundelar som de inte alltid vet så mycket om, och slipper sedan se de som berörs av beslutet i ögonen.

Sett i detta ljus handlar delningarna om att få sköta sig själv, om att ”få styra och ställa i eget hus”. Det bakomliggande argumentet är att de som tar beslut om kommundelens angelägenheter också ska vara från kommundelen och enbart arbeta för denna. Med en egen kommun kan väljaren ha koll på vem det är som beslutar över kommuninvånarnas skattemedel. I argumentationen finns sålunda detta starka självbestämmandekrav.

Ett argument som är intimt relaterat till detta sätt att resonera är något som tangerar ett rent missnöjesargument som kan kallas *avkoloniseringsargumentet*. Inte sällan hävdar man att det saknas

samhörighet med övriga delar av kommunen, vilket förstärker känslan av att resurser tas från den egna delen och fördelas till andra områden. Man anser sig inte sällan vara styvmoderligt behandlad av centralorten. En fallstudie som gjordes av Nykvarns utbrytning 1998 visade att dessa tongångar var återkommande i nykvarnarnas kampanjarbete (Erlingsson, 1998). Relationen mellan Nykvarn och Södertälje uppfattades närmast som en *imperierelation*, där Södertälje sög ut Nykvarn. Nykvarn såg sig närmast *koloniserat* av Södertälje, och att kommunindelningen därför kan ses som en form av *avkolonisering*. Debattörerna uppmärksammade att Nykvarn behandlades på orättvisa sätt, till exempel att skolorna i Nykvarn fick mindre pengar att röra sig med jämfört med genomsnittsskolan i kommunen, ett argument som var återkommande (Länstidningen Södertälje 1997-04-02). Det påpekades även att bristen på samhörighet med centralorten tog sig uttryck i att Nykvarnsbor "mobbades" när de engagerade sig kommunpolitiskt. Det ansågs helt enkelt inte lätt att som Nykvarnsbo engagera sig i storkommunpolitiken på grund av Södertäljes avoga inställning (Länstidningen Södertälje 1997-05-15).

Värt att notera är att storkommunen tidigare användes som ett argument *för* demokrati. När demokratin diskuterades i anslutning till storkommunreformerna stod invånarantalet, möjlighet till politiskt deltagande och åsiktsrepresentativitet i fokus (Westerstahl & Johansson, 1981). Den representativa definitionen av demokrati var den rådande, medan deltagardemokratiska värden hamnade i bakgrunden. I diskussionen om storkommunens demokratifördelar lyftes sällan en annan aspekt av demokratin fram – att demokrati kan ses som en kollektiv identitet, att demokratin förverkligas i den mån medborgarna upplever att de är en del av en gemenskap. Utifrån detta menar statsvetaren Peder Nielsen att kollektiv identitet – känslan av samhörighet – har ett värde i sig: "I den mån invånarna inte känner en sådan gemenskap kan demokratin ses som bristfällig. Ju mer invånarna känner att de ingår i en större gemenskap desto bättre kan demokratin sägas vara" (Nielsen, 1996:63 ff.). När kommuner delas, uppstår mindre enheter. En vanlig uppfattning är att kollektiva identiteter lättare uppstår i små enheter, att invånare i sådana lättare lär känna samhörighet. Man kan därför anta att gemenskapen stärks i mindre enheter, och – enligt resonemanget ovan – så även demokratin. Detta sätt att har mycket gemensamt med den före detta civilministern Inger Davidssons sätt att motivera kommundelningar:

”Det är angeläget att arbeta för ett mjukt samhälle, där varje människa får utvecklas till en individ i gemenskap med andra människor. En viktig del av den utvecklingen sker i *små naturliga gemenskaper*” (prop. 1992/93:2, min kurs.). Sålunda finns det generellt sett ett kraftigt känslomässigt *gemenskapsargument* hos de presumtiva utbrytarna.

4 De nya kommunernas erfarenheter

I detta avsnitt presenteras resultaten från intervjuundersökningen. Uppläggningsen av avsnittet är att de fem fallen inledningsvis separeras från varandra och presenteras var för sig. Därefter knyts de viktigaste indikationerna från de respektive fallstudierna samman och de variabler som förefaller vara mest intressanta identifieras och diskuteras.

De fem fallstudierna är uppbyggda enligt samma mönster. De inleds med en relativt detaljerad genomgång av bakgrunden till respektive kommunindelning. Efter detta bakgrundsavsnitt riktas strålkastarna mot den fråga som är undersökningens huvudfokus: Har kommunindelningen lyckats främja ett aktivt medborgerligt deltagande i kommunpolitiken? Därefter uppmärksammas några förvaltningsrelaterade frågor som aktualiserats i samband med de respektive delningarna. Avsnittet avslutas med en sammanfattande jämförelse mellan de fem fallen.

4.1 Trosa kommun

Fakta om kommunen

Folkmängd (1998): 10 058 (medianvärdet för Sveriges kommuner var 15 517 invånare samma år).

Medelinkomst (1995): 154 400 kronor/invånare (medianvärdet för Sveriges kommuner är 132 200 kronor).

Valdeltagande (1998): 81,9 procent (medianvärdet för Sveriges kommuner är 81,45 procent).

Typ av majoritet efter 1998: Borgerlig majoritet.

Antal politiker per 1 000 invånare (1995): 9,4 (medianvärdet för Sveriges kommuner är 7,8).

Bakgrund till delningen

I ett inledande skede var det inte alls självklart att Gnestas, Dagas, Trosas och Vagnhärads kommuner ens skulle ingå i Södermanlands län – än mindre i Nyköpings kommun. Ursprungligen var tanken att dessa kommuner skulle ingå i Södertälje kommunblock och Stockholms län. Det som blev avgörande för att de fyra kommunerna kom att slås samman med Nyköping var troligen att det fanns en oro för Södermanlands läns överlevnad om kommunerna skulle ha uppgått i Södertäljeblocket. Från årsskiftet 1973–1974 slogs därför dessa småkommuner i östra Södermanland samman med Nyköpings kommun.

Att detta skulle ha skett under småkommunernas samtycke är mycket tveksamt, eftersom organiserade tankar på kommunindelning började figurera så tidigt som 1976. Idén som florerade då var att Gnesta, Daga, Vagnhärad och Trosa skulle bilda en egen kommun. Emellertid dog den gruppering som drog igång detta arbete snabbt ut, mycket som en konsekvens av att dialogen mellan Gnesta- och Trosadelen av östra Södermanland inte var särskilt väletablerad (*Sammanfattning av arbetet...*: 4; jfr Übel, 1991).

År 1978 utsåg Nyköpings kommun Trosa-Vagnhärad och Gnesta-Daga till två av fyra försöksområden vilka skulle ha så kallade kommunfullmäktige. Råden skulle fungera som en sorts remissinstans – de hade rådgivande funktion, men ingen beslutanderätt. Detta fick dock inte till följd att delningssträvandena i Trosa och Gnesta avtog, vilket vissa menar var tanken med införandet av råden. Tvärtom. Ungefär fyra år efter försöksverksamhetens start, den 12 maj 1982, väckte nämligen centerpartisten Hans Carlsson en motion i Nyköpings kommunfullmäktige. Motionen föreslog en utredning av förutsättningarna för en delning. Kommunfullmäktige tog beslut om att en sådan utredning skulle göras, och ålade kommunkansliet att genomföra utredningen. Det kom att dröja ungefär två år innan den färdigställdes.

År 1983 ersatte Nyköpings kommun kommunfullmäktige med kommunfullmäktige, vilket innebar att kommunfullmäktiges självstyrelse stärktes något i förhållande till de mer tandlösa råden. Paradoxalt nog bildades den så kallade TVV-gruppen (Trosa-Vagnhärad-Västerlång) samma år. Gruppen bestod av representanter för Moderaterna, Centerpartiet och Folkpartiet och

dess huvuduppgift var att arbeta för att bryta loss Trosa från Nyköpings kommun.

Den utredning som Nyköpings kommunfullmäktige beslutade om 1982 presenterades av kommunkansliet den 20 juni 1984, och beslut fattades att denna mycket delningsnegativa utredning skulle sändas till kommunalnämnderna för yttrande. De socialdemokratiskt dominerade nämnderna i de respektive kommundelarna beslutade med knapp majoritet att förkasta delningsförslaget, medan de borgerliga partierna reserverade sig och krävde en folkomröstning för att utröna medborgarnas inställning. Vid behandlingen i kommunfullmäktige beslutade Socialdemokraterna, reservationerna till trots, att avslå delningsbegäran.

Efter valet 1985 tog de borgerliga partierna majoriteten av platserna i Nyköpings kommunfullmäktige. Sannolikt var detta en bidragande orsak till att Trosa 1986 tog chansen och lämnade in en ny framställning om att återigen få delningsfrågan prövad. Denna framställning fick till följd att kommunstyrelsen i juni 1986 beslöt att hemställa till Kammarkollegiet att utreda och framlägga förslag till indelning av Nyköpings kommun. Efter yttranden från flera instanser, fick Svenska Kommunförbundet i uppdrag att genomföra utredningen.

Utredningen färdigställdes i april 1989. Där presenterades två förslag, varav det ena ansågs uppfylla lagens krav under förutsättningen att ortsbefolkning och berörda kommuner tillstyrkte delningen. Utredningen föreslog följaktligen att en opinionsundersökning skulle genomföras för att ta reda på allmänhetens inställning. Resultatet av undersökningen blev att 58 procent var positiva till en delning av Nyköpings kommun, 14 procent var negativa och 28 procent hade inte någon uppfattning alls.

Som följd av undersökningen framlade Kammarkollegiet en promemoria i maj 1990 där det föreslogs att Nyköpings kommun skulle upplösas och att tre nya kommuner skulle bildas (Gnesta, Trosa och Nyköpings kommuner). Efter att ha fått ja från kommunfullmäktige i Nyköping och ja från de berörda kommunalnämnderna, överlämnade Kammarkollegiet ärendet till regeringen för det slutliga beslutet. Regeringens beslut om delning fattades torsdagen den 8 november 1990 och innebar att den nya kommunindelningen skulle träda i kraft den 1 januari 1992.

Medborgarengagemang

Har kommunindelningen främjat det medborgerliga engagemanget i Trosa? Flertalet respondenter menar bestämt att Trosa tjänat på delningen i detta hänseende. Politikern Birgitta Danielsson (s) kommenterar: "Vi har fått fler förtroendevalda, och därför känner också fler människor någon förtroendevald. Kommunpolitiken har helt enkelt blivit mer synlig. Mitt intryck är att fler måste tycka att besluten kommer närmare dem." Björn Wieslander, samhällsbyggnadschef, lyfter också fram synligheten och närheten som den stora demokrativinsten med kommunindelningen:

Som kommuninvånare har man mycket kortare avstånd till politiker och tjänstemän. Närheten till alla sorts beslutsfattare har ökat. Nu vet de flesta vilka politikerna är. När vi tillhörde Nyköping tror jag att ganska få visste hur det låg till med detta. Och gjorde de det, så vågade man ändå inte prata med dem där de satt i sina fina kostymer i sina fina rum. Nu är det mer vardagsfolk, personer som känns igen.

Detta sätt att argumentera för styrkan med kommunindelningen återkommer hos politikern Birgit Johansson (fp) som menar att den stora demokratiska skillnaden är att det tillkommit många fler människor som representerar Trosaborna i den politiska församlingen. Hon är övertygad om att detta har inneburit att fler Trosabor är nöjda, eftersom detta inneburit att det blivit lättare att följa väljarnas vilja. Johansson menar också att hon skulle bli besviken om någon sade att demokratin inte stärkts sedan delningen, och hänvisar till att hon och hennes politikerkollegor upplevt en markant skillnad i folks politiska engagemang. Dels säger Johansson att det blev en ordentlig tillströmning till de politiska partierna på orten inför valet 1991 – något som även Daniel Portnoff (m), kommunstyrelsens ordförande, berättar – dels konstaterar hon att hon nästan helt fått överlämna matinköpen till sin man: "Det gick helt enkelt inte att handla, eftersom människor ständigt var på mig och skulle fråga saker. Nästan alla som är ledande i politiken kan vittna om detta, att de ofta blev stoppade av folk på gatan som skulle föra fram åsikter eller hade frågor." Hon anser att detta inte är något som bara hörde de första årens entusiasm till, utan tillägger att hon inte märkt någon större avmattning beträffande viljan till att diskutera politik ute på gatan trots att det gått tio år sedan Trosa blev egen kommun.

Även om den positiva bilden av kommunindelningens demokrati-stärkande egenskaper i Trosafallet är mycket framträdande,

återkommer flera av respondenterna till svårigheten att engagera medborgarna i kommunpolitiken. På frågor om medborgaren i *allmänhet* blivit mer aktiv i kommunpolitiken svarar Danielsson: "Vi i Trosa har ju öppna nämndsammanträden, men dessa är inte särskilt välbesökta. Folk kommer bara när det hettar till." Även Johansson resonerar på ungefär samma sätt: "Vi har haft frågestunder i fullmäktige, men nästan ingen dök upp. När vi hade öppna nämndsammanträden kom det nästan ingen heller." Daniel Portnoff (m) är också inne på att det stora flertalet inte utnyttjar de möjligheter litenheten ger. Han berättar att både kommunen och Moderaterna lokalt har experimenterat för att komma i kontakt med allmänheten, till exempel genom pubaftnar där politiker och medborgare kan mötas eller med politiker som sitter på biblioteken. Trots alla försök att nå ut är det ungefär samma människor som kommer på de olika aktiviteterna som också skriver insändarna och är aktiva på annat sätt.

Både Danielsson och Johansson klär förklaringarna till den uteblivna entusiasmen för organiserade möten mellan politiker och invånare i likartade termer. Danielsson menar att folk i allmänhet kanske inte är så insatta i demokratins villkor och ser inte alltid skillnaden mellan till exempel en tjänsteman och en politiker. Framför allt handlar det, enligt henne, om att hälsan tiger still: "De flesta tänker nog att 'det där sköter politikerna åt oss'." Hon menar dock att medborgarna samtidigt är på sin vakt och att de kommer att aktivera sig när politikerna missköter sitt mandat. Johansson upprepar denna poäng – folk deltar inte när de är nöjda, men reagerar när de blir missbelättna. "Folk bryr sig om politik", säger hon, och fortsätter "men bara när det rör dem direkt." Hennes slutsats beträffande medborgarnas medverkan i kommunpolitiken blir därför en kombination av hennes tidigare positiva utlåtanden om delningen och den senare, mer skeptiska hållningen: "Jag har svårt att säga om Trosabon i allmänhet blivit mer engagerad, men det har blivit lättare för dem som redan har ett engagemang att nå fram."

Förvaltningseffekter

Samtliga respondenter nämner stora problem med att skapa en fungerande ny kommunal organisation efter kommunindelningen. Birgitta Danielsson slår fast att organisationen i den nya

kommunen blev mycket dålig och innebar att den nya kommunen fick en usel start.

Varför blev det så och vad fick det för konsekvenser? Birgit Johansson (fp) säger att den dåliga organisationen berodde på att de iblandade var alldeles för bläögda under den tid de fick order att sköta nyorganisationen av kommunen. De fick också i uppdrag att själva sköta rekryteringen av den person som skulle skapa den nya organisationen. Johansson menar att den blivande kommunens rekryterings- och personalpolitik var under all kritik: "Alla fel vi kunde göra på det området, de gjorde vi."

Själva idén med den nya organisationen var att undvika en hierarkisk uppbyggnad och i stället sträva efter en plattare organisation. Detta mynnade ut i beslutet att den nya kommunen inte skulle ha någon kommunchef och att alla delar av organisationen skulle själva handha sin egen ekonomi. Johansson menar att detta inte blev lyckat: "Ansvarsområdena flöt omkring, och i efterhand är det lätt att se att vi skulle haft en kommunchef. Hade vi haft det från början så hade vi sluppit den flytande organisationen."

Danielsson menar att flera av de inledande bekymren också hängde samman med att kommunindelningen sammanföll med en djup lågkonjunktur, och nedskärningarna försvärade en förändring av den dåliga organisationen. Men hon lägger också en del av skulden för den inledande turbulensen på att organisationen tvingades rekrytera ett antal nya chefer mycket snabbt. Hon antyder att flera av rekryteringarna var långt ifrån optimala samt att många av de nya cheferna var helt oerfarna: "Det blev maktkamp och personliga schismer."

Enligt Birgitta Danielsson hänger det andra förvaltningsrelaterade problemet samman med att den politiska organisationen fick in en mängd nya politiker som inte visste mycket om politikens villkor. Birgit Johansson berör också detta tema när hon konstaterar att många av de nya politikerna var ganska gröna och inte kunde grundläggande saker som till exempel sammanträdesteknik, men även att många inte riktigt förstod rägängen mellan politiker och förvaltning samt att demokrati tar tid: "Vi fick massor av förslag och motioner som var orealistiska och till och med gick emot lagar och förordningar. Man ville så mycket, ändra så mycket, när vi äntligen blivit egen kommun." Johanssons uppfattning är dock att detta främst var en barnsjukdom, en barnsjukdom som snabbt gick över.

Något som delvis hänger samman med detta är, enligt Danielsson, att det varit ett stort problem att politiker inte sett skillnaden på vad som är en politikeruppgift och vad som är en tjänstemannauppgift:

Det finns många exempel på detta: politiker som ägnat tid åt att peta i och skapa nya blanketter som används i kommunens verksamhet, politiker som ritat förslag på hur biblioteket ska se ut, politiker som ritat upp ett nytt system för hur de anser att föreningsbidraget ska se ut. Det här berodde nog på att det fanns en tydlig överambition hos många politiker, en överambition som fick dem att missa skillnaden mellan förvaltning och politik, och man verkade resonera som att 'Nu när vi fått egen kommun och rätt att bestämma själva, ska vi göra allt!'. Sen innebär också mängden nya politiker att vi fick in folk från det privata som blev lite otrygga i sina roller, så om folk kom fram till dem på gatan och klagade över saker, hände det att de lovade att fixa saker. Sådana löften hade de oftast ingen täckning för.

Birgit Johansson gör samma iakttagelse när hon säger att hon kan se problemen med upplösningen av rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän: "I den lilla kommunen känner folk varandra på ett helt annat sätt än i den större. Den sociala biten gör det hela lite svårt med rollfördelningen. Det är svårt att komma förbi detta med svägerpolitik i en liten kommun där många delar föreningsaktivitet på fritiden." Trosas samhällsbyggnadschef berör också problematiken rörande tjänstemannen och politikern i den lilla kommunen:

I och med att politikern kommer så nära förvaltningen och mer än gärna förmedlar förslag från medborgaren till oss, så finns det hela tiden risk att ganska fåniga frågor, typ cykelställsfrågor, blir prioriterade. Det stör vårt 'produktionsband', vår löpande verksamhet.

Sammanfattning: Trosa

Det som är gemensamt för Trosaintervjuerna är uppfattningen att kommunpolitikern, och därmed också politiken, blivit mer synlig tack vare närheten mellan beslutsfattare och de som berörs av besluten. De intervjuade vittnar om ett ökat intresse för kommunpolitiska frågor när politiker och invånare möts på gatan. När det kommer till mer organiserat medborgerligt deltagande målas en lite annorlunda bild upp, som kan sammanfattas med att det stora flertalet inte utnyttjar de möjligheter litenheten ger. De intervjuade säger sig inte kunna uttala sig om huruvida medborgaren blivit mer

engagerad, men förefaller samtidigt ha uppfattningen att de som verkligen är intresserade av att nå fram har fått det enklare efter delningen.

Vad de förvaltningsrelaterade frågorna beträffar kan konstateras att Trosa hade problem med att skapa en välfungerande organisation efter kommunindelningen, mycket som konsekvens av en idé som inte fungerade i praktiken och dåliga chefsrekryteringar. Det förefaller även klart att skapandet av den nya organisationen, åtminstone i ett initialske, innebar att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän kom att lösas upp och fördunklas, sett utifrån de intervjuades horisont.

4.2 Gnesta kommun

Fakta om kommunen

Folkmängd (1998): 9 665 (medianvärdet för Sveriges kommuner 15 517 invånare 1998).

Medelinkomst (1995): 136 300 kronor invånare (medianvärdet för Sveriges kommuner är 132 200 kronor).

Valdeltagande (1998): 79,1 procent (medianvärdet för Sveriges kommuner är 81,45 procent).

Typ av majoritet efter 1998: Borgerlig majoritet.

Antal politiker per 1 000 invånare (1995): 9,5 (medianvärdet för Sveriges kommuner är 7,8).

Bakgrund till delningen

Från årsskiftet 1973–1974 slogs Gnesta och Daga kommuner samman med Nyköpings kommun. Kjell Bernhardsson (s) menar att missnöjet med sammanläggningen märktes nästan omedelbart, då en relativt lös grupp människor samlade sig kring tankar om att bryta sig loss och åter bilda en egen kommun. Mer organiserad verksamhet kring dessa frågor tog fart lite senare, 1976, och då i samarbete med en samling människor från Trosa. Tanken var då att Gnesta, Daga, Vagnhärad och Trosa skulle bilda en kommun. Den gruppering som drog igång detta arbete dog dock snabbt ut, mycket som konsekvens av att dialogen mellan Gnesta-Daga och

Trosa-Vagnhärad inte var särskilt väl utvecklad (*Sammanfattning av arbetet...: 4*).⁸

År 1978 utsåg Nyköpings kommun Trosa-Vagnhärad och Gnesta-Daga till försöksråden med så kallade kommunalråd. Dessa skulle fungera som en sorts remissinstans – de hade rådgivande funktion, men ingen beslutanderätt. Detta fick dock inte till följd att delningssträvanden i Trosa och Gnesta avtog, vilket kanske varit tanken med införandet av råden. I stället ökade snarare viljan till utträde ur den större kommunen, något som bland annat resulterade i att Nyköpings kommun fick ta emot en skrivelse 1982 som begärde att kommunen utredde förutsättningarna för en delning av kommunen.

År 1983 ersatte Nyköpings kommun kommunalråden med kommunalnämnderna, vilket innebar att kommunalrådenas självstyre stärktes något i förhållande till råden. Samma år bildades även gruppen som ledde Trosas utbrytningskampanj (se ovan). Året efter – 1984 – avslog det socialdemokratiskt dominerade fullmäktige i Nyköping begäran om kommunindelning. Noterbart i sammanhanget är att Trosa och Vagnhärad låg långt före Gnesta vad gällde att bilda en kommitté som aktivt drev kommundelningsfrågan. Bo Högländer och Claes Wiklund (1998) daterar den riktigt allvarliga upptakten till Gnestas delningssträvanden till den 18 februari 1985 då en informell grupp av delningsförespråkare samlades till ett möte där också ett arbetsutskott valdes. Några dagar senare möttes arbetsutskottet och bildade formellt den grupp som skulle komma att leda kampanjen för egen kommun, Daga-Gnesta kommunkommitté. Ett år senare, i april 1986, skickade kommittén in en skrivelse till Nyköpings kommunfullmäktige där kommittén krävde att få bilda en egen kommun redan 1988.

Valet 1985 fick till följd att de borgerliga partierna tog majoriteten av platserna i Nyköpings kommunfullmäktige. Som ordförande för kommunstyrelsen satt den delningspositive centerpartisten Hans Carlsson, vilket sannolikt var förutsättningen för att kommunstyrelsen i juni 1986⁹ beslöt att hemställa till Kammarkollegiet att utreda och framlägga förslag till indelning av Nyköpings kommun. Efter yttranden från flera instanser fick Svenska Kommunförbundet i uppdrag att genomföra utredningen.

⁸ När inte annat uppges bygger uppgifterna i detta avsnitt på denna källa.

⁹ Tidpunkten är oklar. Högländer & Wiklund (1998:39) skriver att det var i augusti, inte juni.

I Gnesta blev det aldrig någon folkomröstning i frågan, trots önskemål från kommunkommittén. Å andra sidan fattade Länsstyrelsen ett beslut om att en opinionsundersökning skulle göras under våren 1989 för att utröna Gnestabornas inställning till kommundelningsfrågan. Opinionsundersökningen visade att 54 procent ställde sig positiv till en delning, medan 24 procent var emot. Kommunförbundets utredning färdigställdes i april 1989. Utredningen presenterade två förslag, varav det ena ansågs uppfylla lagens krav under förutsättningen att ortsbefolkning och berörda kommuner tillstyrkte delningen.

Som följd av undersökningen framlade Kammarkollegiet en promemoria i maj 1990 där det föreslogs att Nyköpings kommun skulle upplösas och att tre nya kommuner skulle bildas (Gnesta, Trosa och Nyköpings kommuner). Efter att ha fått ja från kommunfullmäktige i Nyköping och ja från de berörda kommunalnämnderna, överlämnade Kammarkollegiet ärendet till regeringen för det slutliga beslutet. Regeringens beslut om delning fattades torsdagen den 8 november 1990 och innebar att de nya kommunerna skulle börja fungera den 1 januari 1992.

Medborgarengagemang

Har medborgarnas engagemang ökat som följd av delningen? Kjell Bernhardsson (s), före detta kommunstyrelseordförande, säger visserligen att det av ren nödvändighet blev fler politiskt aktiva i kommunen. Den enkla förklaringen är denna: "Vi blev ju tvungna att hitta människor som skulle sitta i fullmäktige och i nämnderna." Däremot är Bernhardsson skeptisk till påståendet att folk i allmänhet ska ha blivit mer politiskt engagerade efter delningen. Flera andra respondenter delar denna uppfattning. Sten E Karlsson (mp) kommenterar: "De som verkligen redan var politiskt engagerade eller politiskt intresserade före delningen ser nog att det har blivit lättare att påverka nu när förvaltningen och politikerna kommit närmare. Däremot ser nog inte gemene man någon skillnad." Även Stig Johansson (pol. oberoende) verkar dela denna uppfattning. Johansson menar att möjligheterna att nå politikerna har blivit bättre efter delningen, och det finns åtminstone en potential för en bättre dialog mellan medborgare och politiker. Men samtidigt säger han att den politiska diskussionen fortfarande är svag i kommunen. Även Bo Högländer, journalisten

från Södermanlands Nyheter som bevakat de lokala frågorna i både Gnesta och Trosa, slår fast att många som han talat med bekräftar denna bild: "Många tycker att allmänhetens deltagande i kommunpolitiken inte ökat så mycket som de önskat."

Före detta centerpartisten Wäinö Andersson (kp) instämmer i detta. Dock är han mer explicit besviken över hur politikerna har hanterat, vad han anser vara, "den fantastiska möjlighet" som kommunindelningen skapat:

Människor har ju möjlighet till större inflytande i den lilla kommunen. Människor har möjlighet att få en inblick i hur samhället fungerar, för att inte tala om att politikerna får ett bättre grepp om hur kommunen i sin helhet fungerar. (...) Att vi bildat Klemmingepartiet är en direkt reaktion på att jag tycker att direktdemokratien kommit på skam, det är ett missnöje med att demokratin inte stärkts som jag hoppades, ett missnöje med att det saknas debatt om vad som pågår i kommunpolitiken.

Anderson är övertygad om att mycket hade kunnat göras bättre, att möjligheten hade kunnat förvaltats bättre. Enligt honom har dock de styrande inte tagit tillvara de möjligheter som litenheten givit.

Är medborgaren intresserad av att utnyttja de påverkanskanaler som uppkommit efter delningen? Flera respondenter ställer sig frågande till detta. Sten E Karlsson tror inte att deltagandet ökar automatiskt genom en delning, utan folk engagerar sig i kristider. Han menar att ett gott exempel på detta var när kollektivtrafiken mellan Gnesta och Stockholm hotades av nedläggning: "Då gick man man ur huse för att protestera och den lokala biografen Elektron fylldes till bredden." Han sammanfattar sitt resonemang med orden: "Som jag ser det är den svenska demokratin stark. Om man bryr sig och är engagerad, så finns massor av påverkanskanaler. Problemet är väl att folk inte bryr sig så mycket."

Kjell Bernhardsson (s) resonerar i liknande termer: "I teorin har politikerna kommit närmare folket. Tyvärr tror jag inte att det spelar så stor roll." Han hävdar att det huvudsakligen beror på att den stora majoriteten inte märker någon större skillnad efter delningen. Den före detta Gnestapolitikern, delningsnegativa Saga-Britt Landelius (s) menar att detta också är hennes intryck. Hon säger att det är självklart att kommuninvånarna träffar fler politiker på gatan nu jämfört med förr. Givetvis har det blivit lättare att ta sig till kommunfullmäktiges möten. "Men", säger hon och uttalar

sig efter hörsägen ”efter vad jag hört går ju ingen dit. Folk verkar inte utnyttja närheten.”

Wäinö Andersson (kp) accepterar inte denna uppfattning av medborgaren som en i grunden politiskt ointresserad varelse. Andersson hävdar att människor verkligen är politiskt intresserade, och att det är politikernas uppgift att skapa en kultur som främjar det politiska samtalet. Helt i linje med denna uppfattning uttrycker Andersson besvikelse över hur politikerna utnyttjat litenheten och tar politikernas relativa okändhet som intäkt för detta. Han berättar att det gjordes försök med öppna nämndemöten, något förre KS-ordföranden Alf Uddberg (c) införde mandatperioden efter delningen (1991–1994). Det är just det här politikerna ska göra, enligt honom: ”Då kom medborgarna och ställde oss politiker mot väggen.”

Detta avskaffade dock politikerna själva, säger Andersson, vilket han anser var mycket dåligt: ”Politikerna verkar vara rädda för öppna möten”, fortsätter han. ”I Gnesta finns en form av extrem-parlamentarism där politikerna ser det som att de blivit folkvalda för att leda kommunen, och gör därför lite som de vill.” Kjell Bernhardsson instämmer: ”Jag tycker att det måste ges mer information om lokalpolitiken, mer diskussion. Jag, som ändå är ganska intresserad, vet inte särskilt mycket om vad som beslutas här i kommunen.” Sten E Karlsson förmedlar en liknande bild av försöken med öppna nämndemöten: ”Många politiker tröttnade på detta, många blev sura och irriterade över att behöva stå och förklara sig inför medborgare och politiker, och därför avskaffades de öppna mötena.” Bernhardsson talar i dessa termer när han säger att de öppna mötena mandatperioden efter delningen säkert gjorde att folk blev lite mer intresserade: ”Men det där tonade bort efter ett tag. Över huvud taget känns det som att det allmänna politiska samtalet var lite bättre i början, men har mattats av.” Karlssons närmast cyniska kommenterar passar väl samman med dessa resonemang: ”Det spelar nog ingen roll hur stor kommunen är eftersom det alltid kommer att bli maktkoncentration till slut.”

Förvaltningseffekter

Efter kommunindelningen nästan sexdubblades antalet politiker i de tidigare storkommunen. En av respondenterna menar att det inledningsvis fanns ett oerhört engagemang bland politikerna, men

såg också en tendens till att många politiker blev överambitiösa och tog över tjänstemannafrågor i viss utsträckning. Detta är något Wäinö Andersson (kp) anmärker på, och säger sig kunna ge många exempel på tillfällen då politiker ägnat sig åt vad han kallar "rena cykelställsfrågor" och lämnat de övergripande frågorna därhän. Kjell Bernhardsson minns att konsekvenserna blev att alla frågor inte "beslutades (...) i korrekt ordning, och det ledde till att, om jag minns rätt, att vi införde en utbildning så att vi fick lära oss vad som var tjänstemannafrågor och vad som var politikerfrågor."

Sten E Karlsson delar inte riktigt denna syn på politikerns och tjänstemannens uppgifter, utan menar snarare att upplösningen av rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker är av godo. Små kommuner är bättre än stora av det skälet att politikerna i den mindre kommunen lättare kan stå emot tjänstemannastaben, anser han. Han menar att politiker i den större kommunen lätt blir offer för den stora förvaltningsapparaten. Han förklarar sin syn närmare: "I den lilla kommunen kan vi som politiker lättare gå in och styra detaljer, och det tycker jag vi ska göra. Det är ändå vi som får det i nacken om parkbänken hamnar fel eller om övergångsstället placeras tokigt."

Ett relativt vanligt argument för kommunindelning är att förvaltningen blir lättare att manövrera, eller med Stig Johanssons ord: "Jag hoppades att kommunindelningen skulle innebära att vi kunde slimma byråkratin och göra den mer effektiv." Har detta blivit effekten av delningen? Åtminstone ställer sig Johansson och Andersson tveksamma till detta. Johansson menar att hans förhoppningar inte alls infriats, och menar att detta beror på att det suttit samma gamla chefer som tidigare i förvaltningen. Dessa har i sin tur drivit förvaltningen som om den ingick i en större kommun, och han menar att detta inneburit att det blivit alldeles för mycket spilltid. Andersson uppmärksammar också detta: "Förvaltningen har inte riktigt anpassat sig till storleken, utan jobbar fortfarande som om vi vore en stor kommun."

Om detta med rollfördelningen och att förhoppningarna om en effektivare förvaltning kommit på skam är två aspekter som diskuterades mycket i Gnestaintervjuerna, finns ytterligare en intressant infallsvinkel på förvaltningen i den lilla kommunen som sällan uppmärksammas i debatten om mindre kommuner. Sten E Karlsson lyfter fram denna när han säger att det reella problemet med den lilla kommunen är att litenheten leder till små

avdelningar, som i sin tur påverkar kvaliteten på verksamheten. Han exemplifierar:

Det sociala är ett utmärkt exempel på en förvaltning som inte mår bra av en liten kommun. Jag tror att det är bra att sådana beslut fattas långt från medborgaren så tjänstemannen håller sig till lagar och förordningar. I en liten kommun ökar ju sannolikheten för att socialsekreteraren springer på den där berusade, ensamstående småbarnsmamman på lördagskvällen med ännu en ny karl. Sen kommer måndagen, och så ska tjänstemannen betala ut socialbidrag till samma person.

Karlssons huvudpoäng är att närheten riskerar leda till att antingen antipatier eller sympatier kan komma att styra tjänstemannabeslutet i större utsträckning än i en större kommun, där lagar och förordningar lättare kan följas. Kjell Bernhardsson är inne i samma tankebanor när han menar att närheten mellan beslutsfattare och invånare kan innebära risk för svägerpolitik. "Om man känner varandra för väl", säger han "kan det bli så att vissa invånare som är intensiva, och trycker starkt på politiker och tjänstemän, får oproportionerligt stort inflytande över politiken." Sten E Karlsson understryker faran med detta när han säger att närheten mellan tjänstemän, politiker och medborgare medför risker för bypolitik: "Med det menar jag att det kan finnas en rädsla för att till exempel utnyttja kommunens expropriationsrätt när något nytt ska byggas". Han menar att närheten till invånarna riskerar att göra förvaltningen svag.

Sammanfattning: Gnesta

Respondenterna i Gnesta har inte vittnat om nämnvärda deltagardemokratiska vinster. I stället tonar en lätt lakonisk bild fram i intervjuvären. Respondenterna är besvikna med vad kommunindelningen lyckats åstadkomma, åtminstone ur deltagardemokratiskt hänseende. Visst, menar det flesta, har kommunindelningen skapat en alldeles utmärkt plattform och är en fantastisk möjlighet att dra in medborgaren i beslutsprocessen. I Gnesta har dock detta inte blivit fallet. Respondenternas intryck är att engagemanget inte ökat nämnvärt efter delningen. Detta förklaras på två sätt. Antingen, menar respondenterna, är människor inte intresserade av att engagera sig politiskt, förutom när det krisar och berör individen direkt, eller så har politikerna varit dåliga på att dra nytta av litenheten och få in medborgarna i kommunpolitiken. En helt

annan, fullt tänkbar förklaring, är att respondenterna har haft överdrivna förväntningar på vad delningen skulle föra med sig och därför blivit besvikna när deras förhoppningar inte infriades.

Respondenterna har beskrivit en tendens till en uppluckring av rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker efter delningen. Vidare finns en uppenbar besvikelse över att förvaltningsapparaten inte anpassats till litenheten. Detta har gjort att de önskade effektivitetsvinsterna uteblivit. Slutligen väcker några av respondenterna frågan om huruvida litenheten medför en risk att antipatier och sympatier kan komma att styra besluten på bekostnad av lagar, förordningar och rena realpolitiska hänsyn.

4.3 Lekebergs kommun

Fakta om kommunen

Folkmängd (1998): 7 053 (medianvärdet för Sveriges kommuner 15 517 invånare 1998).

Medelinkomst (1995): 126 800 kronor/invånare (medianvärdet för Sveriges kommuner är 132 200 kronor).

Valdeltagande (1998): 82,5 procent (medianvärdet för Sveriges kommuner är 81,45 procent).

Typ av majoritet efter 1998: Borgerlig majoritet.

Antal politiker per 1 000 invånare (1995): 14,0 (medianvärdet för Sveriges kommuner är 7,8).

Bakgrund till delningen

Under den första kommunsammanslaggningsomgången 1952 bildades Lekebergs kommun. Kommunen var då en sammansmältning av Knista, Hidinge, Edsberg, Kräcklinge och Hackvad. Ett decennium senare påbörjades kommunblocksreformerna (1962–1974), som innebar att Fjugestablocket skapades, ett block bestående av bland annat Lekebergs kommun. Lekebergs kommun, som fram till dess varit en egen landskommun, uppgick så den 1 januari 1971 i nybildade Örebro kommun, även om sammanslagningen i sin helhet inte avslutades förrän den 1 januari 1974 (*Lekeberg – egen kommun?* 1989-11-07). Centerpartisten Gerhard Olsson menar att Lekebergsborna var föga förtjusta i detta:

”Lekeberg ville aldrig gå upp i Örebro när sammanslagningarna ägde rum. Vi uppvakade till och med regeringen, men tvångsanslöts i alla fall.”

Som i många andra kommuner väcktes frågan om försämrad lokaldemokrati relativt snart i Örebro kommun. Under 1970-talet tillsatte kommunen två utredningar angående frågan hur man bäst kunde stärka den lokala självstyrelsen. Utredningarna mynnade slutligen ut i att ett förslag utarbetades 1979, ett förslag som gick ut på att ge områdesvisa organ – det vill säga kommunalnämnder – beslutskompetens inom områden som hade med ”mjuka” frågor att göra (fritid, kultur, skola, social verksamhet). Mot bakgrund av erfarenheterna av dessa försök införde Örebro kommun kommunalnämnder. Reformen var helt genomförd vid årsskiftet 1983–1984 (*Lekeberg – egen kommun? 1989-11-07*).

Enligt Gerhard Olsson (c) upptäckte Örebro kommun tämligen snart att kommunalnämnderna inte skulle bli demokratins räddning. Detta bidrog till att kommunen omkring 1988 ville ge kommunalnämnderna ytterligare uppgifter utöver de fyra mjuka områden som nämndes tidigare. Samme Olsson menar att detta väckte en hel del irritation i Lekeberg, en irritation som hade sin källa i resonemanget ”kan de inte ge oss allting i stället?”. Denna irritation mynnade ut i att representanter från olika partier på orten ordnade ett informationsmöte kring frågan om en utbrytning från Örebro kommun. Mötet slutade med att Centern, Moderaterna, Socialdemokraterna och Folkpartiet i Lekebergs kommun del skrev under en begäran om att kommunen skulle utreda förutsättningarna för en kommunindelning.

År 1989 var kommunens egen utredning färdigställd. Den relativt delningspositiva – eller i alla fall inte delningsnegativa – tonen i utredningen blev ett viktigt skäl till att Kammarkollegiet den 10 januari 1989 fick motta en skrivelse från Örebro kommun där det hemställdes om att en utredning skulle göras beträffande förutsättningarna för delning av kommunen. Efter att Kammarkollegiet inhämtat yttranden från Länsstyrelsen i Örebro län, och remitterat dessa yttranden till Örebro kommun för synpunkter, beslutade kommunen att genomföra en folkomröstning i kommundelen om delningsfrågan (*Regeringsbeslut*, 1992-11-12). Folkomröstningen hölls den 16 september 1990. ”Ja till egen kommun” vann och fick 67,2 procent mot nejsidans 32,8 procent. Valdeltagandet var omkring 75 procent.

Trots denna kraftiga övervikt uppstod tolkningsproblem av valresultatet. Majoriteten av nejösterna kom från den del av

Lekeberg som ligger närmast Örebro, Hidinge. Här röstade 59,1 procent mot en delning. Örebro kommun tolkade detta som att Hidinge ville fortsätta tillhöra storkommunen, vilket fick till följd att en kompletterande opinionsundersökning fick göras i detta område. Resultatet av detta blev att Hidingeborna visade sig vara relativt positiva till delningen (jfr Leierdahl & Persson, 2000:43).

Denna opinionsundersökning bidrog till att Kammarkollegiet gav Svenska Kommunförbundet i uppdrag att upprätta ett förslag till ekonomisk reglering vid en delning av Örebro kommun, samtidigt som yttranden i ärendet inhämtades från Riksskatteverket, Riksarkivet och Vägverket. I ett PM den 4:e januari 1991 lade Kammarkollegiet så fram ett förslag till delning av kommunen. Förslaget tillstyrktes av kommunfullmäktige i Örebro, kommundelsnämnden och länsstyrelsen (*Regeringsbeslut*, 1992-11-12). Efter detta utspelade sig ett utdraget spel som, sammanfattningsvis, gick ut på att ärendet aldrig kom upp till beslut hos den socialdemokratiska regeringen före valet 1991. Detta innebär att Lekeberg inte fick bli egen kommun, som man hoppats, den 1 januari 1992. I stället dröjde det till den 12 november 1992 innan den borgerliga regeringen beslutade att Lekebergs kommun skulle brytas loss från Örebro och återbildas den 1 januari 1995.

Medborgarengagemang

Har den nya kommunen fått in medborgaren i kommunpolitiken? Samtliga respondenter uttrycker sig positivt vad gäller delningens effekter på medborgarengagemanget. Förra kommunstyrelseordföranden Gerhard Olsson (c) säger att det "rent faktiskt (är) fler engagerade i och med att vi har fått fler politiker, och därmed fler som känner en politiker." Rolf Tolander (m) menar att den stora förtjänsten med kommunindelningen är att det blivit lättare för kommuninvånarna att föra fram sina åsikter, och att detta just hänger samman med att politikertätheten ökat. Kommunstyrelseordförande Lennart M Pettersson (s) menar också att skillnaden jämfört med förr är politikertätheten, att det innebär att många känner en politiker. Detta har givetvis gjort politikerna mer synliga: "Jag har suttit länge som politiker inne i Örebro. Tidigare visste folk härute knappt vem jag var. Nu vet nog alla vem jag är." Även kommunchefen, Tomas Karlsson, lyfter fram detta som den viktigaste demokratiska förändringen:

(Man) kan ur demokratisynpunkt se att många fler får vara med och bestämma. Tidigare satt 15 personer i kommunalnämnden. I dag har vi över 100 politiska uppdrag. Det måste ju bara ha inneburit att kommunpolitiken blivit mer lättillgänglig och gjort det enklare för allmänheten att föra fram sina åsikter.

Samtliga respondenter angriper frågan på ett likartat sätt. De utgår inte från medborgaren i allmänhet, utan drar slutsatser om medborgarens politiska engagemang från det faktum att det nu finns fler politiker än tidigare i Lekeberg. Har medborgaren i allmänhet dragit nytta av denna närhet? På frågan om respondenterna märkt någon skillnad rörande allmänhetens politiska engagemang, blir svaren mer tvekan. Gerhard Olsson menar till exempel att det blivit lättare för den redan politiskt engagerade att sätta sig in i den lilla kommunens frågor, eftersom det går att ha bättre lokal-kännedom samt att frågorna blir mer gripbara. Olsson menar att det här gör att människor intresserar sig mer för politiken: "Jag märker detta på att den politiska debatten blivit bättre, i alla fall i min centergrupp." Men samtidigt säger han att det inte inneburit att de fått in särskilt många nya engagerade medlemmar i gruppen: "Snarare handlar det om att engagemanget i den grupp som alltid funnits ökade från nästan noll till jättemycket."

Kommunstyrelseordföranden Lennart M Pettersson (s) vittnar också om detta. Han menar att det är svårt att få människor politiskt engagerade och att det inte är så att folk står i kö för att ta politiska uppdrag. Han kunde inte se att Socialdemokraterna fick fler medlemmar efter delningen: "Medborgarna engagerar sig när det krisar", säger han, "när saker inte fungerar." Gerhard Olsson konstaterar att vid frågestunderna i samband med kommunfullmäktiges möten blir det inte många frågor: "Det är helt enkelt svårt att engagera dem som inte redan är engagerade."

Enligt respondenterna förefaller det inte vara helt enkelt att få allmänheten politiskt engagerad. Olsson antyder snarare att den stora skillnaden för Lekebergsbon i allmänhet *inte* handlar om att det har givits bättre möjligheter att delta i kommunpolitiken. Snarare märker Lekebergsbon skillnaden efter delningen på servicesidan, eftersom det med Olssons ord "tillkommit en mängd servicefunktioner hit sedan vi blev egen kommun, till exempel arbetsförmedlingen, närpolisen, systembolaget, komvux, et cetera."

Rolf Tolander understryker också servicesidan som den märkbara förändringen efter kommunindelningen: "Fördelen för medborgaren med den här organisationen är att det är lätt att hitta den

som har ansvar för de frågor man har problem med. Den ansvarige finns troligen här i kommunhuset. (...) Det är lättare att hitta servicegivare, lättare att få besked snabbt." Även Mait Edlund, den lokala reportern på orten, framhåller serviceaspekten: "Vi hade inte haft upprustning av skolor, bibliotek, äldreård och en massa annan service härute om vi hade varit kvar i Örebro. Det är mycket som vi har fått som vi inte har haft i storkommunen."

Förvaltningseffekter

Relationen mellan tjänstemän och politiker i Lekeberg har varit problematisk. I ett informationsblad som går till alla hushåll i kommunen, *Lekebergsnytt*, står det på framsidan av 2000-års sista nummer att läsa: "Även om det har varit en viss turbulens inom det politiska livet under året, så har vi nu ett bra samarbete mellan politiker och tjänstemän i kommunen" (min kursivering).

Samtliga respondenter, utom förre kommunstyrelseordföranden Gerhard Olsson, lyfter fram detta som det stora problemet i kommunen. Kommunchef Tomas Karlsson säger att ett framträdande drag har varit att det från första början funnits politiker som varit inne och petat i verkställigheten. Karlsson menar att detta hänger samman med att politikerna inte arbetade med att ställa upp långsiktiga mål från början. I stället "sprangs det mest runt och lovades saker" till invånarna. Även Rolf Tolander (m) uppmärksammar detta och menar att det "alldeles klart funnits en klåfingrighet från politikernas sida att ge sig in på tjänstemännens områden." Lennart M Pettersson (s) delar synen att rollfördelningen varit ett av de större problemen efter kommunindelningen. Han anser att alldeles för många politiker inte har sett skillnaden på tjänstemanna- och politikeruppgifter.

Implicit i dessa resonemang ligger en värdering – att rollupplösningen skulle vara av ondo. Att denna uppfattning inte delas av alla tydliggörs av Gerhard Olssons argumentation. Han hävdar att om det vore så att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän luckrats upp, så skulle det vara en förändring till det bättre: "Vi som politiker har lokalkännedomen. Vi ska veta saker. Ha koll på saker. Jag som politiker måste kunna ta ansvar, och då ska jag inte kunna skylla ifrån sig på en tjänsteman." Olsson kritiserar föreställningen att det skulle vara sämre politiker i den lilla kommunen. Tvärtom blir summan en kvalitetshöjning:

Det finns enfald i storkommunerna också. Dessutom är allt mycket begripligare och enklare i den lilla kommunen. Således är kompetensen lika stor på politikerna som i en stor kommun, men politikerns uppgift är enklare.

Detta synsätt delar inte Rolf Tolander (m). Han menar att det definitivt finns ett sämre utbud av politiker i den lilla kommunen. "Det räcker", säger Tolander, "med att titta på hur många politiker det fanns innan delningen – 15 i kommunalnämnden och kanske 4 inne i kommunen. Efter delningen är vi runt 100 förtroendevalda, och jag skulle säga att det är många fler än vad man kan engagera." Problemet med att rekrytera politiker accentueras i Lekeberg, menar han. Skälet är att det finns ett spirande föreningsliv och starkt kyrkligt engagemang i kommunen som sväljer många tänkbara politiskt intresserade: "Ett uttryck för detta är att vi nu på senare tid lagt ned kultur- och fritidsnämnden."

Tolander menar att det finns en koppling mellan den bristande kompetensen hos politiker och den turbulens som han säger ha präglad den nya kommunen: "Jag (tror turbulensen) hänger samman med att personligheten får mycket större betydelse i en liten kommun." Att personliga schismer får ett otillbörligt inflytande över kommunpolitiken är något Lennart M Pettersson håller med om: "Jag tror personliga schismer tillåts växa mer i en liten kommun." Även kommunchef Tomas Karlsson gör en liknande koppling, om än indirekt. De personliga motsättningarna i den nya kommunen hänger samman med de nya politikernas orutin: "Jag tror att bristen på långsiktighet och ideologisk politik har gjort att personfrågorna blivit oerhört viktiga här i kommunen." Bristen på långsiktighet har fått till följd att kommunledningen på senare tid bildat en strategigrupp bestående av ledande kommunpolitiker och kommunens förvaltningschefer, där det är meningen att kommunen ska lyfta blicken längre fram och arbeta med mer långsiktiga frågor (*Lekebergsnytt* 2000/2001).

Respondenterna hävdar att kommunen blivit mer överblickbar och lätthanterlig efter delningen. Kommunchef Tomas Karlsson säger att den stora fördelen med att vara egen kommun är att det blivit lättare att få ett helhetsgrepp om kommunen. Även Gerhard Olsson lyfter fram detta som en viktig fördel – politikerna och förvaltningen får en helt annan lokalkännedom och verksamheten har, enligt honom, blivit mer gripbar. Rolf Tolander menar också att erfarenheten i den nya kommunen visar att det är lättare att

greppa verksamheten i en mindre kommun: "Litenheten bidrar till att det är lättare att ha läget under kontroll."

Om detta är den stora fördelen, sett ur verksamhetens perspektiv, så förefaller nackdelen vara intimt knuten till begreppet "sårbarhet", ett ord som samtliga respondenter återkommer till. Kommunchef Tomas Karlsson menar att ett stort bekymmer, sett ur hans förvaltningsperspektiv, just är sårbarheten. Särskilt gäller detta att ha den rätta tyngden på specialkompetens:

Vi är oerhört sårbara vad gäller kompetensen. Till exempel har vi ingen stadsarkitekt, vi saknar juridisk expertis och får förlita oss på att fullmäktigeledamöter inte fattar olagliga beslut (...) Bristen på kompetens gör att vi är oerhört sårbara. Är till exempel vår miljö- och hälsoskyddsinspektör sjuk, så blir det jobbigt...

I påminnande ordalag understryker Tolander att litenheten bidrar till svårigheter att täcka alla områden kunskapsmässigt. Han menar att denna sårbarhet leder till att kvaliteten på vissa delar av verksamheten har blivit lidande. Å andra sidan menar Gerhard Olsson att detta inte är något större problem: "Det finns de som menar att vi inte kan bära upp oss ekonomiskt, och visst, vi köper en del tjänster utifrån. Men jag ser det inte som en nackdel, det är snarare bra. Ta till exempel den brandkårssamverkan vi deltar i. Det är billigare, plus att vi får en kvalitetshöjning på brandförsvaret."

Respondenterna har delade meningar om detta. Tolander konstaterar till exempel att mycket kan lösas genom samarbete, men att kommunen för tillfället är oerhört sårbar. Han påpekar också att den osedvanligt höga omsättningen på chefssidan bidrar till att fördjupa sårbarheten. Leif Karlsson, å sin sida, understryker sin sårbarhetspoäng med att slå fast att: "Till sårbarheten hör också att vi är helt beroende av skatteutjämningsystemet. Utan skatteutjämningsklarar vi inte kommunallagen."

Sammanfattning: Lekeberg

Respondenterna anser att det har varit en svår uppgift att engagera de medborgare som inte redan före delningen hade ett politiskt intresse. Samtidigt tonar en bild fram som antyder att engagemanget och den politiska diskussionen fått ett förnyat liv bland dem som hade ett politiskt intresse redan innan Lekeberg blev egen kommun.

Vad respondenterna lyfter fram som den verkligt stora skillnaden för allmänheten är den förbättrade servicen de menar att

kommunen kunnat tillhandahålla kommuninvånarna. Vad mer förvaltningsrelaterade aspekter beträffar, kan det konstateras att rollupplösningen mellan politiker och tjänstemän, de personliga motsättningarna och bristen på långsiktighet har tillhört de stora problemen i Lekeberg, åtminstone sett utifrån de intervjuades perspektiv.

4.4 Bollebygds kommun

Fakta om kommunen

Folkmängd (1998): 7 948 (medianvärdet för Sveriges kommuner 15 517 invånare 1998).

Medelinkomst (1995): 143 000 kronor/invånare (medianvärdet för Sveriges kommuner är 132 200 kronor).

Valdeltagande (1998): 85,1 procent (medianvärdet för Sveriges kommuner är 81,45 procent).

Typ av majoritet efter 1998: Ett lokalt parti blev vågmästare – styrs av borgerliga partier.

Antal politiker per 1 000 invånare (1995): 12,2 (medianvärdet för Sveriges kommuner är 7,8).

Bakgrund till delningen

Under 1952 års kommunsammanläggningar lades Bollebygds och Töllsjös kommuner samman. Dessa kom att utgöra vad som då fick namnet Bollebygds kommun. Under den andra sammanslagningsomgången, det vill säga kommunblocksreformerna, genomfördes en ny sammanläggning som föregicks av en indelning i kommunblock. Tanken var här att Borås kommun skulle bildas den 1 januari 1974 genom en sammanläggning av Bollebygds, Borås, Dalsjöfors, Fristad, Sandhults och Viskafors kommuner. Men medan övriga kommuner samtyckte till sammanläggningen, motsatte sig Bollebygds kommunfullmäktige och begärde dispens för kommunen att i tre år till förbli egen. Begäran avslogs och Bollebygd tvingades till en sammanläggning.

Nuvarande ordförande för kommunstyrelsen, moderaten Christer Johansson, menar att detta fick till följd att tanken på delning utlöstes nästan omedelbart och egentligen alltid har funnits

på dagordningen. Delvis berodde detta på att många ville fortsätta som egen kommun, men kanske främst beroende på att det blev onaturligt att ha Borås som centralort då Bollebygd alltid haft en större Göteborgsinfluens. Detta blev själva grunden till att diskussionen om kommunindelning alltid kom att finnas latent bland delar av invånarna i Bollebygd.

Denna latent idé fick aldrig något större genomslag förrän Borås kommunfullmäktige den 19 september 1985 beslutade att en fördjupad försöksverksamhet med kommunalnämnder skulle påbörjas ibland annat Bollebygd under mandatperioden 1986–1989. De officiella motiven till detta var, som i de flesta andra fall, att fördjupa demokratin och öka effektiviteten genom att bryta den sektoriserade kommunala organisationen och främja helhetssynen inom skol-, social-, kultur- och fritidssektorerna.

Om detta var målen med reformen, så fick den oavsedda konsekvenser bland annat i Bollebygd. Reformen kom i stället att accentuera engagemanget för en kommunindelning. Några av mina respondenter menar att resursfördelningsmodellen mellan kommundelarna gjorde det uppenbart att Bollebygd missgynnades och ställde det utom allt tvivel för många politiska företrädare att kommundelen skulle klarat sig bättre själva än om de först levererade sin skattekraft in till Borås.

Vad som hände därefter var att bollebygdarna, för att citera centerpartisten Leif Karlsson, "ruvade på möjligheten att bryta sig loss" och att de "tog chansen när möjligheten gavs". Rent faktiskt gick det till så att de olika partigrupperingarna i Bollebygd började dryfta denna fråga internt i början av 1990-talet. Moderaten Christer Johansson berättar att han "någon gång under 1993" samlade representanter för de övriga partierna och förklarade att dessa samtal pågick hos Moderaterna, och då framkom det att diskussionen även pågick inom de andra partierna. Detta fick till följd att Socialdemokraterna, Moderaterna, Folkpartiet och Kristdemokraterna den 15 mars 1993 skrev till Kammarkollegiet och ansökte om att få skiljas från Borås kommun. Denna skrivelse remitterades vidare till Borås kommun för yttrande, vilket fick till följd att kommunstyrelsen beslöt att förutsättningarna för en delning av kommunen skulle utredas (*Regeringsbeslut*, 1993-12-22). Den utredning som sedan gjordes i augusti samma år förhöll sig positiv, eller åtminstone inte negativ, till en delning av kommunen (*Bollebygd – egen kommun?*, 1993).

Efter detta beslutades relativt omgående att bollebygdarna själva skulle få säga sitt i en folkomröstning. Denna folkomröstning hölls i september 1993, och 68,2 procent av de röstberättigade valde att delta i ett val som blev mycket jämnt: 53,2 procent röstade för en delning medan 44,1 procent röstade mot. Förklaringen till det jämna resultatet står enligt de intervjuade att finna i att det fanns en kraftig övervikt för nej i de östra delarna, närmast Borås. I Bollebygds tätort, däremot, fanns en klar övervikt för en delning. Detta innebar att beslutet om kommunindelning fick ett komplicerat förlopp, vilket medförde att Kammarkollegiet motsatte sig en delning av kommunen, och rådde även regeringen att besluta mot en delning. Trots detta fattade den borgerliga regeringen beslut om att dela kommunen strax före jul 1993. Från och med den 1 januari 1995 är Bollebygd därför en egen kommun (jfr Leierdahl & Persson, 2000:38 ff.).

Medborgarengagemang

I vilken utsträckning har medborgarnas engagemang stärkts efter kommunindelningen? Flera respondenter menar att kommunindelningen inneburit en skillnad för gemene man. Leif Karlsson (c) anser att intresset för politik i Bollebygd blivit mycket större sedan delningen:

Det ringer väldigt många för att diskutera politik och frågor som har med kommunen att göra. Tidigare tyckte nog många att det inte var lönt att ringa politiker i Borås. Därför är jag övertygad om att medborgaren blivit mer engagerad. Jag tror att alla i Bollebygd känner en politiker. Gör vi ett överslag har vi ungefär 1 politiker på 80 invånare.

Oppositionsråd Jan Åke Andersson (s) delar denna uppfattning. Han säger att intresset var enormt bland kommuninvånarna strax efter delningen och berättar att han aldrig kunde ta sig hem från affären när han handlade mat efter delningen eftersom alla skulle prata med honom om den nya kommunen: "Före delningen tog detta maximalt 45 minuter!". Även den lokala reportern på orten, Eva-Christina Wiel-Hagberg, säger sig vara övertygad om att folk är mer intresserade av vad som händer i kommunpolitiken:

Det här hänger nog samman med att det varit en oerhörd mediebevakning här, mycket tack vare den konkurrens som finns om prenumeranter mellan *Borås Tidning* och *Göteborgs-Posten* (...). Sedan finns det en lokaltidning på orten, *Annonsmarknaden*, som småfuskar med politikrapportering.

Radio Sjuhärad och Västnytt brukar också rapportera härifrån. Det klart att en sådan täckning bidrar till engagemanget.

Christer Johansson (m), tillhör också dem som menar att engagemanget utan tvekan blivit större. Bland annat säger han att detta märks på massmediebilden, där insändare som berör Bollebygds kommunpolitiker blivit fler, men även på att partiarbetet i hans moderatgrupp fick en nytändning: "Vi i moderaterna var på väg mot en ordentlig nerförsbacke vid tidpunkten då kommunen delades. Sen fick vi en nytändning, och det förs helt klart en större diskussion nu." Ett annat tecken på medborgarnas ökade engagemang är det faktum att ett helt nytt parti uppstod som konsekvens av kommundelningen – Nya kommunpartiet (nkp).

Även om de intervjuade till större delen är positiva till kommundelningens inverkan på medborgarens engagemang, antyds det stundtals att den initiala aktiviteten börjar avta. Christer Johansson (m), som vittnade om ett ökat engagemang efter delningen, säger han att han har tyckt att det är svårt att omvandla detta intresse till praktisk politik. Det har varit svårt att hitta de naturliga formerna för att dra in allmänheten i beslutsprocessen, menar han. Utanför de politiska föreningarna är det svårare att engagera folk, säger han. Johansson menar att det var enklare att engagera en period efter delningen, men att det blivit något av en vardagslunk nu. Detta är något som Jan Åke Andersson återkommer till: "Vi har kommit in i en annan fas efter nyhetens behag. Man frågar inte lika mycket på gatan längre."

En av förgrundsgestalterna i det nya partiet, Axel Staaf, är mer uttalat pessimistisk angående hur väl kommundelningen bidragit till ett ökat engagemang. Visserligen tror han att medborgaren upplever att det händer mer i kommunen och att politiken kommit närmare dem. Men detta behöver inte ha något med demokrati att göra, enligt honom. Staaf säger i stället att "demokratin är det inget vidare med. Beslut och åsikter är oerhört fastlåsta och den vanlige medborgaren kommer egentligen aldrig in." Av princip är han ändå positiv till kommundelningen, eftersom den i alla fall har gett medborgarna bättre förutsättningar att komma in i den politiska processen. Vad gäller medborgarinflytandet är Staaf övertygad om att det blivit lättare att nå politikerna. Han anser dock att det är viktigt komma ihåg att det är en sak att ha möjlighet att nå politikerna, en annan att faktiskt kunna påverka dem: "I princip är det så att medborgaren bara har möjlighet att tycka till vart fjärde år, och här tycker jag att politikerna får skylla sig själva som inte

öppnat upp bättre.” Även om det verkar finnas vissa tvivel beträffande hur väl man lyckats vidmakthålla det initiala engagemanget, så är flertalet respondenter övertygade om att medborgaren verkligen ser en positiv skillnad efter kommunindelningen. Leif Karlsson (c) lyfter fram att skolan på orten byggts om sedan delningen och att centrum rustats upp. Christer Johansson (m) understryker att folk kan med egna ögon se att frågor som var riktiga långbänkar i Borås, till exempel ombyggnaden av centrum, faktiskt har blivit åtgärdade sedan Bollebygd blev egen kommun. Eva-Christina Wiel-Hagberg (lokalreporter) pekar också på denna aspekt: ”Nu kan invånarna rent fysiskt se att det är en ny planering av orten. Centrum har rustats upp, skolorna har reparerats. Ja, saker som bara stod och stampade inne i Borås har blivit genomförda.”

Förvaltningseffekter

Samtliga respondenter tar upp problem med hur rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän påverkas när antalet politiker ökar så kraftigt som det gjort efter delningen. Jan Åke Andersson kommenterar:

Vi har fått in ett antal politiker som aldrig varit inne i politiken tidigare. De är ofta dåliga på att försvara politiska beslut när de träffar folk som ifrågasätter dem på stan. Det här har också inneburit att vi har fått problem med rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker.

Christer Johansson berör också denna aspekt av kommunindelningen som något problematiskt. Han menar att upplösningen av rollfördelningen har att göra med att den samlade erfarenheten av politiskt arbete blivit mindre och att de oerfarna politikerna inte alltid lägger en politisk aspekt på frågorna. Detta har fått till följd

att det uppstår konflikter mellan politiker och förvaltning. Politikerna låter sig förledas att ge löften på områden som egentligen hör tjänstemännen till. De för helt enkelt inte diskussionen på det principiella plan som de borde hålla det.

Hela förklaringen till rollupplösningen ligger inte bara i politikernas oklara rolluppfattning utan även i det faktum att rollupplösningen mellan politiker och tjänstemän inte är klar för allmänheten. De ser ofta inte någon skillnad på politiker och tjänstemän. ”I en sådan här lite kommun går folk till den man känner.”, säger Johansson

Leif Karlsson (c) håller med om att det kan finnas exempel på politiker som inte kan skilja mellan politiker- och tjänstemannauppgifter. Han menar dock att fenomenet inte är särskilt vanligt, och att detta säkert är lika ofta förekommande inne i Borås. Desutom väcker han frågan om det motsatta problemet, som han menar lika gärna kan uppstå i en liten kommun: "Ibland tar sig tjänstemännen in på politikernas områden, kanske för att vi inte alltid har så starka politiker."

Apropå förvaltningens situation efter delningen noterar Christer Johansson (m) att den uppenbara fördelen med kommunindelningen har varit att förvaltningen har blivit betydligt smidigare och effektivare. Johansson understryker kraftfullt att fördelen med den lilla kommunen är att förvaltningen blivit mer flexibel och att det mesta blivit lite mer lätthanterligt. Vidare är han noga med att lyfta fram att förvaltningen fått betydligt bättre överblick över den kommunala verksamheten, mycket tack vare att förvaltningen nu är samlad i ett och samma hus.

Men Johansson uppmärksammar också baksidan av detta mynt – kommunen är sårbar för oförutsedda, obudgeterade händelser. Även Jan Åke Andersson pekar på hur sårbar kommunen är: "Det räcker med att det föds ett par gravt handikappade barn i kommunen, så får vi underskott med en gång." Förutom den rent påtagliga ekonomiska sårbarheten som rör de snäva budgetramarna, uppmärksammar några av de intervjuade att spetskunskapen har fått ge vika på vissa områden. Såväl Johansson som Leif Karlsson pekar på att tjänstemannakompetensen blivit svagare och att kommunen blivit beroende av experter utifrån.

I anslutning till kompetensdiskussionen nämner flertalet respondenter att kommunen haft otur i rekryteringen av chefstjänstemän. Leif Karlsson (c) uttrycker det som att: "Vi har gjort många förödande felrekryteringar. Det har varit stor omsättning på tjänstemän", vilket även Jan Åke Andersson (s) och Axel Staaf (nkp) påpekar. Christer Johansson förstärker denna bild av ett av de mer påfallande problemen i den nya kommunen: "Alla rekryteringar var inte optimala och vi fick in folk i organisationen som vi inte ville ha. Detta kan vi se i den turbulens med en del chefstjänstemän."

En fråga som förtjänar omnämnande i samband med diskussionen om turbulensen med tjänstemännen hör samman med vad *Borås Tidning* (1999-08-13) skrev strax efter att Bollebygds borgerliga partier enades om att bilda majoritet: "Kanske kan detta bli början till slutet på en lång period av pajkastning, person-

motsättningar och politiska blockeringar.” Några respondenter har berört denna fråga. Till exempel konstaterade Leif Karlsson att det varit mycket trötter både inom och mellan partierna: ”Detta beror nog på att många personer har varit orutinerade.” Hans slutsats av detta är att personligheten kan bli betydligt viktigare än den förda politiken i en mindre kommun.

Ett föga uppmärksammat perspektiv i kommundelningsdiskussionen är en problematik som hör samman med att delningen av Borås förde med sig att ett nytt parti bildades – Nya kommunpartiet. Bildandet av partiet hör intimt samman med ett viktigt argument mot delningen, nämligen att de som befann sig i den nybildade kommunens ytterområden trodde att de skulle bli bortglömda av Bollebygd. Axel Staaf menar att ytterdelarna trodde att Bollebygd skulle komma styra på samma sätt som Borås och försumma *sina* ytterområden. Denna skepticism mot Bollebygd som egen kommun ledde till att tvivlarna kom att bilda Nya kommunpartiet. Axel Staaf menar att de östra delarnas motstånd ledde till att politikerna redan från början var medvetna om den här problematiken, vilket bidragit till att de farhågor som ytterområdena hade inte besannats.

Men detta förefaller bara vara en del av sanningen. Christer Johansson, Jan Åke Andersson och Leif Karlsson vittnar alla tre om att det fortfarande finns spänningar, främst med en ort som heter Töllsjö. De menar att det historiskt sett funnits en byfejd mellan Bollebygd och Töllsjö samt att Töllsjöborna sällan är nöjda med de beslut som fattas inne i Bollebygd. En av respondenterna sa att det till och med gått så långt att några Töllsjöbor säger att de hellre vill bli en del av Alingsås kommun än att tillhöra Bollebygd. På så sätt kan kommundelningen sägas ha återväckt en nygammal inomkommunal spänning av det slag som bidrog till att Bollebygd självt ville bryta sig loss från Borås.

Sammanfattning: Bollebygd

Fyra av de fem respondenterna lyfter fram delningens positiva effekter för medborgaren – att den verkligen haft betydelse för allmänheten och att invånarna i Bollebygd blivit mer intresserad av vad som händer i politiken. Den ende som egentligen uttalar sig negativt om de demokratiska effekterna tror ändå att medborgaren upplever att politiken kommit närmare och att delningen skapat bättre förutsättningar att komma in i den politiska processen.

Samtidigt är respondenterna närmast eniga om att det starka engagemang som fanns i början har avtagit och att något av en vardagslunk har infunnit sig.

Vad förvaltningsrelaterade infallsvinklar beträffar, lyfter de intervjuade fram att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän rubbats som följd av att många oerfarna politiker kommit in i kommunpolitiken. Somliga menar också att detta bidragit till att det blivit betydligt mindre ideologisk diskussion i politiken. En fördel som dock lyfts fram är att förvaltningen blivit betydligt smidigare, mer effektiv och att överblicken över den kommunala verksamheten förbättrats. Baksidan på det myntet är att kommunen blivit mer sårbar för till exempel obudgeterade händelser.

En ytterligare intressant aspekt som träder fram ur intervju-materialet är att det varit en hel del personliga bråk i politiken, och någon av de vidtalade drar slutsatsen att personligheten kan komma spela betydligt större roll i en liten kommun än vad den gör i en större.

4.5 Nykvarns kommun

Fakta om kommunen

Folkmängd (1998): 7 724 (medianvärdet för Sveriges kommuner 15 517 invånare 1998).

Medelinkomst (1995): Jämförbara siffror finns inte tillgängliga – databasen Kfakta01 täcker ej in Nykvarn.

Valdeltagande (1998): 81,7 procent (medianvärdet för Sveriges kommuner är 81,45 procent).

Typ av majoritet efter 1998: Ett lokalt parti blev vägmästare – styrs nu av (fp) och (s).

Antal politiker per 1 000 invånare (1995): Jämförbara siffror finns inte tillgängliga.

Bakgrund till delningen

När Nykvarns kommun del var en integrerad del av Södertälje bestod kommunen av två församlingar – Taxinge och Turinge. Innan dess, det vill säga mellan 1863 och 1951, utgjorde Taxinge församling en egen kommun i Södermanlands län. Under den första

kommunsammanslagningssomgången 1952 uppgick så Taxinge i Mariefreds stad. Turinge, i sin tur, utgjorde en egen kommun från 1863 till 1970. Från och med 1971 kom bägge dessa församlingar, Taxinge och Turinge, att uppgå i Södertälje kommun.

Även om det kan ha funnits missnöje med sammanläggningarna 1971, fanns egentligen aldrig någon organiserad kampanj för att återgå till de tidigare kommunerna förrän Södertälje kommun införde kommunaldelsorganisation 1989. Först då kom Taxinge och Turinge att slås samman till Nykvarns kommunaldel. Någon organisation kring utbrytningsfrågan tycks det dock aldrig ha uppstått förrän i mitten av 1990-talet, enligt Märtha Dahlberg (s), som följt av den konjunktturnedgång som inträffade i början av 1990-talet. Detta fick till följd att Södertälje, liksom andra kommuner, började spara. Dahlberg menar att stora delar av missnöjet kan härledas hit: I förhållande till övriga delar av kommunen är Nykvarn är en "lätt" kommunaldel, utan större omkostnader på den sociala sidan. Här finns få invandrare, få arbetslösa, få sociala problem. Detta, menar Dahlberg, var en orsak till att Södertälje började skära ner i Nykvarn: "Till slut kom det en punkt då Nykvarnsborna kände att de inte kunde spara mer."

Inger Eriksson, kommunchef i Nykvarn, menar att det mer handfasta initiativet till delningen kom från Nykvarns företagare och föreningsliv, ett initiativ som snabbt fick stöd från de borgerliga partiorganisationerna på orten. Utvecklingen av aktiviteten kan summariskt beskrivas som följer. Under våren 1995 hölls ett möte där Rotary, Företagarförbundet och privatpersoner deltog. Mötet mynnade ut i att mötesdeltagarna beslutade att genomföra en undersökning för att se om invånarna i Nykvarn ställde sig bakom kravet att utreda förutsättningarna för en delning. Ungefär samtidigt bildades den kampanjgrupp som arbetade för en delning. Under elva dagar i maj, den 20 till den 31 maj, genomfördes en namninsamling i syfte att utröna Nykvarnarnas inställning till att skapa egen kommun. Totalt fick delningsaktivisterna omkring 2 200 underskrifter. Önskan om en utredning bifölls i kommunaldelsnämnden som sedan skickade in begäran om utredning till Södertälje (jfr Leierdahl & Persson, 2000). Kommunfullmäktige i Södertälje beslutade i sin tur att skicka denna begäran vidare till Kammarkollegiet, en utredning som sammanställdes vintern 1996. Därefter beslutades det att Nykvarnsborna själva skulle få uttrycka sin åsikt i en folkomröstning. Den 25 maj 1997 gick omkring 70 procent av Nykvarns röstberättigade för att avgöra

om att bli egen kommun. Resultatet innebar att 77 procent ville bryta sig loss från Södertälje. Den 18 december 1997 fattade regeringen beslutet att Nykvarn skulle få bilda egen kommun från och med den 1 januari 1999.

Medborgarengagemang

Till skillnad från den traditionella kommunala modellen med politiska nämnder kopplade till en förvaltning, valde Nykvarn omedelbart att organisera sitt arbete lite annorlunda vid uppbyggandet av den nya kommunen. Det speciella med denna organisation var följande. I stället för att jobba med politiska nämnder kopplade till en förvaltning arbetar Nykvarn via sex så kallade beredningsgrupper. Varje parti i fullmäktige har en representant i respektive beredning. Den bärande tanken med modellen är att politikerna och inte, som det fanns en tendens till tidigare, tjänstemännen ska formulera de övergripande strategiska målen och visionerna samt att medborgarnas inflytande ska öka.

En av kommunstyrelsens två ordförande, Christina Berlin (fp), förklarar hur idén om att organisera sig annorlunda fick fäste: "Vi tänkte att nu när vi får något nytt, så ska vi också göra något nytt! Vi undrade hur vi ska få folk att fortsätta sitt politiska engagemang nu när de var så engagerade kring folkomröstningen." Kommunchefen Inger Eriksson blev den som fick uppdraget att skapa den politiska organisationen. Enligt henne var det inget tvivel om att demokratifrågan skulle stå i fokus för hennes arbete: "Mitt uppdrag var att skapa en organisation som vitaliserade demokratin", säger hon.

Eftersom en av kungstankarna bakom kommunindelningen var att öka medborgarnas engagemang är det rimligt att ställa sig frågan hur väl den nya organisationen lyckades med att dra in medborgarna i den kommunpolitiska processen. I detta avseende är det intressant att notera att det till beredningsgrupperna initialt fanns sex referensgrupper kopplade. Dessa bestod av "vanliga" Nykvarnsbor som alla jobbade med de frågor respektive beredningsgrupp ansvarade för. De var så att säga den medborgargrupp som beredningsgrupperna skulle arbeta med. Referensgrupperna hade till uppgift att försöka ge sitt svar på frågan "Vad vill vi med Nykvarn?". Inger Eriksson menar att dessa grupper var mycket engagerade och skrev en önskelista om vad de ville ha i ett framtida Nykvarn. Dessa listor

överlämnades till arbetsutskottet, där Eriksson säger att de tyvärr blev liggande i pärmar. "Klart att detta ledde till besvikelse", menar hon. En Nykvarnsbo kommenterade just detta i en artikel i *Dagens Nyheter* (2000-09-03): "Väldigt få av referensgruppernas idéer, som engagerade många invånare, har blivit genomförda." Ytterligare en indikation på att referensgruppernas arbete inte riktigt togs till vara av de ansvariga politikerna är den salva som Nykvarnspartiet riktar mot de ansvariga på sin hemsida, där man kan läsa: "Luften har redan gått ur arbetet i referensgrupperna, som alltid när dialogen blir enkeliktad och man inte tas på allvar" (www.nykvarnspartiet.com/debatt).

Denna bild av omorganisationens åtminstone partiella misslyckande att dra in medborgaren i politiken skisseras också i *Svenska Dagbladet* (1999-07-03), där en Nykvarnsbo uttrycker det som att "politikerna och kommunledningen (har) haft svårt att hitta en fungerande form för de referensgrupper som ska vara medborgarnas kanal till kommunfullmäktiges sex olika beredningsgrupper", och att orsaken till att två tredjedelar av referensgrupperna lades ner var, åtminstone enligt Lars Pousette (m), att "folk i referensgrupperna kände inget stöd från oss politiker."

Märtha Dahlberg (s) och kommunchefen Inger Eriksson menar dock att upplösandet av referensgrupperna inte behöver ses som några större misslyckanden eftersom många av de som hoppade av referensgrupperna senare kom att gå med i de politiska partierna.

Även om det går att tolka det "partiella misslyckandet" med mer positiva glasögon, saknas inte annan typ av kritik mot den nya kommunen. Till exempel är nykvarnspartisten Göran Lundbom skeptisk till hur de styrande har handskats med den nya kommunen. Han anser att det är en svår fråga att besvara huruvida den nya organisationen lyckats dra in medborgarna i politiken: "Det är tveksamt, skulle jag säga. Ibland arbetar politikerna som om de ville skapa ett mini-Södertälje i stället för ett nytt Nykvarn." Även vänsterpartisten Allan Harju, som efter delningen blivit positiv till kommunindelningen, framför kritiska synpunkter mot hur illa litenheten utnyttjats: "Det finns exempel på att saker och ting inte fattats i demokratisk anda här i kommunen. Försäljningen av centrum är odemokratiskt genomförd och det har inte alls diskuterats brett hur detta ska gå till. Nykvarnsborna har fått läsa i tidningen att centrum ska säljas." Ytterligare tveksamheter till den stärkta demokratin i den nya kommunen rör turerna kring kommunens bostadsbolag, något som bland annat uppmärksammats på den lokala *Länstidningens* ledarsida: "I en kommun som profilerat sig

kring ett breddat medborgarinflytande har politikerna fullständigt släppt kontrollen över bolaget (...) Det gungar under demokratin i Nykvarn." (*Länstidningen Södertälje* 2001-04-23).

Om respondenterna visar upp en tämligen samstämmig bild av att den nya *organisationen* inte lyckats fullt ut med att få in medborgaren i beslutsprocessen, så är grundtonen i de flesta intervjuerna ljus beträffande vad kommundelningen i sig har fått för kommundemokratiska effekter – den har gjutit liv i engagemanget. Det vanligaste sättet att motivera detta på är som Märtha Dahlberg, (s) – den andra av Nykvarns två ordförande – gör, nämligen att det nu finns fler politiker per capita. Christina Berlin sammanfattar denna tankegång när hon konstaterar att Nykvarn efter delningen fått upp mot 90 nya politiker, vilket betyder att "kommunen har fått fler 'öron' och många fler kanaler in i det politiska systemet."

Både Berlin och Dahlberg vittnar om att den konkreta konsekvensen av detta blivit att Nykvarnsborna känner sina politiker betydligt bättre än vad invånarna i en större kommun gör. Detta tar sitt konkreta uttryck i att de blir stoppade när de är ute och går på orten av invånare som frågar om kommunpolitiken. "Det märkte jag aldrig tidigare", säger Berlin, "och det beror inte bara på att jag är KS-ordförande. Även andra politiker blir stoppade på gatan". De båda KS-ordförandena får stöd för detta av en Nykvarnsbo som tidigare var motståndare till delningen, men i efterhand börjat se fördelarna: "Jag tror att delningen varit bra för demokratin. Politikerna är lätta att komma i kontakt med" (*Dagens Nyheter*, 2000-09-03). Nykvarnspartisten Göran Lundbom bekräftar denna bild av ett ökat politiskt samtal på orten:

Jag tror helt klart att det skapats en bättre plattform för nykvarnaren att delta politiskt. Tidigare fanns det 15 politiker i kommunalnämnden. Nu har vi runt 100 politiker i kommunen. (...) Det är många som kommer fram och frågar mig om till exempel bostadsproduktion och om skolan.

Lundbom lyfter också fram ett inslag i Nykvarns kommunpolitik som han tar till intäkt för att engagemanget har ökat efter delningen, nämligen bildandet av det renodlade lokala partiet Nykvarnspartiet: "(Kommundelningen) har fått skjuts på engagemanget, vilket inte minst märks genom att vi har ett nytt parti som har hundratalet medlemmar, ett parti som också fått starkt stöd av väljarna (7 av 31 mandat, min anmärkning)".

De jag har intervjuat är samtliga nöjda med kommundelningen och samtliga pekar också på vissa positiva medborgardemokratiska effekter av delningen. Ska något problem lokaliseras, så är det just att de mer organiserade försöken att få in allmänheten i det politiska livet kommit på skam, vilket upplösandet av de fyra referensgrupperna kan tolkas som. En annan signal på att det är svårt att på ett mer organiserat sätt få in allmänheten, är att de politikercaféer som kommunen anordnat knappast varit någon succé. Där har idén varit att medborgare och politiker ska kunna träffas på ett mer naturligt sätt över en kopp kaffe i samband med fullmäktigemötena, men väldigt få medborgare har tagit chansen och kommit. Märtha Dahlberg förklarar den relativt dåliga uppslutningen kring den organiserade medborgerliga aktiviteten i den nya kommunen med orden: "Sanningen är väl den att folk har så mycket att göra. Så när allt rullar på kommer folk inte till öppna möten eller till fullmäktige." Inger Erikssons förklaring till den dåliga uppslutningen talar samma språk. Troligen, menar hon, är det så att invånarna i Nykvarn är politiskt intresserade, men att det tar sig andra uttryck än genom de traditionella kanalerna.

Därför är det lämpligt att låta en positiv ton avsluta genomgången av medborgaraspekten. Resultatet från en opinionsundersökning som gjordes i åtta Södertörnskommuner hösten 2000 talade sitt tydliga språk. Undersökningen visade att invånarna i Nykvarn anser sig ha större möjligheter till inflytande i kommunen jämfört med vad invånarna i de andra sju kommunerna anser att de har i sina kommuner. Sju av tio nykvarnare anser att de har goda möjligheter till inflytande över barnomsorgen. Sex av tio anser samma sak beträffande skolan och äldreomsorgen, och lika många menar att det är lätt att komma i kontakt med politikerna.

Förvaltningseffekter

Som antyddes tidigare var en av tankarna med den nya organisationen i Nykvarn att minska tjänstemännens makt. Tanken var att politikerna, och inte tjänstemännen, skulle formulera de övergripande målen och visionerna för kommunens verksamhet.

Christina Berlin väcker dock en intressant fråga när hon pekar på att detta med att politikerna i beredningsgrupperna ska formulera visioner inte varit helt problemfritt. Det har, enligt henne, funnits en tendens till att politikerna har tagit på sig

tjänstemannauppgifter när de arbetat i beredningsgrupperna. Hon säger att det kan bero på att somliga tror att man kan göra lite som man vill nu när kommunen befinner sig i en "nybyggarfas". Berlin menar att detta sannolikt hänger samman med att så många erfarna förtroendevalda kommit in i kommunpolitiken. Hennes uppfattning är att många av de nya tror att saker och ting är enkla i politiken, att problem bara kan "fixas". Märtha Dahlberg rör sig i samma tankebanor när hon säger att hon i början kände att det fanns ett väldigt egenintresse i de nya politikernas engagemang: "Det kändes som om att folk passade på och engagerade sig för att driva sådana frågor som gynnade dem själva och missade kanske lite poängen med politikens villkor."

Göran Lundbom sätter också fingret på detta när han uppmärksammar att det ibland kan vara ett problem att många av de mindre erfarna politikerna inte alltid inser att demokrati tar tid. Berlin tror att det kommer att krävas tid att komma till rätta med detta, och att det krävs tid för de nya politikerna att lära sig att stå för sin politikerroll. Allan Harju anser till om med att detta tillhöra de stora problemen med den nya kommunen.

Göran Lundbom väcker en annan fråga beträffande relationen mellan politiker och tjänstemän i den lilla kommunen. Han påpekar att det finns en baksida med närheten mellan politiker och medborgare som går ut på att vänskapsband kan komma att påverka politikerrollen. Han konstaterar att "Det är klart, man måste sin passa sin tunga som politiker när vänner och grannar kommer och frågar om saker så att man inte lovar att fixa deras problem." Även Märtha Dahlberg tar upp risken med närheten mellan politiker och invånare, och menar att "det finns exempel på folk som är vänner med politiker som tror att de, tack vare sin position, kan påverka politiken genom sina vänskapsband."

Ännu en aspekt förtjänar att tas upp som inte direkt anspelar på demokratitemat, men återkom i flera av intervjuerna när frågan ställdes "Vilka nackdelar har det varit med kommunindelningen?". Många pekade på att kommunen hade blivit betydligt mer sårbar efter delningen jämfört med innan. Allan Harjus pekade på att kommunen troligen kommer att få det oerhört svårt att klara ekonomin i framtiden, och att alla större projekt måste finansieras via kraftiga lån.

Även Göran Lundbom kretsade kring sårbarhetstemat och konstaterade att "en (...) nackdel är att vi är ganska sårbara, bara en sådan enkel sak som att få tag på personal till vissa saker, som

exempelvis personliga assistenter.” Lundbom menade också att ett ytterligare problem hade att göra med den egna kompetensen, som han inte tyckte var ordentligt uppbyggd ännu: ”Till exempel får vi ordna jurist- och informationsansvarig från annat håll.” Även kommunchefen Inger Eriksson underströk sårbarheten i den lilla kommunen, och gav ett konkret exempel: ”Här i förvaltningen blir det ju tydligt med den sämre vikariesituationen.”

En avslutande punkt att ta upp hör samman att en av de två resterande referensgrupperna (de var sex ursprungligen) kallas *yttedelsgruppen*. Det är en grupp som försöker tillvarata yttedelarnas intressen gentemot Nykvarn centralt, och de frågor som dryftas där rör avfarter, skolskjutsar, friskolor och järnvägsövergångar. En orsak till att över huvud taget nämna detta är att det funnits tendenser i samtliga de övriga undersökta fallen som pekat mot att en ny inomkommunal geografisk konflikt blossat till liv efter delningen, och en mindre ort i den nya kommunen har känt sig förfördelad. Göran Lundbom anser dock inte att det finns några förutsättningar för en sådan konflikt i Nykvarn i dag, främst för att Taxinge inte är någon egentlig tätort. *Länstidningen Södertäljes* chefredaktör, Torsten Carlsson, vittnar dock om att tidningen flera gånger mottagit upprörda insändare från Taxingebor som irriterar sig på att Nykvarn bara satsar på centralorten medan yttedelen – Taxinge – försummas. I linje med detta menar Inger Eriksson att det är viktigt att ta tillvara Taxinges intressen, så att de inte utvecklas till en periferi i kommunen i framtiden.

Sammanfattning: Nykvarn

Även om den politiska organisation Nykvarn som skapade efter delningen inte riktigt motsvarade förväntningarna att skapa kontaktytor mellan medborgare och invånare som gör invånarna mer delaktiga i beslutsfattandet, så är grundtonen i intervjuerna att kommundelningen i sig fått goda kommundemokratiska effekter. De indikationer som tas till intäkt för detta är bland annat att fler politiker per hundra invånare innebär att beslutsfattarna har fler öron ute i kommunen att ta in synpunkter med, att det skapats ett nytt parti som har ett starkt väljarstöd och att politikerna blivit mer lättillgängliga. Till yttermera visso visar en opinionsundersökning gjord i de åtta Södertörnskommunerna att invånarna

i Nykvarn anser sig ha större möjligheter till inflytande i sin egen kommun jämfört med vad invånarna i de andra sju ansåg.

Vad relationen mellan politiker och förvaltning beträffar, är slutsatsen att många nya, oerfarna politiker kommer i systemet, kombinerat med den ökade närheten mellan politiker och medborgare, har potential att fördunkla rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän.

Somliga uttryckte också oro för vad som skulle ske om det dök upp stora, obudgeterade utgiftsposter. Några pekade på att ytterligare ett problem med litenheten var att utbudet av personal hade blivit mindre, vilket till exempel bidragit till en sämre vikarie-situation i kommunen. Kommunen har helt enkelt blivit mer sårbar för sjukdomsfall och oförutsedda utgifter.

4.6 Sammanfattande jämförelse

Här ska kortfattat några tentativa slutsatser dras utifrån de fem fallstudierna. Vilka erfarenheter har de fem kommundelarna gemensamt? Vilken sorts principiell problematik finner vi som kan ha generell bäring för såväl forskare som praktiker som intresserar sig för kommundelningsfrågan?

Medborgarengagemang: sammanfattning

Ett övergripande gemensamt drag hos de intervjuade i samtliga kommuner är uppfattningen om att kommunpolitikern, och därmed också politiken, blivit mer *synlig* tack vare den närhet som uppstått mellan beslutsfattare och de som berörs av besluten. Många av de intervjuade politikerna vittnar om ett ökat intresse för kommunpolitiska frågor och exemplifierar inte sällan med att de efter delningen kommit i en mer naturlig, *spontan* dialog med medborgarna när de möter invånarna på gator eller i affärer. Ofta används synlighetsargumentet för att stärka påståenden om förbättrad närdemokrati, till exempel att fler politiker per hundra invånare innebär att det finns fler kontaktytor mellan väljare och valda i kommunen, att politikerna blivit lättillgängliga för medborgaren och att det därför blivit enklare att ta in synpunkter från kommuninvånarna i allmänhet.

Samtidigt förefaller problemet kvarstå i de nya kommunerna vad beträffar att få i gång ett *mer organiserat* medborgerligt engage-

mang kring kommunpolitiska frågor. En inte helt ovanlig uppfattning bland respondenterna är att *det stora flertalet* inte utnyttjar de möjligheter litenheten skapar. Flera respondenter menar att det är en svår uppgift att engagera medborgare som inte redan före delningen hade ett politiskt intresse. Emellertid vittnar många om att engagemanget och den politiska diskussionen fått en förnyad vitalitet bland dem som hade ett visst mått av politiskt engagemang redan före delningen, samt att den del av de redan politiskt intresserade som tyckte att det var för långt till beslutsfattarna i den större kommunen har fått det lättare att nå fram med sina åsikter efter delningen.

Något som är tankeväckande i sammanhanget är att respondenterna i två av fallen, Bollebygd och Lekeberg, uppmärksammade att den stora skillnaden för medborgaren i allmänhet *inte* var att medborgarens tillgång till beslutsfattarna hade underlättats, utan snarare att kommunindelningen inneburit en förbättrad service till kommuninvånarna. Kommunens leveransförmåga av service ansågs ha förbättrats som följd av delningen, medan medborgarengagemanget föreföll spela en lite mindre roll.

Två av fallen får anses utmärka sig från de övriga. Det kanske mest uppseendeväckande är att Nykvarns kommun är den enda av de undersökta kommunerna som på allvar verkar ha ställt sig frågan: Hur gör vi för att få in medborgaren i kommunpolitiken, nu när vi ska skapa en ny organisation? Även om den organisation som skapades efter delningen inte riktigt motsvarade förväntningarna – att göra fler invånare mer delaktiga i beslutsfattandet – så var grundtonen i intervjuerna att kommunindelningen *i sig* fått goda kommundemokratiska effekter. Framför allt pekar man på två indikatorer för att föra detta påstående till bevis: att det bildats ett nytt parti i kommunen som fått många medlemmar och starkt väljarstöd, samt att den opinionsundersökning som gjordes i de åtta Södertörnskommunerna visade att invånarna i Nykvarn anser sig ha större möjligheter till inflytande i sin kommun jämfört med vad invånarna i de andra sju ansåg att de själva hade.

Fallet Gnesta var speciellt i det avseendet att det var svårt att få någon av respondenterna att helhjärtat vittna om kommunindelningen som en omvälvande deltagardemokratisk reform. De som intervjuades andades samtliga besvikelse, och det föreföll som att deras förväntningar inför delningen inte hade infriats. De flesta menade visserligen att kommunindelningen skapat en alldeles utmärkt plattform och de facto är en fantastisk möjlighet att dra in

medborgaren i beslutsprocessen. Men denna potential har inte förlöst, ansåg respondenterna. Snarare är deras intryck att medborgarengagemanget *inte* ökat nämnvärt efter delningen. Detta förklaras på två diametralt olika sätt. Å ena sidan menar de att människor inte är intresserade av att engagera sig politiskt, förutom när något händer som berör individen direkt. Å andra sidan hävdar de att politikerna varit dåliga på att dra nytta av litenheten och inte aktivt arbetat för att få in medborgarna i kommunpolitiken.

I somliga intervjuer, framför allt i Bollebygd, vittnas det om att det starka medborgerliga engagemang som ackompanjerade kommundelningskampanjen successivt övertagits av en vardagslunk som infunnit sig efter nyhetens behag. Detta skulle kunna vara en indikation på att Kolam & Ekman (1992) har rätt i sin iakttagelse, att det ökade medborgerliga engagemanget efter 1980-talets kommundelningar ökade en tid efter delningen, för att efter en tid återgå till samma nivå som förut.

Vidare är det värt att uppmärksamma att många av de intervjuade säger att litenheten i kombination med den ökade andelen oerfarna politiker bidragit till att det blivit för mycket fokus på sakfrågor. Detta har bidragit till brist på långsiktighet och lett till ett minskat inslag av ideologisk politik, vilket bekräftar tidigare erfarenheter (Ehnmark, 1997). Somliga säger sig därför sakna ideologiska bollplank och en mer grundläggande ideologisk diskussion efter delningen. I några av kommunerna menar man att en bieffekt av detta blivit att privata "käbbel" mellan politiker fått större betydelse på den substantiella politikens bekostnad. Inte så få respondenter vittnar om att relativt hårda personliga schismer kommit att prägla kommunpolitiken sedan delningen.

En intressant, och inte helt oväsentlig not, är att ingen av respondenterna ångrar delningen.

Förvaltningseffekter: sammanfattning

Vad gäller de förvaltningsrelaterade frågorna är ett uppenbart gemensamt drag för alla kommunerna att rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker luckrats upp efter delningen. Rollupplösningen sägs bero på kombinationen av många nya, oerfarna politiker i kommunpolitiken samt att omorganisationen även

inneburit ökad närhet mellan politiker, tjänstemän och medborgare. Flera menar också att detta hänger samman med det ökade inslaget av sakpolitik och den motsvarade minskningen av ideologisk politik.

Rollupplösningen beskrivs och värderas dock på lite olika sätt. Enligt de flesta intervjuade är det vanligast förekommande att politikerna tar sig in på tjänstemännens områden genom att ägna sig åt det som de flesta refererar till som cykelställsfrågor eller att de lovar "mannen på gatan" att ordna deras problem rakt över bord. Men någon pekar också på att det finns exempel på motsatsen, att tjänstemännen agerar som politiker och formulerar långsiktiga visioner på bekostnad av de mer oerfarna, lite svagare politikerna. Här finns det uppenbara likheter med effekterna av stadsdels- och kommunaldelsreformerna, där forskning på olika sätt har pekat på hur rollfördelningen mellan grupperna påverkas som följd av stadsdels- eller kommunaldelsreformer (t.ex. Erlingsson & Nilsson, 2000; Rudelius, 1997; jfr Svensson, 1994).

Enligt somliga respondenter är en av de mest positiva effekterna att förvaltningen blivit betydligt smidigare och mer effektiv. Förvaltningen har blivit mer flexibel och kommunen sägs kunna ha ett bättre grepp över kommunen som helhet. Utöver detta lyfter somliga intervjuade fram att förvaltningen blivit mer lyhörd för medborgarens behov och att det därför blivit lättare att följa kommuninvånarens vilja. Här är dock Gnesta återigen ett undantag, där flera uttrycker besvikelse med att förvaltningsapparaten inte anpassats till litenheten så att de önskade effektivitetsvinster uteblivit.

Emellertid har den smidighet som följer av litenheten en baksida som samtliga respondenter, med något enstaka undantag, uppmärksammar. Det övergripande problemet i de nya kommunerna verkar vara att förvaltningen blivit mer *sårbar* för oförutsedda händelser och/eller obudgeterade utgifter. Många nämner också den svagare spetskompetensen som exempel på denna sårbarhet och det faktum att många tjänster får köpas utifrån. Denna iakttagelse bekräftar de slutsatser som dragits i studier som fokuserat specifikt på förvaltningen i de delade kommunerna. Kent Ljunggren & Niklas Lundstedt (1996) drar slutsatsen att en uppenbar effekt av kommunindelning är just att kommunerna tappar förutsättningarna för att bibehålla intern specialistkompetens. En viktig aspekt beträffande kompetensfrågan är att samtliga kommuner i ett eller annat skede – företrädesvis strax efter

delningen vid det hastiga byggandet av en ny organisation – har haft svåra problem med att rekrytera högre tjänstemän. Ett antagande är att detta rimligen haft negativa effekter för kommunens handlingskraft.

Det finns ytterligare några dimensioner som bör diskuteras, men som inte självklart hör samman med förvaltningen eller medborgarengagemanget. Somliga respondenter väcker frågan att närheten mellan beslutsfattare och de som berörs av besluten medför en risk att antipatier och sympatier kan komma att styra besluten på bekostnad av lagar och förordningar, eller rena realpolitiska hänsyn för den delen. En annan dimension hänger samman med att samtliga kommuner har en erfarenhet av att en gammal ”byfejld” väckts till liv efter delningen. I Trosa uppstod en konflikt med Vagnhärad rörande hur kommunvapnet skulle se ut och vad kommunen skulle heta. I Gnesta kommun knorras det stundtals i Stjärnhov över att Gnesta centralt investerar för lite därute och för mycket i centralorten. Samma problematik aktualiseras i Bollebygd, där Töllsjöborna är missnöjda med hur de har behandlats av politikerna i Bollebygd. Även Lekeberg har haft en liknande fråga på dagordningen, där det ibland uppstår spänningar med en ort vid namn Mullhyttan. Måne är det så att en kommunindelning är som en rysk docka – strax efter att kommunen delats väcks samma geografiska spänningar i den lilla kommunen som i den större, fast i miniatyr.

5 Värdet av kommunindelningar

I detta avsnitt ska effekterna av 1990-talets kommunindelningar värderas ur ett demokratiperspektiv. Synen på vad demokrati är och borde vara går vitt isär, och är till stor del ideologiskt betingad. Därför jämförs inte effekterna mot en demokratimodell, utan mot tre alternativa modeller som betonar olika dimensioner av demokrati. Modellerna kallas konkurrensdemokrati, deltagardemokrati och gemenskapsdemokrati.

5.1 Demokratiteoretikerns gordiska knut

Begreppet demokrati kan inte bara betyda olika saker för olika personer. Dessutom riskerar flera värden att komma i konflikt med

varandra i demokratin. En klassisk illustration av ett demokrati-dilemma, som passar särskilt väl i detta sammanhang, brukar hämtas från Robert A. Dahls och Edward R. Tuftes *Size and Democracy* (1973). Illustrationen ser ut som följer.

Om ett politiskt system vill göra anspråk på att tillgodose en enskild individs egenintresse, menar Dahl & Tufte att det bör leva upp till två saker, nämligen (1) *medborgareffektivitet* (förmågan att registrera individernas preferenser) och (2) *systemkapacitet* (förmågan att förverkliga de preferenser som systemet registrerar). Här finns ett dilemma inbyggt. Medborgareffektiviteten gagnas av *få* medlemmar i det politiska systemet, medan systemkapaciteten gagnas av *många*. Skolboksillustrationen av detta demokrati-dilemma är att man vid bildandet av politiska enheter kan välja mellan att medborgaren antingen får *mycket inflytande över lite* eller *lite inflytande över mycket*.

Symptomatiskt för denna problematik är att Dahl & Tufte når slutsatsen att ingen storlek är optimal för att nå de två demokratiska målen *medborgareffektivitet* och *systemkapacitet*.¹⁰ SNS demokratiråd uttrycker sig i liknande termer när de påpekar att demokrati inte bara innebär medborgarstyre, utan även rätts-säkerhet och handlingskraft. Den slutsats som forskning, utförd i en mängd olika kontexter, upprepas gång på gång är viktig att ha i åtanke när vi går vidare för att diskutera kommunindelningarnas effekter för demokratin: Storleken spelar *inte nödvändigtvis* någon *avgörande roll* för att stärka eller försvaga demokratin (t.ex. Petersson m.fl., 1997; Hadenius, 1992:147; Newton, 1982; Smith, 1985; jfr även Jamil, 1991).

Ytterligare ett exempel på de svåra avvägningar som problematiken rörande storlek och demokrati för med sig har att göra med relationen mellan minoriteter och majoriteter i politiska enheter. Det klassiska *antagandet* inom demokratiteorin – från Platon och Aristoteles, genom Montesquieu och Rousseau fram till Arend Lijphart (1977:60) – har, som nämnts, varit att förutsättningen för ett demokratiskt styrelsesätt är förekomsten av små politiska enheter. James Madison kritiserade detta och menade att mindre enheter ökade risken för majoritetstyranni och ökade därigenom minoritetsgruppernas utsatthet. Madison ansåg att den

¹⁰ Med medborgareffektivitet menas: "citizens acting responsibly and completely fully control the decisions of the polity". Systemkapacitet innebär: "the polity has the capacity to respond fully to the collective preferences of the citizens" (Dahl & Tufte, 1973:20).

heterogenitet som präglar stora enheter bidrog till att minimera denna risk, och därför var en förutsättning för demokrati (Hamilton m.fl., 1961:83 ff.).

Dessa illustrationer uppmärksammar bara några dilemman inom demokratiteorin, dilemman som rör diskussionen om storlek och demokrati. Det finns givetvis ännu fler motstridiga krav som kan ställas på en demokrati, vilket givetvis gör det problematiskt att utvärdera vad som är bra och vad som är dålig demokrati (jfr hela diskussionen i Petersson m.fl. 1997:30). Därför har en studie av det här slaget, som rör demokratiska erfarenheter av kommunindelningar, mycket att vinna på att vi skapar en demokratiteoretisk referensram till vilken resultaten i föregående kapitel kan relateras.

Syftet med detta avsnitt blir därför tudelat. Dels visas att kommunindelningar syftar till att gynna en viss typ av demokrati-värden, som inte alltid är helt oomtvistade eller oproblematiska. Dessutom lyfts diskussionen om kommunindelningar till ett mer övergripande plan och kommunindelningarna relateras till en mer principiell demokratidebatt.

5.2 Konkurrensdemokrati

Inledningsvis presenteras en demokratimodell som kan sägas ha väldigt lite att göra med de värden delningsförespråkarna eftersträvar (jfr avsnitt 3). Just därför fungerar den som en utmärkt utgångspunkt för en demokratidiskussion då den företräder delvis en annan människosyn än de därpå följande modellerna.

Modellen kallas ibland för konkurrensdemokrati, ibland för elitdemokrati. Utgångspunkten för denna modell kan sägas vara det faktum att medborgarna är splittrade – dels för att de är medlemmar av olika grupper, dels för att de är olika individer som ofta saknar en klar uppfattning om vad de själva vill. Av detta drar konkurrensdemokraten slutsatsen att det aldrig kan finnas *en* genuin folkvilja eller *ett* övergripande allmänintresse. Därför blir politikernas uppgift att i den politiska processen utforma folkviljan. Bo Lindensjö (1999) använder Joseph Schumpeter för att illustrera detta sätt att resonera, och skriver att för Schumpeter är demokrati en metod, "ett institutionellt arrangemang för att uppnå politiska beslut, där individer i konkurrens om folkets makt förvärvar makt att besluta."

Enligt en konkurrensdemokrat kan demokrati aldrig innebära att medborgarna styr, åtminstone i någon meningsfull definition av begreppet styra. I stället innebär demokrati att folket erbjuds möjligheter att godkänna eller underkänna de eliter som kandiderar till beslutande organ. Medborgarnas inflytande stannar sålunda vid att folket vid återkommande val väljer ledare som sedan fattar besluten (jfr Jacobsson, 1999:164). Lindesjö sammanfattar denna demokratisyn på följande sätt:

Demokrati är politikerstyre och konkurrens om ledarskap dess kännetecken. Det 'demokratiska' elementet i Schumpeters lära är alltså begränsat till att medborgarnas val mellan eliter kan tolkas som uttryck för samtycke.

I denna demokratisyn finns implicit en mindre hoppfull människosyn. Modellen förutsätter att människor *inte* har ett intresse av att delta i politiken och att de *inte* har den kunskapsnivå som krävs för att ingå i den politiska processen. Så länge som det finns tillräckligt kompetenta eliter och välfungerande institutioner kan demokratin antas fungera alldeles utmärkt. Inte sällan ser författare som sluter sig till denna demokratisyn ett lågt deltagande eller politisk likgiltighet i form av lågt engagemang som något gott. Inte sällan pekar man på Weimarrepublikens erfarenheter eller den ryska revolutionen för att understryka faran med ett utbrett deltagande – antidemokratiska krafter skulle gynnas om alltför många engagerades samtidigt och okunskapen, eller den rena känslan, skulle få alltför stort inflytande över politiken (t.ex. Lipset, 1960:100 ff.; jfr Lindesjö, 1999; Held, 1995:198).

5.3 Deltagardemokrati

En fundamentalt annorlunda, mer positiv människosyn jämfört med konkurrensdemokraternas ligger till grund för den så kallade *deltagardemokratiska* traditionen. Jean Jacques Rousseau tillhör dem som åberopas när deltagardemokratiska argument ska radas upp. För Rousseau innebär varje medborgares deltagande i den politiska beslutsprocessen mer än bara det faktum att välja en representant i periodiskt återkommande valhandlingar. För honom är det politiska deltagandet framför allt knutet till de psykologiska effekter deltagandet antas ha för de enskilda medborgarna, något som till exempel Kerstin Jacobsson betecknar som deltagar-

demokratins *lärandefunktion*. Om medborgarna upptäcker att de har en möjlighet att påverka, så ökar också sannolikheten att de verkligen engagerar sig i politiska frågor (jfr Jacobsson, 1999:164).

En forskare som i högsta grad knyter an till Rousseau i sitt försvar för deltagardemokrati, är Carol Pateman (1970). Detta gör hon när hon beskriver hur de mikrofördelar som finns med ett utbrett deltagande och politiskt intresse kan spridas till en högre samhällsnivå och leda till att det höga, utbredda deltagandet blir större än summan av delarna. Hon konstaterar att deltagandets centrala funktion hos Rousseau är den *utbildande* funktionen. Deltagandeprocessen ska just leda till att skapa ansvarskännande socialt och politiskt handlande hos medborgarna.

Huvudpoängen är att individen i deltagandeprocessen lär sig att sätta det gemensammas bästa före egenintresset. Individen blir en medborgare som lär sig väga in större, mer principiella frågor och även andra intressen än de som enbart rör privatlivet. Individen blir en *medborgare* som även lär sig att offentliga och privata frågor är intimt sammanlänkade. Pateman fortsätter:

As a result of participating in decision-making the individual is educated to distinguish between his own impulses and desires, he learns to be a public as well as private citizen (Pateman, 1970:24).

För John Stuart Mill var medborgarnas politiska deltagande mycket önskvärt, eller i själva verket ett direkt självändamål när han på 1800-talet bidrog till att formulera den klassiska liberala demokratiteorin. För honom var förekomsten av deltagande, aktiva, kunniga och intresserade samhällsmedborgare inte bara av stor betydelse – själva deltagandet kunde i själva verket betraktas som demokratin *i sig* (Djerf, 1988:3). För en författare som C. B. Macpherson (se Held, 1995:308 ff.) är detta en direkt avgörande poäng: Verklig frihet och individuell utveckling kan bara uppnås om medborgarna kontinuerligt engageras i det direkta styret av samhället.

Det råder inga tvivel om att det deltagardemokratiska synsättet betonar medborgarnas centrala plats i demokratin. Om dessa relativt abstrakta resonemang konkretiseras, ska medborgarnas relation till de förtroendevalda karakteriseras av en dialog mellan någorlunda jämbördiga parter. Helst ska beslutsfattandet ske utifrån en dialog om de olika handlingsalternativen där medborgaren har fått föra fram sina krav och sina önskemål. Utifrån den mer abstrakta litteraturen på området ställer Bo Hagström och

Harry Petersson (2000:59) upp ett antal konkreta krav på medborgarnas medverkan i den lokalpolitiska processen:

- Medborgarna bör vara väl informerade om de olika handlingsalternativ som står till buds och de bör rent allmänt ges goda möjligheter till att vara väl upplysta om det demokratiska systemets handlingsprocesser.
- Medborgaren bör ges goda möjligheter att gentemot beslutsfattarna föra fram sina synpunkter och deras initiativ bör väl tas om hand av det lokaldemokratiska systemet.
- Medborgaren bör ha goda möjligheter att påverka det lokaldemokratiska systemet och möjligheterna bör leda fram till så stort reellt inflytande som möjligt.

5.4 Gemenskapsdemokrati

De liberala idéerna har länge fungerat som kollektivistiska idéers antites. Många demokratiteorier har utgått från liberalismen och satt *individen* och dennes förmåga att välja mellan en mängd alternativ i första rummet. Man har ansett att samhällsgemenskap ska följa av individernas ömsesidiga respekt för individuella rättigheter. Den nyliberala versionen av denna demokratiuppfattning drogs till sin spets under 1980-talet, då nyliberalerna formulerade denna tanke i termer av kapitalism och marknadsmekanismer, där "individual citizens and their interests have come to be described largely by way of entrepreneurs and consumers, goods and quantifiable services" (Vertovec, 1998-10-10:4).

Kommunitära teoretiker har ifrågasatt den liberala traditionens utgångspunkter. Kommunitaristerna förkastar liberalismens fokus på individualismen, som de anser vara alldeles för atomistisk och instrumentell. Kommunitarismens rötter kan sägas sträcka sig tillbaka till Aristoteles tanke om att "man is a political animal" (citat i Lipset, 1960:VII) och Aristoteles idé om att lycka handlar om gemenskap, förtrolighet, närhet, om att känna sina rötter, om familj och en känsla av att höra hemma någonstans. I linje med detta menar kommunitarister att vi alla borde ha djupa band till mindre sociala grupper, band som ska upprätthållas av de normer och värderingar gruppen i fråga utandas. De efterlyser en politik som skapar och bibehåller starka gemenskaper, gemenskaper som kan bilda en grund för ett starkt civilt samhälle, till exempel frivilliga organisationer, kyrkor, grannskap och skolor.

Mot denna bakgrund hävdar den komunitära traditionen att en stark demokrati kräver en motsvarande gemenskap bland invånarna. Gemenskapskänslan fungerar då som ett förenande kitt mellan medborgarna. I samhällen där det saknas grundläggande gemenskapskänsla tenderar demokratin att få legitimitetsproblem. Peder Nielsen (1999:2) konkretiserar: "I det mest långtgående scenariot leder bristande gemenskapskänsla till att subgrupper med egna starka identiteter ställer krav på separation för att få bilda en egen politisk enhet." Om en gemensam identitet saknas i en politisk enhet kan därför användandet av majoritetsprincipen antas förr eller senare att leda till att konflikt uppstår mellan enhetens olika grupper.

5.5 Värdering av resultaten

I denna del ska resultaten från den empiriska undersökningen i avsnitt 4 ställas mot de tre refererade demokratimodellerna. Resultaten kan sorteras in i de fördelar och nackdelar som sällats fram i intervjumaterialet. Värderingen av nackdelarna är till stor del oberoende av vilken demokratimodell som används, varför dessa redovisas separat utan att vi tar på oss de demokratiteoretiska glasögonen. Värderingen av fördelarna är däremot avhängig vilken demokratisyn som förespråkas, vilket gör att dessa måste analyseras i tre steg.

Nackdelar med kommundelningar

Den negativa kommundelningseffekt som mest tydligt tonar fram ligger på förvaltningssidan. Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän har blivit mer oklar efter delningen, och många respondenter har beskrivit hur politiker engagerats i frågor som normalt hör tjänstemännens område till. Detta har bidragit till en upplösning av rägängen mellan politiker och förvaltning. Men att detta skulle vara odelat negativt råder det delade meningar om.

Hur denna förändring ska värderas beror förstas på var tonvikten läggs. Den som söker svar i den teoretiska litteraturen på området finner inga tydligt redovisade förhållningsregler på temat hur relationen mellan politiker och tjänstemän *bör* se ut. Inom området "förvaltning och demokrati" finns en rad olika traditioner som förordar olika typer av rollfördelning. En tradition går under

namnet *politikerskolan* och bygger på att tjänstemännen ska vara ett politiskt neutralt verktyg som instrumentellt utför de politiska direktiven. Idén bygger på att tjänstemännen inte avgör om politikerna har rätt eller fel – det ska folket göra i de allmänna valen. Tjänstemännen ska lägga sina egna värderingar åt sidan och försöka fatta beslut som om de vore ett lydigt verktyg i politikerns tjänst. Problemet med denna tankeskola är till exempel situationer när politikerna går in och detaljstyr, där experten uppenbarligen borde fått avgöra, exempelvis vilka böcker barnen ska läsa i skolan. En andra tradition går under beteckningen *expertskolan*, vilken menar att tjänstemännens expertkunskaper ska vara avgörande. Här är beslutsprocessen en problemlösningsprocess där tjänstemännens expertis anses vara grundläggande. Problem uppstår när den representativa demokratin får stryka på foten till förmån för ett tjänstemannavälde och när viktiga politiska, värdeladdade beslut fattas av människor som varken har mandat eller som det går att utkräva ansvar av (jfr Lundquist, 1998:107 ff.). Den sammanfattande slutsatsen måste bli att detta är ett bekymmer som kan värderas på lite olika sätt och kan – *om så önskas* – åtgärdas i det långa loppet genom till exempel utbildningsinsatser.

En annan framträdande effekt av kommunindelningarna är att de nya kommunerna upplevt ökad sårbarhet. Små administrativa enheter med snäva budgetramar har sämre möjligheter att hantera till exempel oförutsedda kostnader. Vidare vittnar respondenterna om att det blivit svårare att upprätthålla nödvändig specialistkompetens. Emellertid kan denna nackdel kompenseras genom interkommunal samverkan, entreprenader och konsulttjänster. Dock kvarstår vissa luckor som svårt nog kan kompenseras på detta sätt. Exempel som nämnts är frånvaron av stadsarkitekt och verksamhetsintegrerad juridisk expertis. Då utvärderingens fokus främst ligger på demokratiaspekterna av kommunindelningarna kan inga säkra slutsatser dras, men frågan bör tas på allvar eftersom denna kommunindelningseffekt har potential att negativt påverka den kommunaldemokratiska handlingskraften.

Något som antytts av vissa respondenter är att de nya kommunernas litenhet inte bara bidrar till positiv närhetskänsla mellan beslutsfattare och medborgare, utan även ökar risken för att ovidkommande personliga hänsyn tas vid beslutsfattandet. Privata sympatier och antipatier kan föra in godtycklighet i beslutsfattandet och underminera rättssäkerheten. Tendenser i denna riktning har framkommit i materialet, men några långtgående slut-

satser kan inte dras. Vidare vittnar många respondenter om ökade personliga motsättningar såväl inom som mellan partierna efter kommunindelningen. Flera menar bestämt att det ökade inslaget av personlig pajkastning i politiken hänger intimt samman med litenheten.

Fördelar med kommunindelningar

Konkurrensdemokrati

Konkurrensdemokratin betonar bland annat medborgarnas möjlighet till politiskt ansvarsutkrävande vid politiska val. Den stora konkurrensdemokratiska vinsten med kommunindelningar skulle därmed vara – åtminstone om den nya kommunen inte väljer en fundamentalt annorlunda politisk organisation än den traditionella – att kvoten politiker per capita ökar. Detta ökar det reella värdet av den enskilda medborgarens röst vid valhandlingen och underlättar därigenom ansvarsutkrävandet. Den enskilda rösten betyder helt enkelt mer. Detta torde en konkurrensdemokrati se som demokratistärkande.

En annan vinst med kommunindelningar som en konkurrensdemokrat skulle ta fasta på är det förbättrade informationsflödet i kommunen som många respondenter vittnar om. Om bara informationsflödet flyter på bra i ett samhälle kommer förnuftet alltid att styra eliterna, som då kommer att fatta politiska beslut som inte inkräktar på grundläggande medborgerlig rättvisa och frihet (jfr Berglez, 1999:79). Informationsflödet kan sägas ha förbättrats på två plan i de delade kommunerna. Sannolikheten att man umgås privat med en politiker eller chefstjänsteman – eller åtminstone känner till politiker eller chefstjänstemän – har ökat. Detta gör att medborgarens information om kommunala angelägenheter troligen förstärkts jämfört med hur det såg ut innan delningen. Vidare tycks den lokala mediebevakningen ha vitaliserats i samband med delningen. Emellertid är effekten på medieplanet osäker. Dels har den bara uppträtt i vissa av de delade kommunerna, dels kan medieintresset misstänkas vara av övergående karaktär då delningen i sig har ett påtagligt, men troligen avtagande, nyhetsvärde.

Deltagardemokrati

Deltagardemokratin betonar medborgarens personliga utveckling genom aktivt deltagande i offentliga angelägenheter. Kommundelningarna har i detta avseende haft positiva effekter. Fler politiska uppdrag har tillkommit, vilket i sin tur givit fler möjligheter för den enskilde medborgaren att engagera sig politiskt. Vidare har kommunpolitikens synlighet förbättrats, och det förefaller som om politikerna – och därav också kommunpolitiken – har avanonymiserats, vilket i sin tur har underlättat en mer naturlig dialog mellan väljare och valda. De omorganiseringar som följer med en kommundelning, kombinerat med den följande mediebevakningen, tycks på flera håll ha vitaliserat kontakten mellan medborgarna och det offentliga. En indikator på den ökade medborgerliga aktiviteten efter delningen är att nya lokala partier bildats i direkt anslutning till delningen i två av de nya kommunerna, partier som dessutom fått starkt stöd i kommunalvalet.

Det finns emellertid indikationer på att vitaliseringen av det medborgerliga engagemanget kan vara av övergående karaktär. Nyhetens behag styr inte bara medias intresse utan rimligen också medborgarnas. De första åren efter delningen präglas inte sällan av en nybyggeranda som bidrar till en kampanj, som i sin tur leder till att det politiska intresset är högt till en början. Om inte det initiala medborgarengagemanget tillvaratas finns det skäl att förvänta sig att det kommer att avta med tiden. Denna slutsats bekräftas i andra studier (Kolam & Ekman 1992; jfr SOU 1993:90).

Gemenskapsdemokrati

Gemenskapsdemokratin betonar sambandet mellan politiska enheter och gemenskaps känslor hos medborgarna: demokratin mär bra av vi-känsla. Gemenskapsdemokraten skulle kunna peka på en tydlig vinst med de kommundelningar som genomförts på 1990-talet. Såväl opinionsundersökningar som folkomröstningar inför delningarna visade på starkt folkligt stöd för självbestämmande i den utbrytande kommundelen. Kommundelningarna skulle kunna beskrivas som en anpassning av den politiska geografin till den sociala och mentala kartbilden. En rimlig förväntning är att detta leder till starkare sammanhållning i den nya kommunen, vilket en gemenskapsdemokrat skulle beskriva som en demokrativinst.

Denna demokrativinst är emellertid inte alls självklar och kan ifrågasättas. Orsaken är att ny(gaml)a geografiska spänningar tycks uppstå i de delade kommunerna. Gemenskapskänslan var primärt formulerad *negativt* som ett utanförskap i kommundelen gentemot huvudorten. När kommundelen brutit sig loss faller därför gemenskapsgrunden och nya spänningar tenderar att uppstå. I samtliga undersökta fall finns indikationer på sådana spänningar. En risk förefaller alltså vara att kommundelningsprocessen får karaktären av en rysk docka, där kopior av tidigare gemenskapsproblem uppstår i miniatyr i de nya enheterna.

I detta sammanhang förtjänar också tilltagande personliga schismer i de nya enheterna att uppmärksammas. Många respondenter har vittnat om att personlig politisk pajkastning har fått otillbörligt stort utrymme efter delningarna. Detta, menar många, har skett på den substantiella politiska diskussionens bekostnad. Detta underminerar naturligtvis den politiska gemenskapen och medborgarnas respekt för den kommunala demokratin.

5.6 Kommundelningar – ett lämpligt recept?

Framstår kommundelningar som ett lämpligt botemedel mot den omtalade tomgångsdemokratin? Med risk för att tråka ut läsaren med upprepningar måste det åter sägas att svaret givetvis beror på hur nackdelarna och fördelarna värderas mot varandra, men också hur avtagande nackdelarna respektive fördelarna bedöms vara.

Det finns ett antal *uppenbara* fördelar med kommundelningar. Delningarna tycks gjuta nytt liv i engagemanget hos medborgarna. Delningarna skapar också bättre förutsättningar för den enskilde att aktivera sig i kommunpolitiken. Denna studie ger dock vid handen att det finns skäl att misstänka att det ökade engagemanget främst gäller sådana personer som redan före delningen hade ett visst mått av politiskt engagemang. Emellertid är respondenterna överens om att *möjligheten* till politiskt deltagande ökat genom kommundelning. Om vi får tro respondenterna förefaller dock inte den stora allmänheten vara intresserad av att utnyttja dessa nya påverkanskanaler, alternativt har politikerna varit dåliga på att slå deltagardemokratisk mynt av potentialen. Utöver detta kan vinsterna rörande medborgarens ökade engagemang befaras vara av tillfällig karaktär, och värderingen av effekten är dessutom till stor del avhängig vilken demokratisyn som bedömaren förfäktar.

Mot bakgrund av föreliggande undersökning återfinns även ett antal nackdelar med kommundelningarna. Oklar rollfördelning mellan politiker och tjänstemän samt ökad ekonomisk och kompetensmässig sårbarhet i den nya kommunen är inslag som verkar vara svåra att undvika. Dessa effekter har uppträtt i samtliga undersökta kommuner, varför resultatet får betraktas som ganska säkerställt, även om rollfördelningsproblematiken är av sådan karaktär att den kan åtgärdas – givet att rollfördelningsproblematiken uppfattas som problematisk. Ytterligare en dimension är att man också kan befara tendenser till ökad nepotism på rättssäkerhetens bekostnad när avståndet mellan beslutsfattare och medborgare minskar.

Det är sålunda vanskligt att dra några säkerställda slutsatser om hur kommundelningarna ska värderas. Trots att ingen av respondenterna säger sig ångra kommundelningen – även om man saknar till exempel spetskompetensen och mer grundläggande ideologisk debatt – kan dock följande sägas: Det är utifrån tillgängligt material svårt att argumentera för att kommundelningar är universalmedlet som automatiskt stärker den lokala demokratin.

6 Sammanfattande slutsatser

Vi ska nu slutligen återvända till utvärderingens tre inledande frågeställningar: (1) Vad har aktörerna försökt uppnå med kommundelningarna? (2) Vilka demokratiska effekter har kommundelningarna haft? (3) Hur ska effekterna värderas? Sammantaget – vilka mer generella lärdomar kan dras av 1990-talets kommundelningar?

6.1 Aktörernas målsättningar

Förespråkarna för kommundelningar har huvudsakligen använt sig av två slags positiva argument för delning.¹¹ *Deltagarargumentet* tar sikte på att en delning kan öka medborgarnas politiska engagemang. Här menar man att det är lättare att nå fram till beslutsfattare i en liten kommun. Vidare är det troligare att medborgare engagerar sig politiskt i små kommuner eftersom frågorna berör dem mer direkt.

Gemenskapsargumentet beskriver en dissonans mellan den politiska enheten och den upplevda samhällsgemenskapen. Här ses kommundelningen som en sorts avkolonialisering, eller att en mer naturlig samhällsenhet befriar sig från de administrativa bojor som storkommunen bundit den berörda kommungemenskapen i.

6.2 Kommundelningarnas demokratieffekter

Det är viktigt att ha i åtanke att de slutsatser som här presenteras är *tentativa* och inte utan vidare kan generaliseras till *alla* fall av kommundelningar. Dock tror jag att den inventering som här gjorts av de nya kommunernas erfarenheter skapar en fördjupad förståelse för vilka aspekter av delningseffekterna som är mest relevanta att uppmärksamma. Därför kan dessa slutsatser fungera som en utmärkt utgångspunkt för fortsatta diskussioner på kommundelningstemat.

För att ro hem poängen om att värderingen av huruvida kommundelningarna leder till förbättrad eller försämrad demokrati är avhängig vilken demokratisyn bedömarens sluter sig till, har kommundelningarnas positiva demokratieffekter sorterats in i tre kategorier: konkurrensdemokratiska, deltagardemokratiska och gemenskapsdemokratiska.

Den stora *konkurrensdemokratiska* vinsten är att antalet politiker per capita ökar (givet att den nya kommunen inte organiserar sig på ett fundamentalt annorlunda sätt än vad de svenska kommunerna i allmänhet gör). Detta torde därför vara en säkerställd demokrativinst som följer närmast med en naturlags nödvändighet. Politikertätheten underlättar väljarnas ansvarsutkrävande och förbättrar representativiteten, vilket torde vara önskvärt ur en

¹¹ Positiva argument till skillnad från missnöjesargument om samarbetet med centralorten. För missnöjesargument, se Erlingsson (1999).

konkurrensdemokratis ögon. Vidare förbättras troligen informationskanalerna från det politiska rummet till kommuninvånarna, vilket sannolikt också ger medborgarna bättre beslutsunderlag när de ska välja sina representanter.

Till de *deltagardemokratiska* fördelarna som framkommit hör framför allt det ökade antalet politiska uppdrag. Detta ger medborgaren fler möjligheter att engagera sig politiskt. Utöver detta leder kommunindelningen närmast definitionsmässigt till en ökning av antalet förtroendevalda per capita. Därmed ökar också sannolikheten för att en slumpvis utvald medborgare känner, eller åtminstone känner till, en förtroendevald. Ett rimligt antagande är att man diskuterar mer samhällspolitiska frågor om någon i bekantskapskretsen är politiskt engagerad. Följden av delningen skulle därför bli ett ökat samtal om kommunpolitiska frågor, vilket därmed kan betraktas som en deltagardemokratisk vinst. Resultatet av denna studie bekräftar delvis dessa antaganden, då många respondenter antyder att det förefaller som om samtalet om den nya kommunens angelägenheter ökat som följd av delningen.

Den *gemenskapsdemokratiska* vinsten hör samman med att den politiska enhetens gränser bättre stämmer överens med den sociala gemenskapens. Att kommunindelningarna dessutom har haft starkt folkligt stöd kan också sägas vara ett uttryck för att utbrytar-kommunernas invånare uppfattar sig själva som ett demos i opposition till den kommun man lösgör sig från. Det starka engagemang som skapades före delningen har troligen stärkt samhällsgemenskapen.

Kommundelningarna har även haft ett antal mindre eftersträvaransvärda effekter. De mest framträdande ligger på förvaltningssidan. Framför allt vittnar respondenterna om att det skett en upplösning av rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän. Det går dock att argumentera för att (a) detta inte är att betrakta som ett problem eller (b) att detta är en problematik som på sikt kan åtgärdas genom utbildningsinsatser. En annan framträdande effekt är att de utbrutna kommunerna blivit mer sårbara och fått sämre möjligheter att hantera oförutsedda händelser och obudgeterade utgifter samt fått försämrad spetskompetens.

Vidare antyder undersökningen att det är tveksamt om den breda allmänheten blivit mer engagerad. I stället verkar det som att kommunindelningen skapat en *förbättrad plattform* för medborgerligt deltagande, en plattform som den breda allmänheten inte till fullo väljer att nyttja (alternativt en plattform som politikerna i kommu-

nen inte förmått bygga vidare på). Däremot förefaller det som om kommunindelningen blåst liv i engagemanget hos den delen av kommunbefolkningen som redan före delningen hade en viss grad av politiskt engagemang.

Slutligen kan vi fråga oss om kommunindelningen verkligen är en gemenskapsdemokratisk reform av ett sådant slag som den stundtals beskrivs. Ny(gaml)a gemenskapsproblem tycks uppstå efter delningen. Det verkar som om processen fått karaktären av en rysk docka, där kopior av tidigare gemenskapsproblem uppstår i miniatyr i de nya enheterna.

Sammantaget vore det fel att utifrån föreliggande material förkasta kommundelningar som *ett* av många tänkbara recept för att stärka demokratin. Delningarna har uppenbarligen fört med sig vissa typer av demokrativinster. Å andra sidan ger denna studie inget underlag till att argumentera *för* att kommundelningar är undermedicinen som automatiskt stärker den lokala demokratin. Det finns nämligen en rad nackdelar som är gemensamma för de undersökta kommunerna. De är lätta att identifiera och bör rimligen också vägas in i kommundelningsdebatten.

6.3 Demokratins chans eller egenintressets renässans?

Regeringens inställning till kommundelningsfrågan har gått i vågor under de två senaste decennierna. Det är svårt att argumentera mot att den huvudsakliga förklaringen till detta återfinns i det faktum att Sverige i två omgångar (1976–1982 och 1991–1994) haft borgerliga regeringar som i grunden varit positivt inställda till kommundelningar. Ett enkelt mått på betydelsen av detta är att nio av tolv kommundelningar godkänkts av borgerliga regeringar, trots att de borgerliga bara suttit i regeringsställning i 9 av de 26 år som förflutit sedan senaste sammanläggningen.

Låt oss för en kort stund bli mer teoretiska och lyfta blicken från våra enskilda fall och försöka se kommundelningarna ur ett fågelperspektiv. Kommundelningar är en historia om *aktörer* (här: kommundelar som vill bryta sig loss) som anpassar sig till *strukturer* (här: den sittande regeringen som reglerar möjligheterna att dela kommuner). I linje med denna förenklade analytiska tudelning kan det hävdas att de som utformar lagar och lokalpolitiska strukturer på olika sätt kan uppmuntra eller begränsa människors möjlighet att följa sin frihetssträvan, alternativt egenintresse.

Michael Keating ringar in denna tanke på ett utmärkt sätt när han slår fast att: "individuals' perception of self-interest in a particular matter is governed in many ways by the structure in which they find themselves" (Keating, 1995:124).

Detta kan kopplas till Milton J. Esmans tankefigur, som menar att när aktörer – i detta fall delningsaktivister – kollektivt upplever att strukturen är mottaglig för deras idéer, tar de tillfället i akt och försöker flytta fram sina positioner. Grupper kan helt enkelt få stärkta incitament att kollektivt organisera sig när "openings (...) appear in the political environment that afford collective benefits if the group can organize itself to claim them" (Esmans, 1989:54). Leif Karlsson, centerpartisten från Bollebygd, klär dessa något omständliga teoretiska resonemang i enklare termer: "Sedan (sammanläggningen) har vi aldrig riktigt känt att vi hör hemma i Borås och vi har nog alltid ruvat på möjligheten att bryta oss loss. Man kan egentligen säga att vi tog chansen när möjligheten gavs."

Esmans och Keatings teoretiska verktyg kan kasta ett förklarande ljus över varför vi har haft ett ökande antal kommundelningsförsök under 1980-talet. När strukturen förändras (den sittande, delningsnegativa regeringen byts mot en ut mer delningspositiv dito), underlättas delningssträvandet för de grupper som upptäcker möjligheten att bryta sig loss ur kommuner. Därav det kommundelningsfenomen som utkristalliserats på 1990-talet. Förändring uppstår inte ur tomt intet, utan är just en produkt av att grupper av människor kollektivt anpassar sig efter hur väl en struktur utvecklas till deras fördel (Lundquist, 1987:54).

Om det ovanstående på ett teoretiskt plan underlättar förståelsen för hur en regering kan uppmuntra eller begränsa medborgarnas egenintresse eller vilja till självstyre, visar D.T. Herbert & C.J Thomas (1997) hur detta reellt gick till i USA. Genom att den amerikanska regeringen drog lokala gränser på ett visst sätt och kombinerade det med ett decentraliserat, icke-omfördelande lokalpolitiskt system, skapade regeringen mer eller mindre indirekt förutsättningar för de mer välmående delarna av det amerikanska samhället – för att citera författarna: – "pursue narrow local interests at the expense of the larger functioning community" (Herbert & Thomas, 1997:130). Jag är övertygad om att vi – trots att detta exempel av pedagogiska skäl är medvetet drastiskt – måste ha ögonen på den här mörkare sidan av kommundelningsmyntet.

Den enkla poäng jag vill göra är att utvärderingar av detta slag – som i första hand tittar på enskilda politiska enheter – riskerar att stirra sig blinda på enskilda träd och därav missa hela skogen, det vill säga det större sammanhanget. Vi bör, menar jag, också stanna upp, lyfta blicken från de eventuella gemenskaps- eller deltagardemokratiska effekterna i de enskilda kommunerna och fundera över vilka långsiktiga konsekvenser ett fullt utvecklat kommundelningsfenomen kan få.

Under det senaste decenniet förefaller det ha blivit något av ett politiskt mode bland kommunelar att försöka skilja sig från sina huvudkommuner. Huvudorsaken till denna nittitalstrend kan, som nämnts, spåras i att regeringen 1991–1994 direkt uppmuntrade till kommundelningsinitiativ. Dåvarande civilminister Davidsson skrev i propositionen 1992/93: "Regeringen ser positivt på lokala initiativ till kommundelning" (prop. 1992/93:3). Att detta *kommundelningsfenomen* träder fram just på 1990-talet bör, menar jag, också tolkas som ett uttryck för mer övergripande samhällsprocesser som antyder att fenomenet skulle vara ett uttryck för mer övergripande strukturella processer som hänger samman med de senaste decenniernas stora samhällsförändringar.

Somliga menar att processer som är knutna till begreppet "globalisering" undergräver nationalstatens styrningsförmåga, vilket aktualiserat frågan om vilka politiska beslut som optimalt bör fattas på lokal nivå (jfr Elofsson & Rindelj, 1998). De senaste decenniernas ekonomiska och sociala omstruktureringar påstås också ha skapat en social oro i samhället och parallellt ett missnöje med traditionella politiska institutioner, vilket bidragit till en strävan efter en återgång till lokala samhällen där familj, vänskapsband och grannskap spelar en allt viktigare roll för individens behov av trygghet och igenkännande (t.ex. Horsman & Marshall, 1994:172; Axtmann, 1996:71). Helt i linje med dessa iakttagelser menar Hans-Peter Martin och Harald Schumann (1994:197) att globaliseringen bidragit till att skapa sprickor i det sociala kitt som hållit samman västvärldens samhällen. Författarna menar att detta beror på 1990-talets i vågor återkommande ekonomiska kriser och skriver: "Då de ekonomiska klyftorna i samhället åter vidgas söker otrygga människor allt oftare sin politiska frälsning i avgränsning och avspjälkning" (1994:37).

Betraktas kommundelningarna med dessa glasögon, är det intressant att notera att ett par av de senaste fallen av utbrytningsförsök visar upp en mer gynnsam socioekonomisk struktur än

övriga delar av den kommun man vill lösgöra sig från. Några av de mer aktuella fallen är Askim, Torslanda och Älvsborg, som har det gemensamt att de på *Göteborg-Postens* debattsidor anklagats för att vara osolidariska mot övriga delar av Göteborgs kommun (t.ex. Rydberg & Hjälms, 1998). Om dessa bara anklagats för att vara osolidariska är diskussion direkt uppenbar kring Limhamns och Husies eventuella utbrytning från Malmö kommun, där initiativtagaren inte sticker under stol med att motivet till utbrytningsförsöket är att Limhamnsborna är trötta på att betala för Malmös mer problemtyngda delar (*KommunAktuellt*, 1998:36; jfr *Expressen* 2000-02-15).

Ett cyniskt antagande skulle därför kunna vara att somliga utbrytningsförsök görs med ekonomiskt egenintresse som huvudmotiv, att utbrytardelen inte längre vill betala för andras medborgares välfärd (jfr Erlingsson, 1999; Ehnmark, 1999). Vad beträffar de kommuner som studerats här finns det de som menar att Nykvarns utbrytning delvis kan förstås utifrån detta perspektiv. Nykvarns demografi skiljer sig betydligt från övriga Södertälje kommun. Den nyblivna kommunen är ett utpräglat villasamhälle med högre medelinkomst, färre invandrare, färre socialbidragstagare och lägre arbetslöshet än resten av huvudkommunen, Södertälje. Detta gjorde att huvudargumentet mot kommunindelningen blev att utbrytningen var ett utslag av bristande solidaritet (Erlingsson, 1998).¹²

Kan dessa tendenser vara ett tecken på de sociala sprickor Martin & Schumann (1994) talar om? Även om frågan i första hand ska uppfattas som retorisk, bör det åtminstone uppmärksammas att kommundelningsförsöken väcker frågor rörande hur stark solidariteten mellan Sveriges invånare i allmänhet (och mellan kommuninvånare i synnerhet) är. Charlotte Skawonius (1993) väcker försiktigt frågor av detta slag:

Det kan vara en balansakt för varje liten kommun att inte utvecklas till en skyddad enklav. (...) Konsten blir att utsträcka ansvar och den solidaritet man upplever med andra kommuninvånare till människor utanför kommunens gränser. Att inte hamna i en position där undandragande från det stora sammanhanget också innebär att utestänga intryck och andra människor från gemenskapen.

¹² Jfr: När Göran Lundbom, Nykvarnspartiet, talade om bakgrunden till delningen menade han att Södertäljes socialdemokraters huvudargument mot delningen var att det handlade om icke-solidaritet från Nykvarns sida.

Denna aspekt av kommunindelningarna gör att vi riktar blicken bortom det som var denna studies huvudfokus – frågan om medborgarengagemang – och fokuserar på den här lite mörkare sidan av ämnet. Kommundelar med många barn, invandrare, gamla och missbrukare kostar mer än kommundelar med många män och kvinnor i arbetsför ålder. Män är motivet till *somliga* delningar bland *somliga* delningsaktivister att man inte längre vill vara med och betala för den gemensamma välfärden, det vill säga ett utslag av icke-solidariskt tänkande?

Kommundelningsdebatten handlar nästan uteslutande om deltagar- eller gemenskapsdemokratiska vinster som antas uppnås vid skapandet av mindre politiska enheter. Emellertid tenderar debatten att bortse från att andra värden än dessa bör betonas i en demokrati. Sällan uppmärksammas att det finns en spänning mellan just när demokrati och solidaritet. Denna spänning pekar Lennart Lundquist på genom att peka på två värden som bör balanseras mot varandra i demokratidiskussionen:

Det ena är att beslut skall läggas så nära människorna som möjligt och därmed öka kommunmedlemmarnas och deras representanters inflytande över samhällsstyrningen. (...) Det andra kravet är att det skall föreligga solidaritet mellan människor i olika delar av landet så att alla får ungefär samma service (Lundquist, 1991:161).

Vad lär vi oss av denna diskussion? Trivialt och skolboksmässigt kan tyckas, men en central lärdom är att vi noga måste överväga vilka långsiktiga konsekvenser beslut som rör den lokalpolitiska strukturen kan få. Om underlättandet av kommunindelningar i framtiden följs av beslut som minskar omfördelningen mellan kommuner, och dessutom ger kommuner större frihet att själva besluta över de egna resurserna, uppstår givetvis faran att välmående kommundelar tar chansen och lämnar den större gemenskapen för att rå om sig själva och sina skattemedel. Debatten om skatteutjämningsystemet antyder att *somliga* är övertygade om att dagens relativt solidariska kommunala skatteutjämningsystem på intet sätt är hugget i sten. Därför får inte diskussionen om kommunindelningar enbart handla om när demokrati och effektivitet. En medvetenhet om andra värden, till exempel solidaritet, krävs när beslut om långsiktiga och grundläggande förändringar tas rörande vårt politiska system.

Referenser

Axtmann, Roland (1996): *Liberal Democracy into the 21'st Century – Globalization, Internationalization and the Nation-State*. New York: S:t Martins Press.

Berglez, Peter (1999): "Drömmar och mardrömmar om politiken, massmedierna och medborgarna. En teoretisk redogörelse". Ingår i SOU 1999:126, *Politikens medialisering*. Stockholm: Fritzes.

Bollebygd – egen kommun? (1993) – En utredning om delningsförutsättningarna. Kommunledningen: Borås kommun (augusti).

Brantgårde, Lennart (1974): *Kommunerna och kommunblocks-bildningen*. Lund: Gleerups.

Dahl, Robert A. & Edward Tufte (1973): *Size and Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Direktiv till Kommundemokratikommittén

Ejvegård, Rolf (1993): *Vetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.

Erlingsson, Gissur Ó. (1998): *Demokratisk reform, kommunal avkolonisering eller osolidarisk sekterism?* Reflektioner kring det ökande kommunantalet i Sverige. B-uppsats, sociologiska institutionen, Lunds universitet.

Erlingsson, Gissur Ó. (1999): *Kommundelningar. De rikas uttåg från det gemensamma eller demokratins räddning?* D-uppsats, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Erlingsson, Gissur Ó. & Tom Nilsson (2000): *Tjänstemannen i stadsdelarnas Malmö – en demokratistudie*. Rapport nr 17 i demokratiutvärderingen av stadsdelsreformen i Malmö, Lunds universitet.

Esman, Milton J (1989): *Political and Psychological Factors in Ethnic Conflict*. I Montville (red.) *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*. Lexington: Lexington Books.

Gustafsson, Agne (1992a): "Problem och möjligheter vid inomkommunal decentralisering", *Nordisk administrativ tidskrift*.

Gustafsson, Agne (1992b): *Kommun och landsting i dag*. Lund: Gleerups.

Hadenius, Axel (1992): *Democracy and Democratic Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hagström, Bo & Harry Petersson (2000) *Stadsdelarnas Malmö. En demokratiutvärdering*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.

Hamilton, A., J. Madison & J. Jay (1961): *The Federalist Papers*. New York: New American Library.

Held, David (1995): *Demokratimodeller. Från Klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos.

Holmberg, Sören & Lennart Weibull (2000): "Förtroendet faller". Sid. 27–43 i Sören Holmberg & Lennart Weibull (red.): *Det nya samhället*. SOM-rapport nr 24. Göteborg: SOM-institutet/Göteborgs universitet.

Höglander, Bo & Claes Wiklund (1998): *Spelet om delningen, och vad som sen hände i Gnesta, Nyköping och Trosa*. Nyköping: Författarna och Södermanlands Nyheter.

Jacobsson, Kerstin (1998): "Sverige, EU och demokratin: Om demokratisyn i förändring" i Persson och Fredrik Lindström (red.) *Europa – En svärfångad historia*. Lund: Studentlitteratur.

Jacobsson, Kerstin (1999): "Den offentliga demokratisynen" 161–223 i SOU 1999:77 *Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: Fritzes.

Jamil, Ishtiaq (1991): *Size and Local Democracy in Norway*. Notat 91.43. Bergen LOS-senteret.

Jönsson, Sten & Rolf Solli (1995): "Ledning och organisation" i Jönsson m.fl. *Decentraliserad kommun – exemplet Göteborg*. Stockholm: SNS Förlag.

Keating, Michael (1995): "Size, Efficiency and Democracy" 117–135 i Judge, Stoker & Wolman: *Theories of Urban Politics*. London: MacMillian Press.

Kjellberg, Francesco (1988): "Local Government and the Welfare State: Reorganisation in Scandinavia" i Bruno Dente & Francesco Kjellberg (red.) *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganisation in Western Democracies*. London: Sage Publications.

Klasson, Torgny (1996): *De svenska kommunindelningsreformerna: Varför, hur och vad hände sedan?* Växjö: Institutet för lokal och regional demokrati.

Kommundelningsutredning: Knivsta-Uppsala, 1998-07-09. Svenska Kommunförbundets utredare Björn Sundström.

Kolam, Kerstin & Christina Ekman (1992): *Kommundelningar: Erfarenheter och utfall*. Rapport till Lokaldemokratiska kommittén, Umeå universitet.

Larsson, Torbjörn (1998): *The Surplus of Intermediate Government in Europe*. Svensk översättning i urval. //w.1822.telia.com/~u82202262/rapp.2.htm

Leierdahl, Stefan & Niklas Persson (2000): *Hur kan man förstå kommunindelningar?* D-uppsats, Mitthögskolan.

Lekeberg – Egen kommun? (1989-11-07) – "En utredning om kommunindelning och kommunal organisation i Örebro". Förvaltningskontoret: Örebro kommun.

Lekebergsnytt – information från Lekebergs kommun (2000/2001), december och januari.

Lijphart, Arend (1977): *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.

Lindensjö, Bo (1999): "Demokrati". Ur SOU 1999:77 *Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: Fritzes.

Lipset, Seymour Martin (1960): *Political Man. The Social Bases of Politics*. New York: Anchor.

Ljunggren, Kent & Niklas Lundstedt (1996): *Ekonomiska effekter av nedskalningar genom kommundelningar*. D-uppsats, Företags-ekonomiska institutionen, Lunds universitet.

Lundmark, Kjell (1980): "Om kommundelningar i Sverige" i Dan Brändström (red.) *Festskrift till Pär-Erik Back*. Lund: CWK Gleerup.

Lundquist, Lennart (1987): *Implementation Steering – an Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart (1991): *Förvaltning och demokrati*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart (1998): *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, Lennart (2001): *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.

Martin, Hans-Peter & Harald Schumann (1997): *Globaliseringsfällan – Angreppet på demokrati och välfärd*. Stockholm: Symposion.

Montin, Stig (1989): "Från demokrati till management: Decentralisering i kommunerna" 77–87 i *Statsvetenskaplig tidskrift* årg. 92.

Möller, Tommy (2000): *Politikens meningslöshet. Om misstro, cynism och utanförskap*. Stockholm: Liber.

Newton, Kenneth (1992): "Is Small Really so Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government" s. 190–206 i *Political Studies* 30.

Nielsen, Peder (1996): *Hur avgränsa ett demos. Frågan om delning och territoriell identitet i svenska kommuner*. Introduktionspromemoria, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Nielsen, Peder (1999): *Kommundelning: ett demokrati- eller ett effektivitetsspörsmål?* Arbetspapper, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Pateman, Carol (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Petersson, Olof & Donald Söderlind (1989): *Förvaltningspolitik*. Stockholm: Publica.

Petersson, Olof m.fl. (1997): *Demokrati över gränser*. Stockholm: SNS Förlag.

Premfors, Rune m.fl. (1993): *Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm*. Stockholm: Carlssons.

Premfors, Rune (2000): *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.

Proposition 1992/93, bilaga 14. Civilministeriet. Statsråd Inger Davidsson.

Regeringsbeslut 1992-11-12

Rudelius, Jan (1997): "Kommundelsreformen och politikerrollen" i Anders Håkansson (red.) *Folket och kommunerna*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.

Skawonius, Charlotte (1993): *Trosa bryter sig loss – Bytänkande eller demokratins räddning?* SOU 1993:45 Stockholm: Allmänna.

Smith, Brian C. (1985): *Decentralisation. The Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.

SOU 1993:90 *Lokal demokrati i utveckling*. Slutbetänkande av Lokaldemokratiutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2000:1 *En uthållig demokrati*. Slutbetänkande av Demokratiutredningen. Stockholm: Fritzes.

Strandberg, Urban (1998) *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds.

Strömberg, Lars & Jörgen Westerståhl (red.) (1983): *De nya kommunerna. En sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Stockholm: Liber.

Svensson, Lennart G. (1994): *Professionellas roller efter SDN-reformen*. Göteborg: SDU-serien.

Svärdman, Håkan (1993): *Kommundelning för demokratins skull? En argumentationsanalys av kommundelningsdebatter*. Pk-uppsats, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Übel, Petronella (1991): *Storkommunen: Idén som sprack. En fallstudie av kommundelningsprocessen i Nyköpings kommun*. FK-uppsats, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Vedung, Evert (1991): "Utvärdering och politik" i Bo Rothstein *Politik som organisation*. Lund: Studentlitteratur.

Vedung, Evert (1998): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

www.nykvarnspartiet.com/debatt

Wählander, Hans (2000): *Övergripande översyn av ledning och organisation i Lekebergs kommun*. Ds dnr 3/2000, Lekebergs kommun.

Tidningsartiklar

Andersson, Rolf & Sture Svennberg (1997) "Dags att lämna Uddevalla", debattartikel i *Göteborgsposten* 1997-01-31.

Borås Tidning (1999-08-13) "Ny start för Bollebygd?"

Dagens Nyheter (2000-09-03): "Demokrati tar tid".

Dagens Nyheter (2000-10-14): "Hundra nya kommuner förslag från centern".

Ehnmark, Anders (1997): "Det man får är nybyggeranda", krönika i *Expressen* 1997-05-13.

Ehnmark, Anders (1999): "Kommuner vill få egen gräddhylla", krönika i *Expressen* 1999-06-01.

Expressen (2000-02-15): "Limhamn och Husie kan få bli egna kommuner".

KommunAktuellt (1997) nr 21: "Nykvarn tar täten i kön av ivriga utbrytare".

KommunAktuellt (1998) nr 36, "Förslag splittrar Malmös moderater – Limhamn vill bli egen kommun".

Länstidningen Södertälje (1997-04-02): "Fördel Nykvarn!"

Länstidningen Södertälje (1997-05-15): "Det direkta beroendet av överförmynderi".

Länstidningen Södertälje (2001-04-23): "Demokratikrisen i Nykvarn".

Petersson, Olof (2000): "Regionförsöken en fara för demokratin", debattartikel i *Dagens Nyheter* 2000-10-05.

Rydberg, J.Å. & R. Hjälms (1998): "Delning ger Göteborgarna sämre service" debattartikel i *Göteborgsposten* 1998-08-21.

Svenska Dagbladet (1999-07-03): "Trevande färd mot bättre demokrati".

Intervjuer

Trosa

Wieslander, Björn (2000-11-17) teknisk chef, Trosa kommun.

Danielsson, Birgitta (2000-11-17) socialdemokrat, Trosa kommun.

Johansson, Birgitta (2000-12-13) folkpartist, Trosa kommun.

Portnoff, Daniel (2001-01-25), moderat, KS-ordförande Trosa kommun (telefonintervju).

Höglander, Bo (2001-04-26), före detta journalist på *Södermanlands Nyheter*, numera frilans, har bevakat lokalpolitiken i både Gnesta och Trosa (telefonintervju).

Gnesta

Andersson, Wäinö, (2000-11-13). Grundare av det lokala Klemmingepartiet, före detta centerpartist.

Bernhardsson, Kjell (2000-11-14), före detta kommunstyrelsens ordförande, socialdemokrat.

Johansson, Stig A (2000-11-13), före detta socialdemokrat, arbetade opolitiskt för delningskampanjen.

Karlsson, Sten E (2000-11-13), miljöpartist.

Landelius, Saga Britt (2000-11-30), socialdemokrat, numera kommunfullmäktiges ordförande i Nyköping och tillika Nyköpingsbo.

Höglander, Bo, se Trosa.

Lekeberg

Edlund, Mait (2000-12-06), lokaljournalist på *Nerikes Allehanda*, bevakar Lekebergsfrågor.

Karlsson, Tomas (2000-12-06), kommunchef.

Olsson, Gerhard (2000-12-06), före detta kommunstyrelsens ordförande, centerpartist.

Pettersson, Lennart M (2000-12-06), kommunstyrelsens ordförande, socialdemokrat.

Tolander, Rolf (2000-12-06), moderat.

Bollebygd

Andersson, Jan Åke (2000-12-05), socialdemokratiskt oppositionsråd.

Johansson, Christer (2000-12-05), moderat, kommunstyrelsens ordförande.

Karlsson, Leif (2000-12-05), centerpartist.

StAAF, Axel (2000-12-05), Nya kommunpartiet.

Eva-Christina Wiel-Hagberg (2000-12-05), lokaljournalist, *Borås Tidning*, bevakar Bollebygdsfrågor.

Nykvarn

Berlin, Christina (2000-12-12), folkpartist, kommunstyrelsens ordförande.

Dahlberg, Märtha (2000-11-15), socialdemokrat, kommunfullmäktiges ordförande.

Harju, Allan (2000-12-12), vänsterpartist.

Eriksson, Inger (2000-11-15), kommunchef.

Lundbom, Göran (2000-12-12), Nykvarnspartiet.

Carlsson, Torsten (2001-04-26), chefredaktör *Länstidningen Södertälje* (telefonintervju).