

# Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå

*Författare: Anders Lidström, professor vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet*

Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02

## Innehållsförteckning

Förord.....	3
Inledning.....	4
Begreppet asymmetri.....	4
Varianter av kommunala asymmetrier i Europa .....	6
Generella asymmetriska system .....	6
Differentierad ansvarsfördelning med provinser som komplement – Spanien.....	6
Differentiering med grannkommun som komplement – Tjeckiska republiken .....	8
Flera former för asymmetri i samma land – England och Wales .....	9
Asymmetriska lösningar för specifika problem .....	11
Större kommun ansvarar för mindre – Danmark.....	11
Mer ansvar till urbana kommuner – Tyskland.....	12
Stadsregioner med svagare kommuner – Stuttgartregionen.....	14
Etniskt baserat kommunalt självstyre – Bosnien-Hercegovina .....	15
Förhandlingar mellan nivåer – Frankrike .....	16
Kommunala asymmetrier i Europa – några sammanfattande iakttagelser .....	16
Kommunala asymmetrier i Sverige .....	18
1862 års kommunalförordningar .....	18
Ett enhetligt kommunbegrepp 1971 .....	20
Existerande asymmetrier i Sverige .....	21
Kommunala asymmetrier i Sverige – några sammanfattande iakttagelser .....	22
Tänkbara modeller av kommunal asymmetri i Sverige .....	23
Vissa kommuner har alltför svag kapacitet .....	24
Kommuner i stadsregioner och landsbygdsregioner .....	29
Slutsatser .....	32
Referenser .....	34

## Förord

Kommunutredningen (FI 2017:02) har i uppdrag att analysera hur kommunernas kapacitet kan stärkas för att bättre kunna möta framtida utmaningar. Inom ramen för utredningen finns ett behov av att ta fram fördjupande kunskapsunderlag inom vissa områden. Kommunutredningen har därför gett professor Anders Lidström vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, i uppdrag att utarbeta ett kunskapsunderlag om asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå.

Kunskapsunderlaget blir ett viktigt underlag i utredningens fortsatta arbete och vi tror också att det finns ett mer allmänt intresse av rapportens innehåll.

För innehåll och slutsatser i rapporten svarar författaren själv.

Stockholm i maj 2018

Sverker Lindblad

Huvudsekreterare i Kommunutredningen

## Inledning

Sedan 1971 har vi ett enhetligt kommunbegrepp i Sverige. Den kommunindelingsreform som avslutades 1974 gjorde den tidigare distinktionen mellan stad, köping och landskommun överspelad, eftersom många av de nya kommunerna kom att inrymma såväl urbana områden som landsbygd. Ansvarsfördelningen skulle vara symmetrisk, dvs alla kommuner skulle ha samma ansvarsområden. Även om kommunerna varierade kraftigt i storlek och befolkningssammansättning skulle de skillnader som fanns i förutsättningar kunna hanteras med det kommunala utjämningsystemet, Sedermera har beteckningen stad återinförts av vissa kommuner men utan att det haft några konsekvenser för vad de ansvarar för.

Sedan 2000-talets början har frågan om det rimliga med att bibehålla en symmetrisk ansvarsfördelning på nytt hamnat på dagordningen när skillnaderna ökar mellan kommunerna och utmaningarna framöver inte tycks bli mindre. Skulle en lösning kunna vara att differentiera ansvarsportföljen, så att vissa kommuner av staten får ett större ansvarsområde och andra ett mindre? Hur skulle i så fall detta se ut och vad vore konsekvenserna? Frågan berördes av Ansvarskommittén utan att denna föreslog några förändringar (Ansvarskommittén 2007). Den har på nytt aktualiserats inom ramen för Kommunutredningen (Fi 2017:02). Därutöver har asymmetriska lösningar också bl.a. diskuterats i anslutning till ett projekt om federalismens potential i Sverige, initierat av näringslivets forskningsinstitut Ratio, varvid asymmetriska lösningar på lokal nivå setts som en modell för att stärka självstyret (Karlsson & Nergelius 2007).

Föreliggande översikt syftar till att bidra med ett underlag till en förnyad prövning av förutsättningarna för en asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå i Sverige. Detta bygger på tre utredande analyser – av begreppen symmetri och asymmetri i ett kommunalt sammanhang, av förekomst och erfarenheter av kommunala asymmetrier i andra länder samt av hur avvägningen mellan dessa alternativ sett ut sedan de moderna kommunernas tillkomst i Sverige 1862. En viktig och för Kommunutredningen central fråga är i vad mån och på vilket sätt asymmetrier kan stärka kommunernas kapacitet. Analyserna utmynnar i en diskussion om vad som kan vara rimligt i ett svenskt sammanhang samt vilka konsekvenser, fördelar och nackdelar olika modeller kan föra med sig.

## Begreppet asymmetri

I ett sammanhang av fördelning av ansvar och befogenheter mellan offentligt rättsliga territoriella enheter används symmetri som beteckning på en situation där denna fördelning är enhetlig bland organ på samma nivå, t.ex. bland alla regioner eller alla kommuner, medan asymmetri avser avvikelser från denna princip. Ibland talas också om att ansvarsfördelningen i sådana lägen är differentierad. Symmetri eller asymmetri är således systemegenskaper, men har konsekvenser för enskilda kommuner. Valen mellan dessa har också betydelse för fördelningen av ansvar och befogenheter på andra nivåer.

Asymmetrisk ansvarsfördelning har främst använts som ett sätt att i federala stater och regionaliserade enhetsstater skapa utrymme för självstyre för etniska grupper som är i minoritetsposition i staten som helhet men som dominerar lokalt eller regionalt. Bland de europeiska federationerna är detta särskilt tydligt i Schweiz, Belgien och Bosnien-Hercegovina. Även i några enhetsstater finns det regioner som av sådana skäl fått långtgående självstyre, t.ex. Åland i Finland, Skottland i Storbritannien, Katalonien och Baskien i Spanien samt bl.a. Sicilien och Sardinien i Italien (Lidström 2003, Swenden 2006). Det är också inom detta fält som forskningen om asymmetrier varit som mest omfattande, bl.a. i syfte att identifiera mönster och drivkrafter.

Asymmetrisk ansvarsfördelning på lokal nivå har inte varit föremål för samma intresse från samhällsforskningen. I Sverige och några andra länder har frågan dock behandlats av utredningar (bl.a. Statskontoret 2005, Agenda 2005, Kommunal- och regionaldepartementet 2007, Vlaanderen 2016) i form av både beskrivande och analyserande texter. Däremot saknas forskning som mer systematiskt och principiellt tagit sig an och problematiserat frågor om kommunala ansvarsfördelningsprinciper.

Det är viktigt att klargöra att när vi talar om ansvarsfördelning just menar vilket organ som **gentemot väljarna har ansvar** för en uppgift medan själva utförandet av uppgiften kan delegeras eller kontrakteras ut till någon annan, t.ex. till ett interkommunalt organ eller en privat entreprenör (Aars 2002). Även när uppgiften utförs av egen kommunal personal sker det på delegation från de valda politikerna vilket innebär att politikerna ändå är ansvariga gentemot väljarna<sup>1</sup>. I en asymmetrisk situation är det alltså ansvaret för uppgifter som skiljer sig åt mellan kommunerna.

Teorier om representativ demokrati är tydliga med att med ansvar för en uppgift följer att de valda beslutsfattarna ska ha de instrument som krävs för att man på ett meningsfullt sätt ska kunna svara gentemot väljarna för det man gjort eller inte gjort. Ofta talas om en ansvarskedja, som kopplar samman val och ansvarsutkrävande. Kedjan börjar med att medborgarna utser representanter som sedan i sin tur utser de som ska förverkliga besluten. Ansvarsutkrävandet sker sedan i motsatt riktning (Petersson m.fl. 2002, Gilljam & Hermansson 2003).

Vi kommer därför inte att behandla interkommunalt samarbete som en form av asymmetri eftersom ansvaret gentemot väljarna kvarstår hos de kommunala beslutsfattare som lämnar ifrån sig utförandeuppgiften till kommunalförbundet eller den gemensamma nämnden. Denna avgränsning stämmer också väl överens med Kommunutredningens direktiv, som skiljer asymmetrisk ansvarsfördelning från t.ex. utövad samverkan. Synsättet innebär också att valda företrädare för kommunen ses som övergripande ansvariga även för verksamheter där det finns möjlighet att välja annan utförare, t.ex. inom skola och äldreomsorg. Även när utförandet sker via friskolor och privata entreprenörer har kommunpolitikerna ett grundläggande ansvar för att eleverna får utbildning och de äldre adekvat äldreomsorg.

Analysen begränsas till verksamheter som kommunerna svarar för på uppdrag av staten, främst i form av obligatoriska lagreglerade uppgifter. Detta innebär att det som görs inom ramen för den allmänna kompetensen, som ju per definition ger utrymme för olikheter i åtaganden, inte behandlas här. Den allmänna kompetensen ses som en enhetlig kommunal funktion utan att närmare granskning görs av de lokala variationer som kan förekomma.

Ytterligare en avgränsning gäller olikheter i villkor för kommuner som inte medför några skillnader i fråga om vilka uppgifter de ansvarar för. I många länder har t.ex. huvudstaden en annan politisk organisation än övriga kommuner och det förekommer också att valsyste­men skiljer sig åt mellan kommuner av olika storlek. I Sverige har kommunallagen särregler för Stockholms politiska organisation. Så länge inte dessa olikheter har betydelse för skillnader i kommunernas ansvarsområden behandlas dem inte i denna rapport.

---

<sup>1</sup> I tidigare översikter av asymmetrisk ansvarsfördelning är denna gränsdragning inte entydig. I Statskontorets (2005) översikt sägs visserligen att "(a)asymmetrisk ansvarsfördelning innebär att ansvaret för obligatoriska lagreglerade uppgifter anpassas efter en enskild kommuns förutsättningar" (Statskontoret 2005:23) men delar av rapporten handlar i stället om utförandet, t.ex. genom interkommunala organ.

## Varianter av kommunala asymmetrier i Europa

De flesta kommunsystem i Europa tillämpar symmetrisk ansvarsfördelning som huvudprincip men det finns också betydande undantag från detta (Lidström 2003). I några länder präglar dock asymmetrierna mer systematiskt hur hela kommunsystemet är uppbyggt, t.ex. i Spanien och England. I federala stater är det normalt delstaterna som fastställer kommunallagarna, vilket också kan medföra att kommunernas ansvarsområden skiljer sig åt mellan delstater. I andra länder används asymmetrier för att möta specifika problem som gäller vissa kommuner, t.ex. en del har svag kapacitet eller att de större städerna förmår bära ett utökat ansvar i förhållande till landets kommuner i övrigt.

För att illustrera variationen i de lösningar som förekommer i Europa redovisas i det följande ett antal exempel i form av typfall. Utöver att presentera dessa, och ibland också liknande varianter i andra länder, diskuteras också konsekvenser och erfarenheter av de olika fallen – då så är möjligt på grundval av resultat från empiriska studier men annars bara principiellt. Redan nu bör också understrykas att de kommunala ansvarsportföljerna ser olika ut i olika länder. Visserligen finns ett antal grunduppgifter som är likadana, t.ex. ansvar för de första skolåren och för lokal infrastruktur, men det råder också stora skillnader mellan olika system. De nordiska länderna skiljer sig från andra genom kommunernas förhållandevis stora ansvar för välfärdstjänster. Här finansieras också kommunerna i huvudsak med en lokal inkomstskatt. I övriga Europa spelar statsbidrag en större roll. Detta kan medföra att erfarenheter mellan olika system inte är möjliga att överföra fullt ut (Lidström 2003)<sup>2</sup>.

## Generella asymmetriska system

Tre stater i Europa kan sägas ha en utformning av hela kommunsystemet som är asymmetriskt, nämligen Spanien, Tjeckiska republiken och England.

### Differentierad ansvarsfördelning med provinser som komplement – Spanien

Spanien har valt en asymmetrisk lösning som tar hänsyn till kommunernas kapacitet och har därför lagt obligatoriska uppgifter på kommunerna utifrån deras storlek. Nästa nivå, provinser, har komplementära och koordinerande uppgifter. Systemet är generellt i den meningen att inte bara de minsta kommunerna omfattas av asymmetrin utan samtliga berörs.

Spanien är en regionaliserad enhetsstat med långtgående (men varierande) självstyre för de autonoma regionerna. Ansvaret för välfärds- och utbildningsuppgifterna ligger i Spanien på denna nivå. På lokal nivå finns drygt 8 000 kommuner och på nästa nivå 50 provinser. Kommunerna är en avspeglning av en äldre församlingsstruktur och har endast marginellt berörts av sammanläggningar. Sådana kräver uttryckligt stöd från berörda medborgare, vilket bidragit till att endast ett fåtal genomförts. De flesta kommuner är därför mycket små – 4 900 av dem har färre än 1 000 invånare. Även om provinserna allmänt uppfattas som en egen nivå är de egentligen kommunala samarbetsorgan genom att deras fullmäktige väljs av kommunerna och inte direkt av medborgarna. Alla kommuner är dock inte representerade i provinsernas beslutsorgan.

Som ett alternativ till kommunsammanläggningar har Spanien i den kommunallag som fastställdes efter Franco-diktaturens fall och som gäller från 1985 differentierat de kommunala ansvarsområdena

---

<sup>2</sup> Förutom relevant litteratur och uppgifter från hemsidor har information av största betydelse för denna rapport också lämnats av Lluís Medir och Xavier Bertrana, University of Barcelona, Spanien samt av Jakub Lysek, Palacký University, Olomouc, Tjeckiska republiken.

efter kommunstorlek (Alba & Navarro 2003, Moreno 2012). Principen har emellertid en längre historia och tillämpades redan i en kommunallag som antogs 1924. Sedan 1985 gäller följande fördelning:

- Alla kommuner måste svara för gatubelysning, gaturenhållning, trottoarer, begravningsplats, sophämtning, avloppssystem, dricksvatten samt lag och ordning. I de 85 procent av de spanska kommunerna som har mindre än 5 000 invånare är detta hela den kommunala ansvarsportföljen.
- Kommuner med mer än 5 000 invånare skall dessutom tillhandahålla offentlig park, bibliotek, marknadsplats och svara för avfallsbehandling.
- De som har mer än 20 000 invånare skall också svara för civilförsvar, social omsorg, brandförsvar och offentliga sportanläggningar.
- I de f.n. 145 kommuner som har minst 50 000 invånare tillkommer kollektivtrafik och miljöskydd.

Verksamheterna finansieras i allt väsentligt med bidrag från staten och den autonoma regionen och storleken på dessa bidrag kan därför anpassas till de uppgifter kommunen har (Medir, Magre, Tomas, 2018). Om en kommun ökar eller minskar i storlek, och därmed passerar en tröskel, sker ingen omedelbar justering utan anpassningen sker först sedan förändringen visat sig vara bestående. De kommuner som växer i befolkning är dock måna om att få de ytterligare uppgifterna, eftersom man då också får de extra resurser från andra nivåer som krävs för att kunna bedriva dem. En kommun som inte klarar av att svara för en specifik uppgift kan begära dispens från sin autonoma region och då tillhandahålls denna i stället av provinsen, eller ibland av ett kommunalförbund (*mancomunidad*) (Agranoff 2010).

Provinsernas roll är att stödja och komplettera kommunernas verksamhet. Denna uppgift förstärktes efter en lagändring 2013 som gav provinserna uttryckligt ansvar att koordinera verksamheten för kommuner med färre än 20 000 invånare, vilket är 90 procent av alla kommuner. Reformen kom till under en tid av ekonomisk kris och efter påtryckningar från EU som en åtgärd för att minska de offentliga utgifterna och få till stånd ett bättre resursutnyttjande (Galan 2015). Reformerna syftade också till att tydliggöra ansvarslinjer mellan nivåer eftersom det tidigare förekommit att nivåernas verksamheter gått in i varandra. Provinserna har också egna funktioner, t.ex. att tillhandahålla provinsbibliotek och marknadsplats.

I provinsernas koordineringsuppgift kan innefatta att provinserna övertar hela ansvaret för en uppgift. Detta är dock alltid frivilligt för kommunerna och kan i många fall innebära en lättnad för kommuner med svag kapacitet. Överförda uppgifter kan gälla t.ex. ansvaret för att driva ett lokalt bibliotek eller ett larmsystem för äldre personer. Bägge dessa uppgifter kan vara betungande för en liten kommun men kan hanteras mer rationellt av en provins. Eftersom några kommuner kan välja att behålla ansvaret medan andra flyttar över det till provinsen uppstår en asymmetri även inom provinsen. Detta innebär också att möjligheterna för medborgarna att påverka det lokala serviceutbudet blir mindre i de kommuner som lämnar över uppgifter till provinsen. De som t.ex. är missnöjda med hur larmsystemet fungerar kan inte längre vända sig till kommunen och det är inte säkert att den egna kommunen ens har en företrädare i provinsens fullmäktige. Svårigheten att påverka har dock inte varit föremål för debatt. Skulle provinsen inte utföra uppgiften på ett nöjaktigt sätt hanteras detta, enligt uppgift, mer informellt, genom samtal mellan företrädare för kommun och provins.

Den asymmetriska ansvarsfördelning som tillämpas i Spanien tycks allmänt ha hög acceptans. Något större ifrågasättande av själva modellen verkar inte förekomma och även om det också till och från väckts förslag om att slå ihop små kommuner har en genomgripande kommunreform aldrig varit aktuell. I stället är det troliga att Spanien även i fortsättningen kommer att använda asymmetrier som

en metod för att hantera de olikheter i förutsättningar som råder mellan kommuner av olika storlek. Någon diskussion om eventuella konsekvenser för demokrati och ansvarsutkrävande har inte kunnat spåras. En förstärkning av provinsernas samordnande roll har dock skett i syfte att öka effektiviteten i det starkt fragmenterade systemet.

### Differentiering med grannkommun som komplement – Tjeckiska republiken

Tjeckien tillämpar också en asymmetrisk modell som omfattar hela landet och som delar upp kommuner i grupper efter hur omfattande ansvar man har för uppgifter som utförs på uppdrag av staten. En skillnad mot Spanien är att kommuner som har utökat ansvarsområde även utför dessa uppgifter i sina grannkommuner. Tjeckiska republiken har en starkt fragmenterad kommunstruktur som medför att många av de mindre kommunerna saknar kapacitet och kompetens för dessa uppgifter.

Efter att Tjeckoslovakien delats 1992, och impopulära kommunsammanslagningar genomförda under de sista åren av kommuniststyre återkallats, har Tjeckiska republiken ca 6 200 kommuner. Med en genomsnittlig storlek om 1 700 invånare är det tjeckiska kommunsystemet vid sidan av det franska det mest fragmenterade i hela Europa. 80 procent av kommunerna har färre än 1 000 invånare. År 2001 genomfördes en regionreform som innebar att 14 nya regioner inrättades och samtidigt upplöstes en tidigare indelning i 76 statliga förvaltningsdistrikt. Vissa av distriktens uppgifter flyttades över till regionerna, andra till den kommunala nivån.

I Tjeckien skiljer man på kommunernas egna uppgifter och de som överförts från staten. Flera av de egna uppgifterna innebär ett bemyndigande men inte ett obligatorium. Ibland handlar det om att kommunen får lösa uppgiften tillsammans med andra. Exempel på egna uppgifter är för- och grundskola, kommunala bostäder, upprätthållande av lag och ordning samt fysisk planering.

Med hänsyn till den fragmenterade kommunstrukturen ansågs det inte möjligt att alla kommuner även skulle svara för samtliga uppgifter som överfördes när förvaltningsdistrikten lades ner, i synnerhet eftersom dessa anses kräva särskild kompetens. Kommunerna är därför indelade i tre kategorier, med hänsyn till vilka statliga uppgifter de ansvarar för.

- Huvuddelen, eller ca 90 procent, som främst utgörs av små landsbygdskommuner, ansvarar för de grundläggande kommunala uppgifterna och en mindre uppsättning uppgifter överförda från staten, och gör detta uteslutande inom sitt eget territorium.
- "Kommuner med auktoriserat kommunkontor" svarar dessutom för ytterligare några statliga uppgifter och gör detta även i en mindre krets av omgivande småkommuner. Denna grupp består av 392 kommuner. Överförda statliga uppgifter är dock begränsade till registreringsuppgifter och befolkningsregister.
- "Kommuner med utökade befogenheter" har ännu fler från staten överförda uppgifter och svarar för dessa i ett större omgivande territorium. Det är här som förvaltningsdistriktens tidigare uppgifter hamnade. Ansvaret omfattar utfärdande av id-kort och pass, fordonsregister, byggnadslov, administrering av individuellt socialstöd samt omsorger om äldre och handikappade. 205 kommuner har denna ställning. En kontroversiell fråga när detta infördes var vilka kommuner som skulle få denna status (Illner 2010).

Det tjeckiska fallet är ett exempel på ytterligare ett sätt att hantera kapacitetsbrister hos små kommuner men förefaller också ha varit ett praktiskt sätt för staten att lösa frågan om hur dess regionala administration skulle organiseras. I stället för att bygga upp en egen organisation anlitate man kommunerna. Att kommuner bedriver verksamhet utanför den egna kommungränsen kanske kan



fungera om det begränsas till statliga administrativa uppgifter. Ansvarslinjen då kanske i första hand går uppåt, till staten. Skulle medborgare i grannkommunerna vara missnöjda med hur den större kommunen utför uppgifterna finns dock inga instrument för lokalt ansvarsutkrävande utan kan bara ske via nationella val. Därigenom finns också en potentiell konflikt inbyggd i att kommuner bedriver verksamhet som gäller andra kommuners invånare.

Dessvärre saknas studier av konsekvenser av den tjeckiska kommunala ansvarsmodellen. Det finns dock inga indikatorer på att asymmetrin skulle ha medfört några större problem, men däremot anses modellen vara komplicerad. Några reformer som kunde ha modifierat systemet har inte genomförts. De reformförslag som presenterats under senare år har framför allt gällt hanteringen av kommunernas egna uppgifter och hur dessa kan bedrivas mer rationellt, t.ex. genom nya former för interkommunalt samarbete. Att kommuner bedriver verksamhet på annat än sitt eget territorium har inte ifrågasatts.

### Flera former för asymmetri i samma land – England och Wales

Sedan långt tillbaka har det brittiska kommunsystemet varit mer komplext än andra länders, med flera inbyggda asymmetrier. Separat lagstiftning har sedan länge gällt för Skottland och detta innefattar också regleringen av kommunernas ställning. I England och Wales har under historiens lopp olika typer av kommuner existerat parallellt och på olika nivåer. Delvis har varje kommuns kompetens varit unik, och givits av kungen eller parlamentet som särskilda privilegier. Det har parallellt funnits kommuner med bara en uppgift, med ansvar för t.ex. vägar, hälsa respektive skola, och kommuner med flera uppgifter (Wilson & Game 2011). Att asymmetrin, snarare än enhetligheten, utgjort norm har således djupa historiska rötter (Himsworth 2012). I slutet av 1800-talet skedde dock en viss standardisering och efter andra världskriget gjordes flera försök att få till stånd en mer enhetlig kommunstruktur. Distinktionen mellan städer och landsbygd kom dock att behållas och även inslag av ad hoc-mässig fördelning av ansvar och befogenheter kvarstod (Cross & Mallen 1978). Vissa större städer blev *County Boroughs* och fick ansvar för samtliga kommunala ansvarsområden, medan andra kom att ingå i en tvånivåstruktur där ansvarsområdena delvis hanterades av districts, delvis av en överordnad county-nivå. Dessa *County Boroughs* blev därmed avgränsade enhetskommuner i vad som i övrigt var ett tvånivåsystem.

En mer genomgripande reformering kom att dröja ända till 1960-talet. London fick år 1965 ett enhetligt tvånivåsystem med det övergripande strategiska organet *Greater London Council* och 33 *London Boroughs*. För England och Wales utanför London föreslog en statlig kommitté under ledning av Lord Redcliffe-Maud år 1969 ett helt nytt system med bara en kommunnivå i hela landet, förutom i Liverpool, Manchester och Birmingham med omnejd där man skulle ha tvånivåsystem på samma sätt som i London – en övergripande stadsregional nivå och ett antal kommuner. Förslaget om tvånivåsystem motiverades med att de funktionella samband som rådde mellan storstäderna och deras grannkommuner bäst hanterades av ett övergripande strategiskt organ men att det trots detta också fanns tillräckligt befolkningsunderlag för en särskild kommunal nivå i storstadsområdena. Förslaget hade stöd hos Labourpartiet men eftersom de konservativa vann det påföljande valet 1970 kom det inte att genomföras i sin ursprungliga form. Även de konservativa ville reformera systemet, men de ville behålla tvånivåstrukturen i hela landet och dessutom ge fler counties status som stadsregioner. Det kommunsystem som kom att gälla från 1974 innebar att man reducerade 1 300 direktvalda kommunala enheter till 401 och samtidigt fick ett relativt enhetligt men asymmetriskt tvånivåsystem i hela landet (Dearlove 1979).

I det nya systemet skilde man på sex typer av kommuner som geografiskt fördelades på tre områden:

- Storlondon: *Greater London Council* på övergripande nivå och 33 *London Boroughs* på kommunal nivå.
- Sex metropolitan areas (Tyne & Wear, West Yorkshire, South Yorkshire, Merseyside, Greater Manchester och West Midlands): *Metropolitan Counties* på övergripande nivå och totalt 34 *Metropolitan Districts* på kommunal nivå.
- I resten av England och Wales: 38 *Non-metropolitan county councils* på övergripande nivå och 278 *Non-metropolitan district councils* på kommunal nivå. Här ingick både medelstora städer och landsbygd.

Alla *county councils* (inklusive *Greater London Council*) fick ansvar för bl.a. övergripande planering och kommunikationer. Samtliga kommunala enheter svarade för social bostadsförsörjning, lokal planering, avfallshantering och hälsoskydd. De viktigaste skillnaderna i ansvarsområden mellan olika geografiska områden var att ansvaret för utbildning och social omsorg låg på distriktsnivå i de större stadsregionerna medan de hanterades av county-nivån utanför stadsregionerna. Avgörande för denna åtskillnad var de olika enheternas befolkningsstorlek. Regeringen ansåg att många *Non-metropolitan districts councils* helt enkelt var för små för att kunna ta ansvar för utbildning och social omsorg (Cross & Mallen 1978), trots att de hade blivit avsevärt större genom 1974 års reform. *Non-metropolitan districts* hade i genomsnitt 93 000 invånare men den minsta hade 24 000 invånare (Stanley 1976). Även om de var små i ett engelskt sammanhang skulle de i de flesta andra länder ha ansetts vara tillräckligt stora för att kunna ansvara för utbildning och social omsorg.

1974 års reform har sedermera modifierats i ett antal avseenden:

- År 1986 avskaffades alla *Metropolitan County Councils* och *Greater London Council*. Den konservativa regeringen som genomförde beslutet hävdade att de var ineffektiva och onödiga, men att samtliga kontrollerades av Labour anses av bedömare ha bidragit till beslutet (Wilson & Game 2011). Vissa uppgifter avvecklades, eller överfördes på olika slags samverkansorgan, medan andra flyttades över till *Metropolitan Districts*. Därmed fick också samtliga större stadsregioner enhetskommuner med fullständigt ansvar för alla kommunala uppgifter.
- Några större städer utanför de sju största stadsregionerna, som före 1974 års reformering hade haft status som *County Boroughs*, ville återfå de uppgifter som överlämnats till *Non-metropolitan county councils*, framför allt ansvaret för utbildning och social omsorg. År 1992 inleddes en process som efter hand flyttade tillbaka dessa uppgifter till ett antal non-metropolitan districts i framför allt medelstora städer, som då förvandlades till *Unitary Authorities* (dvs. enhetskommuner). För närvarande finns det 55 sådana i England. Tvånivåsystemet finns kvar i 27 *Non-metropolitan county councils* samt i de 201 *District councils* som ingår i dessa.
- I hela Wales avskaffades två-nivåsystemet år 1996 och där finns nu i stället 22 enhetskommuner.
- År 2000 återfick Storlondon ett övergripande organ i form av *Greater London Authority* med ansvar för kollektivtrafik, polis, brandkår och övergripande planering. Stadsregionen fick samtidigt med detta också en direktvald borgmästare. Eftersom *London Boroughs* finns kvar har London därmed återigen ett två-nivåsystem.

*Greater London Authority* har ett övergripande ansvar för storstadsregionens planering, vilket kommer till uttryck i en strategisk plan. Denna är styrande för kommunerna, dvs *London Boroughs*. Storlondons borgmästare har rätt att ändra kommunala beslut som strider mot den övergripande planen eller som har påtagliga konsekvenser för andra kommuner i London.

Bland ytterligare reformer märks inrättandet år 2011 av *Combined Authorities* – indirekt valda organ (men med direktvalda borgmästare) för de större stadsregionerna utanför London. Sådana har hittills etablerats i nio stadsregioner och förslag finns om att fler skall tillkomma. Dessa motsvarar uppenbara behov av samordning mellan de kommuner som ingår. Eftersom *Combined Authorities* är indirekt valda finns ansvaret gentemot väljarna kvar hos de *Metropolitan Districts* eller *District Councils* som utser alla beslutsfattare utom den direktvalda borgmästaren. Det kan också noteras att även Skottland länge hade ett tvånivåsystem men att detta 1996 ersattes av ett system med 32 *Unitary Authorities*.

Det kommunsystem som nu finns i England och Wales kombinerar således flera asymmetriska principer: För det första finns två-nivåsystem i delar av landet, främst på landsbygden, men även i Storlondon, medan samtliga kommunala uppgifter hanteras av enhetskommuner i större och medelstora städer utanför Storlondon samt i hela Wales. För det andra har skillnader i befolkningsunderlag legat till grund för hur ansvar fördelats mellan nivåer, framför allt när det gäller vem som skall svara för utbildning och social omsorg. För det tredje har ett stadsregionalt argument haft betydelse, dvs att kommuner i storstadsområdena växt samman på ett sätt som motiverar inrättandet av organ med ansvar för övergripande planering och vissa andra uppgifter. Dessa organ har tidvis varit direktvalda, men är för närvarande indirekt valda. I Storlondon är det dock direktvalt och har dessutom övergripande planeringsansvar på ett sätt som inskränker kommunernas ansvar inom detta område.

1974 års reform och de efterföljande justeringarna har varit föremål för åtskilliga utvärderingar och kontinuerlig debatt. Framför allt har frågan om enhetskommunernas respektive två-nivåmodellens för- och nackdelar behandlats. En erfarenhet är att man i två-nivåmodellen kan vinna skalfördelar men i stället får behov av att koordinera verksamheter mellan *county* och *districts* (Alexander 1982). Avskaffandet av en övergripande nivå i storstadsregionerna kritiserades från framför allt Labour, eftersom detta försvagade möjligheterna till strategisk samordning mellan kommunerna i regionen. Däremot tycks inte själva frågan om asymmetrier i sig ha varit föremål för debatt. Att införa ett helt enhetligt system, som i Wales, har inte varit aktuellt.

## Asymmetriska lösningar för specifika problem

I ytterligare ett antal länder har man valt att införa specifika lösningar i form av avvikelser från den generella principen om symmetri och som därför i praktiken bara gäller för vissa typer av kommuner.

### Större kommun ansvarar för mindre – Danmark

Hur uppgiftsfördelningen, och möjligen ansvarsfördelningen, mellan en större och en mindre kommun kan utformas illustreras också med exempel från Danmark. I detta land genomfördes år 2007 en omfattande kommunreform varvid 271 kommuner slogs samman till 98 samtidigt som amts-nivån ersattes med fem regioner. Ett minsta befolkningstal för de nya kommunerna angavs till 20 000 invånare. Vid reformen fick dock sju kommuner med befolkning mellan 2 000 och 13 500 invånare, av vilka fem utgörs av mindre öar, behålla sin ställning trots att de inte nådde upp till denna nivå. För att säkerställa att servicen i dessa kommuner ändå skulle hålla rimlig kvalitet infördes en lagstadgad skyldighet för dem att samarbeta med en näraliggande större kommun, som då tillhandahåller verksamhet även i den mindre kommunen (Sandberg 2013). Det finns visserligen ett mått av frivillighet i denna lösning så till vida att den mindre kommunen kan välja vilken stor kommun den vill samarbeta med. Formellt delegerar den mindre kommunen uppgiften att tillhandahålla den aktuella servicen och bibehåller ansvaret för de verksamheter som den större tillhandahåller. I praktiken har dock

valmöjligheterna och förhandlingsutrymmet varit mycket begränsat eftersom det inte finns så många större kommuner i närheten av de aktuella mindre kommunerna, och i synnerhet inte i närheten av de mindre öarna<sup>3</sup>. Arrangemanget påminner därför i hög grad om en asymmetrisk relation där en större kommun ansvarar för verksamhet i en mindre.

De verksamheter som omfattas av det obligatoriska samarbetet gäller arbetsmarknadsåtgärder, t.ex. arbetsförmedling, som är en kommunal uppgift i Danmark, rehabiliteringsåtgärder, natur- och miljöskydd, specialundervisning och vissa sociala insatser. En utvärdering av arbetsmarknadsinsatserna efter tre år tydde på både fördelar och nackdelar. Bland fördelarna var att de mindre kommunerna hade fått tillgång till kompetens som de annars inte skulle ha haft och dessutom visade sig själva arbetsmarknadspolitiken fungera bra. Den främsta nackdelen var en ogynnsam incitamentsstruktur. Ö-kommunerna upplevde att de hade betalningsansvaret för en verksamhet som de inte hade kontroll över. De större kommunerna saknade också incitament för att förbättra verksamheten (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2010). I praktiken tycks arrangemanget ha minskat ö-kommunernas möjligheter att själva ta ansvar för denna verksamhet gentemot sina egna medborgare. Det kan således ses som uttryck för en asymmetrisk lösning där en större grannkommun tillhandahåller en service utan att väljarna i den mindre kommunen har så stort inflytande över denna. I detta finns också ett demokratiproblem.

Från 2012 har systemet reformerats, bl.a. med en viss uppluckring av vilka kommuner som den mindre kommunen kan samarbeta med (Sandberg 2013). Tidigare gällde att det måste finnas en gräns mellan dessa kommuner men nu räcker det med att det finns ett funktionellt samband. Samtidigt ökade antalet verksamhetsområden som samarbetena kunde omfatta. Om detta innebär några större förändringar i praktiken i relationen mellan ö-kommunerna och de större återstår dock att se. Det faktiska utrymmet att förhandla fram andra lösningar är begränsade när de små kommunerna i praktiken bara har en eller möjligen någon ytterligare kommun som kan vara aktuell som tillhandahållare av tjänsterna.

Som principiell modell för en asymmetrisk relation är dock den danska modellen intressant. Den skapar möjligheter för små kommuner att undgå sammanläggning genom att länka sig samman med en större grannkommun, som tar över ansvaret för en del av verksamheterna. Den kan också medföra att verksamheter sammantaget kan bedrivas mer effektivt genom att de har ett större befolkningsunderlag. Problemen gäller svårigheterna för medborgarna i de mindre kommunerna att utkräva ansvar ifall man är missnöjd med servicen.

### Mer ansvar till urbana kommuner – Tyskland

En anledning till införandet av asymmetriska lösningar kan vara att det föreligger speciella behov i urbana områden. Den allra mest omfattande varianten är att den större kommunen är så stor att den samtidigt också kan ta på sig samtliga ansvarsområden som tillkommer ett organ på en högre nivå, t.ex. provins eller region och att kommunen därmed blir en "enhetskommun". Företeelsen är vanlig i bl.a. Tyskland.

Tyskland är en federal stat bestående av 16 delstater (*Länder*) och med två ytterligare självstyrande sub-nationella nivåer – kommuner (*Gemeinden*) och distrikt (*Kreise*). Det finns vissa skillnader i uppgifter mellan delstater men i allmänhet svarar kommunerna för lokal planering, vatten och avlopp, utbildning, hälso- och sjukvård, fritidsverksamhet och brandförsvaret. Kommunerna sköter också en del statliga myndighetsuppgifter, t.ex. byggnadsinspektion, miljökontroll och befolkningsregister.

---

<sup>3</sup> Gäller t.ex. Fanø kommun utanför Esbjerg och Læsø kommun utanför Frederikshavn.

Tyskland har för närvarande ca 12 600 kommuner med i genomsnitt 6 500 invånare. Variationerna är dock stora, främst mellan f.d. Östtyskland, där kommunerna i genomsnitt har ca 2 500 invånare och det tidigare Västtyskland där omfattande sammanslagningar skapat mycket större kommuner. På *Kreise* ligger ansvaret för bl.a. planering som berör flera kommuner samt för gymnasieskola och social omsorg. Det finns dock två typer av *kreise*, dels de totalt 323 *Landkreise*, som är en andra kommunnivå utanför urbana områden, dels 116 *Kreisfreie Städte*, som är större och medelstora städer som både är kommuner och *kreise*. Tre kommuner – Hamburg, Bremen och Berlin – kombinerar tre nivåer genom att samtidigt vara kommun, *kreise* och delstat (Scheffold 2012).

De viktigaste motiven för lösningen med enhetskommuner är dels att befolkningsunderlaget i de stora och medelstora städerna är tillräckligt stort för att dessa skall klara att själva svara för *kreises* uppgifter, dels att dessa städer kunde försvagas och koordinationen mellan olika ansvarsområden kunde försvåras om viktiga uppgifter utan rimlig anledning fördelades på två nivåer. Samma motiv gäller inte på landsbygden, där *Landkreise* ses ett komplement till små kommuner, främst i de delstater som inte har reformerat kommunstrukturen. Historiska orsaker ligger bakom att tre nordtyska städer dessutom är delstater.

Liknande modeller med enhetskommuner i städer och separata kommunala nivåer i landet i övrigt finns även i England och Polen. *Unitary Authorities* i England har redan berörts. I Polen har de 65 största städerna samtidig status av distrikt (*powiat*). I övriga landet finns 314 distrikt som hanterar uppgifter som kommunerna anses för små för att kunna klara av. Detta har införts trots att Polens kommuner är förhållandevis stora, med i genomsnitt drygt 15 000 invånare.

Större kommuners starkare kapacitet och större befolkningsunderlag kan ha medfört att de fått ett större ansvarsområde, även utan att beslutsnivåer förts samman. I Slovenien, med 2 miljoner invånare, är de 210 kommunerna relativt stora, med i genomsnitt 9 700 invånare. Här är inte små kommuner ett problem utan kapacitetsfrågan gäller i stället de större kommunernas möjligheter att tillgodose de särskilda behov som finns i urbana områden. Alla kommuner har en uppsättning uppgifter oberoende av storlek, bl.a. grundläggande sjukvård och grundskola, fritidsanläggningar samt vatten och avlopp. Kommuner med minst 20 000 invånare kan få status som "urbana kommuner", vilket ger dem ansvar för ytterligare ett antal uppgifter, bl.a. allmänna kommunikationer, hälso- och sjukvård samt större fritids- och kulturanläggningar. Kriterier för att kunna utses till urban kommun anges i konstitutionen. För närvarande har 11 kommuner sådan ställning (Dexia 2008, Grad 2012).

Ett utvidgat ansvar för de större kommunerna förekommer också i andra stater, t.ex. i Slovakien, Rumänien, Kroatien och Österrike. I Kroatien har de större städerna, förutom en grunduppsättning uppgifter, också ansvar för underhåll av större vägar och beslut om byggnadslov. I Österrike har 15 större kommuner med befolkning över 20 000 invånare status av *Statutärstadt*. Varje sådan stad regleras i en separat lag, som ger dem större frihet att organisera sig och ansvar för ett antal statliga förvaltningsuppgifter som berör staden. Överföring av ytterligare ansvar och befogenheter till större städer har också diskuterats i Flandern. Planerna var ursprungligen ganska långtgående men har senare modifierats så att de i praktiken bara omfattar de två största städerna, Antwerpen och Gent, och bara gäller ett fåtal ytterligare uppgifter (Vlaanderen 2016).

I många länder har huvudstäderna en särställning. Wien är en enhetskommun som samtidigt är kommun, *bezirk* (en provinsnivå) och delstat. Paris är både kommun och departement (en provinsnivå) (Dexia 2008). Med uppgiften som huvudstad kan också följa särskilt ansvar. Lettlands huvudstad Riga har ansvar för att stödja statliga institutioner, utländska beskickningar och internationella organisationers representationer, ansvara vid mottagningen av utländska delegationer samt sköta

nationella symboler (Vilka 2012). Ibland regleras dessa tillkommande uppgifter i en särskild lag för huvudstaden.

I Norge genomfördes under 2004–2007 ett experimentprogram med kommunal och fylkeskommunal uppgiftsdifferentiering som syftade till att pröva om man borde göra avsteg från principen om ”generalistkommuner”, dvs att alla kommuner skulle ha samma ansvarsområden. Kommuner fick ansöka om att på försök få specifika uppgifter överförda från staten och/eller fylkeskommunen. De flesta som sökte var större kommuner men även små kommuner fick pröva på att ha en större ansvarsportfölj. Vid den utvärdering som genomfördes efter försöksperiodens slut konstaterades att erfarenheterna var blandade men i några av de större kommunerna var man nöjda mer hur det hade fungerat. I de fall man flyttade ansvaret för en uppgift från ett överordnat organ kunde dock såväl demokratiska som ekonomiska problem uppstå. En liten kommun fick överta ansvaret för gymnasieskolan (som är en fylkeskommunal uppgift i Norge) men dess väljare kunde fortsätta att ha inflytande över fylkeskommunens prioriteringar i övrigt. Det uppstod också ekonomiska obalanser i de organ som blev av med uppgifter (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007). Efter försöksverksamheten beslöt därför regeringen att bibehålla generalistprincipen, dvs den ursprungliga symmetrin.

I samtliga fall som diskuterats här har större kommuner fått ytterligare ansvarsområden antingen genom att de samtidigt är ett organ på högre beslutsnivå eller att de fått ansvar för specifika tillkommande uppgifter. Ansvaret omfattar dock endast det egna territoriet, vilket medför att de demokratiska problem som kan uppstå där större kommuner bedriver verksamhet i andra kommuner, inte är aktuella här. Däremot gäller det förstås att finansieringssystemen måste utformas så att kommunerna kompenseras för dessa ytterligare uppgifter. Eftersom det i de flesta fallen handlar om att man får uppgifter från staten kan ett större statsbidrag täcka de extra kostnaderna.

### Stadsregioner med svagare kommuner – Stuttgartregionen

För att hantera uppgifter med stadsregional utbredning i Stuttgartområdet beslöt förbundsdagen i delstaten Baden-Württemberg år 1994 att inrätta ett direktvalt beslutsorgan för storstadsregionen – *Verband Region Stuttgart*. Området har 2,7 miljoner invånare och omfattar 179 kommuner fördelade på fem distrikt (*kreise*). Regionen styrs av ett direktvalt fullmäktige (*Regionalversammlung*), som består av 93 ledamöter och som vart femte år väljs med en proportionell valmetod. Beslutssystem och verksamheter regleras av en särskild delstatlig lag (Kübler 2012).

Stuttgartregionen har som uppgift att hantera en rad frågor med stadsregional utbredning. Obligatoriska uppgifter är regional fysisk planering, trafikplanering och kollektivtrafik, ekonomisk utveckling av regionen, avfallshantering och turistisk marknadsföring av regionen. Utöver detta kan regionen också på frivillig basis utföra ytterligare uppgifter, t.ex. arrangera marknader och sportevenemang av regional betydelse.

I finansiella och personella termer är dock Stuttgartregionen relativt svag. Dess budget uppgick till 300 miljoner EUR 2013 och av detta gick 85 procent till kollektivtrafik. Den har ingen egen beskattningsrätt utan får sina resurser från brukaravgifter samt från den federala nivån, delstaten och kommunerna (OECD 2015b).

Särskilt relevant i detta sammanhang är att regionen, av samma skäl som i Storlondon, begränsar kommunernas ansvarsområde i fråga om fysisk planering och bostadsplanering. Kommunerna har visserligen huvudansvaret för detta men om regionen så beslutar måste detta ske inom ramen för regionala planeringsåligganden. Detta innefattar både att kommunerna måste anpassa sina lokala

planer till de regionala föreskrifterna och vid behov också utveckla nya planer för att förverkliga regionala mål. Ett exempel utgör placeringen av ett regionalt konferenscentrum, som regionen ville förlägga i närheten av Stuttgarts flygplats, som dock den berörda kommunen motsatte sig. Genom ett planeringsåliggande och en domstolsprocess tvingades kommunen att anpassa sig till regionens prioriteringar. Regionen understryker dock att detta var en sista utväg och att man först försöker hitta en lösning i samförstånd (Heeg 2003). Förhandlingssituationen påverkas dock av att regionen har tillgång till ett så kraftfullt instrument.

Detta innebär således att kommunerna inom regionen har ett mer begränsat ansvarsområde än kommuner i andra delar av delstaten och Tyskland, som inte har något regionalt planeringsorgan av detta slag. Asymmetrin innebär således att frågor av stadsregional karaktär lagts över på ett organ som med demokratisk legitimitet kan fatta majoritetsbeslut för hela stadsregionen samtidigt som kommunernas ansvarsområden begränsats. Liknande planeringsorgan finns även i en del andra stadsregioner i Baden-Württemberg men *Verband Region Stuttgart* är den enda som är direktvald.

Företrädare för regionen är själva nöjda med hur den fungerar. Framför allt betonas att man kan se till hela regionens intressen utan att riskera att blockeras av någon specifik kommun, vilket kan vara fallet när regionerna är indirekt valda. I regionfullmäktige finns dock ett regionalt parti, som i senaste valet fick 17 procent av rösterna, som representerar missnöjda kommuner inom regionen och som vill att regionen skall avvecklas (Kübler 2012). Partipolitiseringen av utvecklingsfrågor för hela stadsregionen har också medfört att regionens beslut fått stor medial uppmärksamhet (Benz and Frenzel 1999). Även från forskarhåll har Stuttgartregionen framhållits som ett bra exempel på hur man kan kombinera utvecklingskraft för en stadsregion med demokratisk legitimitet (Jessen 2008).

Ett annat uttryck för hur ett asymmetriskt regionalt självstyre kan försvaga kommunernas ställning gäller Åland. Till skillnad från resten av Finland har Åland en två-nivåstruktur, med ett direktvalt lagting och 16 kommuner. Eftersom lagtinget har ansvar för sjukvård och utbildning, som ligger på kommunerna i övriga Finland, har de åländska kommunernas en asymmetrisk ställning i förhållande till resten av landet (Ålands landskapsregering 2012, Sandberg 2013).

### Etniskt baserat kommunalt självstyre – Bosnien-Hercegovina

Vid Dayton-uppgörelsen 1995 etablerades Bosnien-Hercegovina som självständig stat. För att hållbarheten i den etniska mångfald och de motsättningar som kommit till uttryck i kriget 1992–1995 fick staten formen av en federation, med två enheter – Serbiska republiken (som dominerades av serber) och Federationen Bosnien-Hercegovina (med främst muslimer och kroater). På lokal nivå finns 64 kommuner i Serbiska republiken och 73 i Federationen. Federationen har dessutom en mellannivå i form av 10 kantoner.

I Federationen har asymmetrisk ansvarsfördelning på lokal nivå använts som instrument för att ytterligare säkerställa att en balans upprätthålls mellan olika etniska intressen. Utgångsläget är att alla kommuner ansvarar för den lokala infrastrukturen. Ansvar för utbildning, kultur, bostäder, planering och offentlig service ligger också på kommunen, men bara om denna har en etnisk sammansättning som avviker från den som dominerar i den kanton som den ingår i. Annars ligger ansvaret för dessa uppgifter på kantonen. I just dessa funktioner anses det specifika etniska intresset vara särskilt berört (Jokay 2001). Det betyder också att resurserna för dessa uppgifter läggs på den nivå som hanterar dem. På detta sätt säkerställs att frågor som ligger närmast den egna etniska identiteten inte hanteras av någon som har en annan hemvist. Men det innebär också att ansvarsuppgifterna för kommunerna kan variera starkt från en kommun till en annan.

Asymmetrisk ansvarsfördelning som instrument för att hantera etniska skillnader är ovanligt på lokal nivå men, som nämndes inledningsvis, desto vanligare i federationer och regionaliserade enhetsstater. Fallet Bosnien-Hercegovina visar dock att asymmetrier kan användas på flera nivåer för att underlätta hanterandet av etnisk komplexitet och en potentiellt konfliktfylld situation.

### Förhandlingar mellan nivåer – Frankrike

I några länder stadgas att vissa funktioner skall delas mellan olika nivåer – mellan kommuner och provinser (motsv.) eller kommuner och staten. Det är sedan upp till de berörda enheterna själva att avgöra hur man vill fördela ansvaret.

Det franska kommunsystemet, som är ett av Europas mest fragmenterade och komplexa, består av tre nivåer – 36 000 kommuner, 100 departement och 26 regioner. Därutöver finns också minst tre typer av interkommunala organ med betydande uppgifter och ibland också beskattningsrätt. Flera av ansvarsområdena, t.ex. hälso- och sjukvård och social omsorg, finns på både kommunal och departementsnivå. Ibland har kommunerna delegerat uppgifterna till ett interkommunalt organ. Här förutsätts att uppgörelser träffas mellan nivåerna för att klargöra vem som gör vad. Detta skapar flexibilitet som kan ta hänsyn till att många kommuner är alltför små för att själva kunna hantera uppgifter och att därför departementen i stället kan svara för dessa. Men de oklarheter som råder om gränsdragningen kan också leda till att olika nivåer konkurrerar med varandra om ansvaret för en och samma uppgift (Cole 2012).

Även i andra länder finns en delad ansvarsfördelning som i bästa fall hanteras genom förhandlingar mellan nivåer, och i sämsta fall medför oklarheter och skapar dubbelarbete. I Ungern kan kommuner träffa överenskommelse med regioner om att överta specifika uppgifter och får då också det statsbidrag som finansierar verksamheten. Förflyttning av uppgifter i motsatt riktning förekommer också. I Nederländerna anges i grundlagen att vissa uppgifter skall samförvaltas mellan kommun, provins och stat, bl.a. uppgifter inom social omsorg och hälso- och sjukvård. Den närmare fördelningen mellan de berörda parterna är dock en förhandlingsfråga (Dexia 2008).

### Kommunala asymmetrier i Europa – några sammanfattande iakttagelser

Det bör återigen understrykas att villkoren för kommunerna i Europa skiljer sig åt mellan stater, vilket har betydelse för både kommunernas åligganden och kapacitet. Funktionerna är mer omfattande i de nordiska länderna genom att kommunerna där ansvarar för förverkligandet av de offentliga välfärdssystemen. I dessa länder sker också finansieringen i första hand via en lokal inkomstskatt medan det vanliga i övriga Europa är ett större inslag av statsbidrag. Som komplement används olika typer av skatter, ofta en kommunal fastighetsskatt. Kapaciteten, uttryckt som befolkningsstorlek, varierar också starkt både mellan och inom stater. I Spanien och Frankrike är antalet små kommuner mycket stort medan kommunerna är större i Nord- och Västeuropa (Lidström 2003).

Trots skillnader i struktur är det ändå symmetri som utgör grundprincipen för ansvarsfördelningen i de europeiska kommunsystemen. Men asymmetriska ansvarsfördelningslösningar är ändå rikligt förekommande. I tabell 1 sammanfattas de problem och motiv som identifierats och de asymmetriska lösningar som valts för att hantera dessa i olika europeiska stater.



**Tabell 1 Kommunala asymmetrier i Europa**

Problem och motiv	Lösningar	Exempel, länder
<i>Generella</i>		
- Olika kapacitet	Ansvarstrappa	Spanien, Tjeckiska republiken
- Skillnader stad-landsbygd	Urban-rural diversifiering	England
<i>Specifika</i>		
- Svag kapacitet	Grannkommuner	Danmark, Tjeckien
	Högre nivå	Spanien
- Stark kapacitet	Enhetskommun	England, Tyskland
	Ytterligare ansvar	Slovenien, Österrike
- Behov av stadsregional skala	Ansvar från kommuner till stadsregioner	Storlondon, Stuttgartregionen
- Behov av flexibilitet	Förhandlingsmodell	Frankrike
- Behov av etniskt självstyre	Varierande ansvar	Bosnien-Hercegovina

Bland europeiska stater finns således sådana som utformat hela kommunsystemet efter en generell asymmetriprincip och sådana som begränsat sig till att använda detta för att kunna hantera specifika problem. Olika varianter av lösningar på samma typ av problem förekommer också.

Under senare år har många europeiska länder noterat att de minsta kommunerna brister i kapacitet. De vanligaste lösningarna har varit att underlätta för interkommunala samarbeten, att selektivt slå samman särskilt de mindre kommunerna till större enheter eller att genomgripande reformera hela kommunstrukturen (Kuhlmann & Bouckaert 2016). Asymmetrisk ansvarsfördelning har däremot endast undantagsvis kommit till användning som ett svar på detta problem. Några exempel på detta är experimenten i Norge och reformsträvandena i Flandern, som dock inte medfört några reformer. Försöken att hitta nya modeller för att hantera olikheter i kommunernas kapacitet har därmed inte lett till några bestående förändringar. Det är dock notabelt att, med undantag för avskaffandet av Metropolitan County Councils i England, har inga av de tidiga asymmetrierna avskaffats. Inte heller tyder något på att asymmetriska lösningar på kommunal nivå kommer att bli vanligare i Europa.

Trots att det inte idag finns några påtagliga reformtendenser i denna riktning är det ändå uppenbart att många existerande asymmetrier en gång i tiden kommit till för att hantera kommunala kapacitetsproblem, framför allt att många kommuner är för små. Ofta har alternativet att lägga samman kommuner inte varit politiskt möjligt (som i Spanien och Tjeckiska republiken). Asymmetrier har också införts som ett sätt att förhindra att stora kommuner med god kapacitet kompetensmässigt krockar med en högre nivå av självstyre eller för att ta vara på möjligheter till skalfördelar. En lösning på detta har varit att bilda enhetskommuner (i t.ex. Storbritannien, Tyskland och Polen). I Stuttgartregionen har införandet av ett stadsregionalt organ bidragit till ökad beslutskapacitet generellt, men till priset av att kommuner blivit av med uppgifter. Ett specialfall är Bosnien-Hercegovina där asymmetrisk ansvarsfördelning använts som redskap för att hantera en etniskt komplex situation.

Tjeckiska republiken är ett exempel på en stat där större kommuner har ansvar för uppgifter i andra kommuner. I allt väsentligt avser detta uppgifter där kommunen tydligt företräder staten i en myndighetsroll och därför endast har begränsat utrymme att själv sätta sin prägel på verksamheten. I princip är ett kommunalt ansvar för verksamhet i en grannkommun ett brott mot den demokratiska ansvarskedjan, såsom den skisserades inledningsvis, eftersom de boende i grannkommunen inte kan utkräva ansvar av beslutsfattarna i den kommun som svarar för verksamheten. Det gäller också när uppgifterna, såsom i Tjeckiska republiken, handlar om att fördela socialt stöd, hålla ett

befolkningsregister eller utfärda id-handlingar. Konflikten mot den demokratiska ansvarskedjan borde dock bli mindre om uppgifterna bara handlar om strikt regeltillämpning.

I Spanien ansvarar provinserna för att koordinera kommunal verksamhet bland kommuner med färre än 20 000 invånare. Beroende på hur pass ingripande detta är kan det ha demokratiska konsekvenser men också skapa ekonomiska obalanser. Detta var också en erfarenhet från de norska experimenten med differentierad uppgiftsfördelning.

Flera av de asymmetriska lösningar på kommunal nivå som tillämpas i Europa har tillkommit för att kommunernas kapacitet inte står i proportion till de uppgifter man har ansvar för. Svag kapacitet har medfört att uppgifter i stället hanteras av andra kommuner eller stöds av provinser. På motsvarande sätt har särskilt kapacitetsstarka kommuner fått ett utökat ansvarsområde. Övriga identifierade motiv till asymmetriska lösningar, dvs. behov av stadsregional skala, flexibilitet och lokalt etniskt självstyre är inte på samma sätt kopplade till kapacitetsbrister.

## Kommunala asymmetrier i Sverige

Det enhetliga kommunbegrepp som idag tillämpas i Sverige var en nyhet som infördes 1971. Dessförinnan var asymmetri huvudprincipen även i vårt land. Dagens system innehåller också exempel på avvikelser från den övergripande symmetriprincipen. I detta avsnitt diskuteras till att börja med förekomst och motiv för symmetrier och asymmetrier över tid<sup>4</sup>. Detta följs sedan av en genomgång av de viktigaste samtida avvikelserna från principen om en symmetrisk ansvarsfördelning.

### 1862 års kommunalförordningar

Den reformering av de svenska kommunerna som genomfördes i och med 1862 års kommunalförordningar var ett uttryck för de moderniseringssträvanden av det svenska statskicket som drevs fram av dels nya liberala idéströmningar från kontinenten, dels de ökade förväntningar på förbättrad representation och gemensamma lokala lösningar som följde i spåren av det framväxande industrisamhället. Reformerna hade sina motsvarigheter i många andra europeiska stater och skulle också komma att följas av representationsreformen år 1866 då tvåkammarriksdagen ersatte fyrståndsrepresentationen.

Innan kommunreformen hade det lokala självstyret utövats via socknar och städer. Socknarna var en församlingsstruktur med medeltida rötter som uppstod kring en gemensam kyrka. Städerna hade kommit till efter kungliga privilegier med rättigheter att bedriva bl.a. handel och hantverk. Under 1800-talets första hälft förändrades förutsättningarna för dessa enheter. Näringsfriheten luckrade upp städernas privilegier och socknarna kom att åta sig och åläggas ytterligare uppgifter – främst ansvar för fattigvård och skola. 1862 års kommunalförordningar innebar att socknarna ersattes av två typer av kommuner med samma territorium – landskommuner och församlingar. Landskommunerna fick i princip ansvar för världsliga uppgifter medan församlingarnas verksamhet gällde det kyrkliga och till detta räknades också ansvaret för skolan. Städerna påverkades inte särskilt mycket av reformen utan kvarstod i stort sett oförändrade. Köpingar kom till som en ny kommuntyp för tätorter som var mindre än städer. Senare tillkom också municipalsamhällen för tätorter inom landskommuner. Utöver detta infördes också ytterligare en kommunal nivå i form av landsting, med i princip samma gränser som länen. Därmed hade Sverige redan från det att moderna kommuner etablerats ett asymmetriskt

---

<sup>4</sup> Detta bygger i allt väsentligt på Palme 1962, Gustafsson 1999 och Sveriges Kommuner och Landsting 2013.

kommunsystem. Alla kommuntyper hade en allmän kompetens och beskattningsrätt och utövade självstyre inom ramen för statliga regler och kontroll. Bland de olika kommunala typerna var de viktigaste skillnaderna följande:

- Landskommunerna hade huvudansvar för fattigvården. Successivt tillkom sedan ansvar för en lång rad ytterligare uppgifter. Antalet landskommuner uppgick inledningsvis till ca 2 400. Vid 1952 års indelningsreform reducerades antalet till 816.
- Städerna behöll många av sina tidigare uppgifter, men fick dem efter hand tydligare reglerade via de s.k. stadsstadgorna för byggnad, brand, hälsovård och ordning. De hade också ett mer kvalificerat lokalt styre och en större förvaltning. Även dessa fick senare ett vidgat ansvar och de ökade också i antal. År 1862 fanns 89 städer och dessa hade 1969 ökat till 132.
- Köpingarna var en ny kommuntyp för mindre tätorter med en mer begränsad tillämpning av stadsstadgorna. Även deras ansvarsområden växte. År 1862 fanns 10 köpingar och år 1969 91.
- Municipalsamhällena etablerades från mitten av 1870-talen i mindre tätorter inom landskommuner för uppgifter som direkt rörde tätortens behov av kollektiva lösningar. Även dessa tillämpade i begränsad utsträckning stadsstadgorna. Kring sekelskiftet tillkom en särskild lagstiftning för municipalsamhällena. Till skillnad från i städer och köpingar var medlemmarna i municipalsamhällena också samtidigt medlemmar i landskommunen. De fick dock betala en extra skatt för de municipala uppgifterna. År 1945 fanns 250 municipalsamhällena.

Utöver detta fick också Stockholm en särskild kommunallag som dock framför allt reglerade hur staden skulle styras. Kungen och senare regeringen beslutade om inrättandet av varje ny stad, köping och municipalsamhälle och också i vilken utsträckning de olika stadsstadgorna skulle tillämpas.

På nästa nivå inrättades landsting, som med något undantag motsvarade landets indelning i län. En viktig skillnad var dock att städer med mer än 25 000 invånare undantogs, eftersom dessa ansågs vara tillräckligt stora för att kunna svara för landstingens uppgifter på egen hand. Till att börja med gällde detta Stockholm och Göteborg men när senare andra städer nådde detta befolkningstal flyttades även dessa ut ur sitt landstings domäner. Det gällde inledningsvis för Malmö, Helsingborg, Norrköping och Gävle. Dessa blev då enhetskommuner, dvs ansvarade för alla uppgifter som kommuner och landsting hade i landet i övrigt.

Landstingen fick också en allmän kompetens och beskattningsrätt och förväntades svara för uppgifter som krävde självstyre med ett större befolkningsunderlag. Från 1866 blev landstingen dessutom valkorporationer vid val till den nya riksdagens första kammare. Kontrollen från staten var dock stark, bl.a. var landshövdingen under de första decennierna ordförande i landstinget.

Det kommunsystem som kom att gälla från 1862 fram till och med kommunreformerna i början av 1970-talet var således uttryck för en asymmetrisk ansvarsfördelning. Detta sågs vid reformeringstillfället som ganska naturligt och ett fullföljande av den uppdelning i städer och socknar som gällt sedan århundraden. Några förslag om gemensam kommuntyp eller likartade ansvarsområden framfördes heller inte i de riksdagsmotioner om kommunreform som hade väckts under decennierna före reformens slutliga genomförande. Men 1862 års kommunalförordningar innebar också att asymmetrierna blev mer mångfasetterade. Förutom att olika kommuntyper fick ansvar för världsliga och kyrkliga uppgifterna fanns flera sorters asymmetrier företrädna bland de världsliga kommunerna.

Som tidigare nämnts gjordes en distinktion mellan det urbana och det rurala – mellan tätbebyggda kommuntyper och landskommuner. Med tätare bebyggelse krävdes ytterligare kommunala insatser vilket motiverade att städer och köpingar hade ett större ansvarsområde. Municipalsamhällena var lite

av en anomali eftersom dessa fanns inom landskommunerna och medförde en extra skatt för tätortsborna.

För det andra delades de urbana kommunerna upp i olika slags tätortskommuner – stad, köping och municipalsamhälle. Kungen och regeringen avgjorde vid inrättandet av en ny sådan enhet i vad mån samtliga eller bara några av stadsstadgorna skulle gälla, och därmed vilka uppgifter enheten skulle ansvara för. Detta skapade olika grader av tätortsansvar, vilket möjliggjorde en flexibel anpassning till olika lokala förhållanden. Städerna hade dock genomgående det mest fullständiga ansvaret.

För det tredje medförde befolkningens storlek i vissa fall att enhetskommuner etablerades inom det som i övrigt var ett två-nivåsystem. Om staden hade fler invånare än ett tröskelvärde ställdes den utanför landstingsorganisationen och fick i stället själv ansvara för alla landstingets uppgifter. Efter hand upphörde dock denna särbehandling. De sista landstingsfria kommunerna var Göteborg och Malmö, som införlivades Region Västra Götaland år 1998 respektive med Region Skåne år 1999.

### Ett enhetligt kommunbegrepp 1971

Storkommunreformen 1952 innebar en kraftig minskning av antalet kommuner. Med några undantag omfattade den dock endast landskommunerna, och motiverades med behovet att skapa enheter som var tillräckligt stora för att kunna ta ansvar för de uppgifter som kommunerna i det framväxande välfärdssamhället förväntades hantera. Städer och köpingar bedömdes redan ha den storlek som krävdes, och bibehölls därför oförändrade. Municipalsamhällena fasades successivt ut så att bara fem sådana var kvar 1967. Men asymmetrin behölls.

Med fortsatta ambitioner att bygga ut den offentliga välfärden, och kunna använda kommunerna som redskap för att tillhandahålla välfärdstjänsterna, väcktes under slutet av 1950-talet förslag om ytterligare kommunsammanläggningar. Framför allt var det önskemålen om ett större befolkningsunderlag för grundskola och social omsorg som spelade in, men högre ambitioner inom planeringsområdet hade också betydelse. Ett utredningsarbete inleddes 1959 och avslutades 1962. Ett riktmärke var att de nya kommunerna borde ha minst 8 000 invånare. En av nyheterna i utredningens förslag var att de nya kommunerna skulle utgöra näringsgeografiskt sammanhängande områden, om möjligt bestående av en centralort med omgivande pendlingsomland. Genom den tilltagande bilismen hade landsbygd och stad knutits närmare varandra. Eftersom kommunerna då skulle komma att innehålla både landsbygd och tätort ansågs det helt enkelt inte längre rationellt att behålla de gamla distinktionerna mellan landskommuner, städer och köpingar. Den enhetliga kommuntyp som då etablerades hade således näringsgeografisk grund (Indelningskommunerna 1961).

Det enhetliga kommunbegreppet infördes 1971 och bekräftades sedan i den nya kommunallag som började gälla från 1977. Med det enhetliga kommunbegreppet avskaffades också beteckningarna stad och köping. Några kommuner har sedan valt att återta beteckningen ”stad”, men utan att detta har någon betydelse för ansvarområden eller organisation. Den särslagstiftning för Stockholms kommun som tillkom 1862 avvecklades också men i den nya kommunallagen infördes i stället några bestämmelser om Stockholms kommuns organisation. Den nya kommunallagen ersatte också en tidigare separat landstingslag. Därmed kom i princip samma grundläggande bestämmelser att gälla för alla kommuner och landsting. Vid kommunallagsrevisionen avskaffades också ett antal uppgifter som varit specifika för städerna, t.ex. ansvar för auktionsmonopol, offentligt notariat och rätten att utta torgavgifter.

Efter att sammanläggningsreformen fullbordats, till att börja med på frivillig väg men till slut som ett obligatorium, hade landet 278 kommuner. Den symmetriska ansvarsfördelningens princip var därmed

genomförd fullt ut. Ett undantag var dock att Gotland fick status som enhetskommun. Samtliga kommuner på Gotland hade slagits samman till en kommun, som dessutom sammanföll med Gotlands läns landstings territorium. Den praktiska lösningen blev därför att kommunen också fick ta över de landstingskommunala uppgifterna. Från 2011 har man även ansvar för regionutvecklingsuppgifter och sedan dess används Region Gotland som officiellt namn för både kommunen och regionen. Som tidigare nämnts kvarstod också Malmö och Göteborg som enhetskommuner fram till att dessa kom att ingå i respektive region i slutet av 1990-talet.

Värt att nämna är också det s.k. frikommunförsöket, som pågick i slutet av 1980-talet. Syftet var att göra det möjligt för kommuner och landsting att på prov undantas från specifika statliga regler. Kommunerna och landstingen fick själva ansöka om vad man ville bli befriade från men det var regeringen som beviljade dispens från regelverket. Totalt omfattade försöket 37 kommuner och fyra landsting. Många ville få möjlighet till friare organisationslösningar men försöken innefattade också några utökningar av det kommunala ansvarsområdet. Exempel på detta var kommunalt övertagande av ansvar för primärvården från landstingen, övertagande av ansvar för bostadslån och bostadsanpassningsbidrag från länsbostadsnämnderna samt att anmälan av miljöfarlig verksamhet skulle ske till kommunen i stället för till länsstyrelsen (Stat-kommunberedningen 1988). Erfarenheterna från försöket fanns med vid den revidering av kommunallagen som genomfördes 1991 men ledde inte till några asymmetrier.

### Existerande asymmetrier i Sverige

Även om ansvarsfördelningen i Sverige i och med det enhetliga kommunbegreppet numera i princip är symmetrisk finns det flera undantag från detta (jfr Statskontoret 2005). I några avseenden har kommuner i Sverige *olika ansvarsområden beroende på skillnader i bärkraft*. Detta omfattar dock bara de allra största kommunerna och begränsas till ett par reglerande uppgifter som annars tillkommer staten. Sedan 1969 kan kommuner ansöka hos Regeringen om att ta över ansvaret för lantmäterifrågor från den statliga myndigheten Lantmäteriet. Hittills har 39 av de största kommunerna beviljats detta och de svarar då inom sitt territorium för denna uppgift. I övriga landet sköts detta av Lantmäteriet. Denna myndighet utövar dock tillsyn över den kommunala lantmäteriverksamheten. Ett annat exempel är att länsstyrelsen kan överlåta till kommuner att utöva tillsyn enligt miljöbalken. Även detta berör dock i praktiken endast de större kommunerna.

Det finns också exempel på *olikheter i ansvar mellan kommuner i städer och landsbygd*. När införandet av trängselskatt i Stockholms kommun var aktuell kunde kommunen, av grundlagsskäl, inte besluta om detta. I stället stiftades en särskild nationell lag, som formellt gäller alla kommuner, men som i en bilaga preciserar vilka kommuner som omfattas. Vid lagens tillkomst 2007 var det bara Stockholms kommun som berördes men sedan 2013 gäller den även för Göteborg. Lagen utökar ansvarsområdet genom att den ger ett ytterligare instrument för att reglera trafikflöden men den finansieringsbas som tillkommer möjliggör också ytterligare infrastrukturinvesteringar. Även om man gjort en speciallösning genom en särskild lag är det tydligt att det är storstadens särskilda karaktär som motiverar asymmetrin.

*Olikheter i ansvar på basis av etnicitet* förekommer också i någon mån i Sverige. Sedan år 2000 kan kommuner hos regeringen ansöka om att bli förvaltningskommun för specifika nationella minoriteter. År 2018 är 64 kommuner förvaltningskommuner för finska, 22 kommuner för samiska och sju för meänkieli. Med detta följer ytterligare ansvar. Det måste göras möjligt för den angivna nationella minoriteten att använda sitt språk i kontakt med kommunen, dvs. det måste finnas anställd personal som behärskar det aktuella språket. De som vill ska också kunna få barn- och äldreomsorg på sitt minoritetsspråk. Ett särskilt statsbidrag utgår för detta och dessutom anges att användningen av

medlen skall avgöras i samråd med företrädare för de aktuella minoriteterna i kommunen. Denna typ av asymmetri skiljer sig dock från andra som tillämpas i Sverige genom att den är frivillig.

Som tidigare nämnts finns också en *enhetskommun* i Sverige, nämligen Gotland. Här är det geografiska skäl som avgjort att man valt en sådan lösning. Både Ansvarskommittén och Indelningskommittén föreslog att Gotland skulle slås ihop med andra län, vilket åter skulle ha separerat de bägge nivåerna.

*En flexibel ansvarsfördelning mellan kommuner och landsting* förekommer också inom några områden. Staten anger att en uppgift skall skötas av kommun och landsting men dessa får genom avtal själva göra upp om den närmare ansvarsfördelningen. Ansvaret för kollektivtrafiken i ett län kan läggas på antingen bara landstinget, av kommuner i samverkan eller av kommuner och landsting i samverkan. Bakom detta låg en ambition att låta de berörda själva hitta en lösning som passar respektive län. Sedan ädelreformen 1992 har kommunerna fått möjlighet att ta över ansvaret för hemsjukvård i ordinära boenden, vilket f.n. sker i ungefär hälften av landets kommuner. Avtal om vem som ansvarar för vad kan också träffas i fråga om bl.a. huvudmannaskap för sarskola och sarsvux samt för stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) (Statskontoret 2005). I den nya kommunallag som gäller från 2018 avskaffades en tidigare bestämmelse som gav Stockholms läns landsting möjlighet att ta över uppgifter från kommunerna om det finns ett betydande behov av samverkan som inte kan lösas på annat sätt. Detta hade dock aldrig tillämpats och ansågs också av regeringen vara en onödig paragraf som kunde strykas och ifall behov skulle föreligga, kunde komma till stånd via en speciallag.

Även om det egentligen ligger utanför området för denna rapport kan det också konstateras att även landstingen varit föremål för asymmetrisk ansvarsfördelning under senare decennier. Som enda landsting fick Stockholms läns landsting år 1971 ansvar för regionplanering och kollektivtrafik. I övriga landsting blev kollektivtrafiken senare ett delat ansvar mellan kommuner och landsting (se ovan). En successivt genomförd asymmetri har också kommit till stånd i anslutning till att det regionala utvecklingsansvaret överförts från staten till landstingen. Detta inleddes med försöken med de två regionerna Västra Götaland 1998 och Skåne 1999, som också innefattade att landsting slogs samman. Ansvarsområdet kom sedan att överföras till Gotland och Halland 2011, men utan sammanslagningar. Andra landsting fick hand om dessa uppgifter i särskilda regionala samverkansorgan, tillsammans med kommunerna. Efter hand har dock dessa avvecklats och de regionala utvecklingsuppgifterna överförts till landstingen, som därmed också bytt namn till regioner. Från 2019 kommer samtliga landsting att ha ombildats till regioner. Processen är dock unik för en förändring av ansvarsförhållanden i Sverige eftersom den varit successiv, asymmetrisk och utdragen (Lidström 2010).

### Kommunala asymmetrier i Sverige – några sammanfattande iakttagelser

I allt väsentligt är det svenska kommunsystemet sedan 1970-talet symmetriskt. De historiska skäl som tidigare motiverade en asymmetrisk ansvarsfördelning har efter hand blivit överspelade. Avgörande var framför allt att kommunerna efter sammanläggningsreformen i början av 1970-talet kom att innefatta både tätorter och landsbygd och att de tidigare skillnader i ansvar som förelegat mellan olika kommuntyper därför inte längre var aktuella. De undantag från symmetriprincipen som förekommer har tillkommit av praktiska skäl. Det är inte rimligt att behålla både kommun och landsting på Gotland när de har samma territorium. Att kommuner och landsting själva fått avgöra hur man vill lösa ansvaret med kollektivtrafiken blev ett sätt att möjliggöra en anpassning till regionalt specifika behov.

Tidigare och nuvarande asymmetrier i Sverige kan sammanfattas med samma uppsättning problem och lösningar som vi identifierat i andra länder. Detta sker i tabell 2.

**Tabell 2 Kommunala asymmetrier i Sverige**

Problem och motiv	Lösningar	Exempel, Sverige
<i>Generella</i>		
- Olika kapacitet	Ansvarstrappa	-
- Skillnader stad-landsbygd	Urban-rural diversifiering	Kommunerna före 1971
<i>Specifika</i>		
- Svag kapacitet	Grannkommuner	-
	Högre nivå	-
- Stark kapacitet	Enhetskommun	Landstingsfria kommuner, Gotland
	Ytterligare ansvar	Lantmäteriet, trängselskatt
- Behov av stadsregional skala	Ansvar från kommuner till stadsregioner	-
- Behov av flexibilitet	Förhandlingsmodell	Kollektivtrafik, LSS
- Behov av etniskt självstyre	Varierande ansvar	Förvaltningskommuner

Såsom framgår av tabellen finns erfarenheter av många av de asymmetriska lösningar som tillämpas i andra länder också från Sverige. Överföring av kommunalt ansvar till stadsregionala organ eller hantering av problem med svag kapacitet har dock inte förekommit. Asymmetrierna har i några fall handlar om att ta vara på större kommuners starkare kapacitet men har inte använts som metod för att stärka kommuner med svag kapacitet.

I ett längre perspektiv har avvägningen mellan symmetri eller asymmetri i vårt land i hög grad hängt samman med förhållandet mellan den sociala, ekonomiska och demografiska utvecklingen å ena sidan och kommunernas roll i välfärdssystemet å den andra. I den kommunstruktur som gällde i det jordbruksdominerade samhället, med påtagliga skillnader mellan stad och land, var det rimligt att olikheter i fråga om bosättningsmönster och näringsgeografi också kom till uttryck i olikheter mellan kommunernas ansvarsområden.

Med tilltagande pendling mellan stad och landsbygd och med kommuner som förväntades ta ansvar för det växande offentliga välfärdsåtagandet förändrades förutsättningarna. Med 1974 års sammanläggningsreform stadfästes symmetri som princip. Men samhällsutvecklingen har gått vidare. Frågan är om vi nu står inför en ny brytpunkt som återigen aktualiserar frågan ifall en symmetrisk ansvarsuppdelning kan bibehållas, eller om någon slags asymmetrisk lösning är att föredra. Detta diskuteras i nästa avsnitt.

### Tänkbara modeller av kommunal asymmetri i Sverige

Vad är – utifrån de erfarenheter som redovisats hittills i denna översikt – lämpliga modeller för kommunal asymmetri i Sverige? Detta avsnitt bygger vidare på de principiella överväganden om asymmetris dimensioner som diskuterades inledningsvis, de modeller och erfarenheter av olika asymmetriska lösningar som tillämpats i andra länder samt våra egna historiska och samtida exempel på asymmetrier på kommunal nivå.

Av de motiv till kommunala asymmetrier som förekommit i både Sverige och andra länder, är det framför allt två som har särskild aktualitet i dagens Sverige, och som bägge har att göra med förändrade sociala, ekonomiska och demografiska förhållanden. Det första är att särskilt de minsta kommunerna i allt högre grad uppvisar tecken på bristande kapacitet för att möta samtida och framtida utmaningar.

Detta underströks av Ansvarskommittén (2007) även om utredningen inte föreslog några åtgärder i den riktningen. Även i Kommunutredningens direktiv pekas på en asymmetrisk ansvarsfördelning som en möjlig lösning på mindre kommuners kapacitetsproblem (Regeringens direktiv 2017:13).

Ett annat motiv hänger samman med den samtida urbaniseringens konsekvenser för förutsättningarna att utöva kommunalt självstyre i de största stadsregionerna. De kollektiva problem som kräver övergripande politiska lösningar har i dessa i allt högre grad blivit stadsregionala, snarare än bara kommunala.

Vid sidan av dessa två motiv finns det också andra som förekommit bland de internationella exemplen eller i den svenska historien, som inte har samma påtagliga aktualitet i den samtida debatten och därför inte kommer att behandlas här. Det finns t.ex. inga uppenbara behov av att tillföra ansvarsområden till bara de allra största kommunerna eftersom dessa numera funktionellt är sammanvävda med omgivande stadsregioner. Något behov av att mer systematiskt dela upp kommunerna i olika nivåer av ansvarsområden, t.ex. i form av A-, B- och C-kommuner, tycks heller inte finnas eftersom problemen är begränsade till de små kommunernas kapacitet. Etniskt baserade kommunala asymmetrier behandlas inte heller, även om frågan om hur de nationella minoriteternas ställning kan stärkas finns med på den politiska dagordningen och säkert kommer att diskuteras i andra sammanhang.

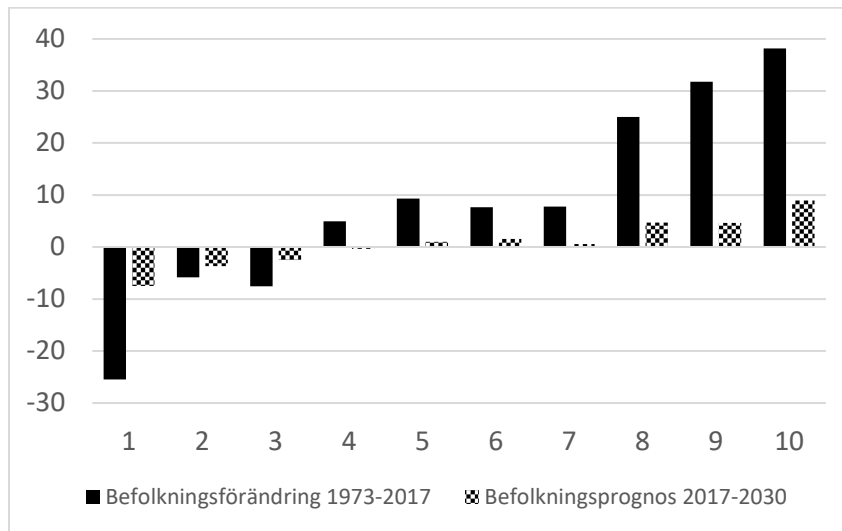
### Vissa kommuner har alltför svag kapacitet

En anledning till att frågan om förändringar av den svenska kommunstrukturen hamnat på dagordningen är att vissa kommuner anses ha för svag kapacitet för att kunna hantera framtidens utmaningar i form av främst en större andel äldre och de ökade vård- och omsorgsbehov som förväntas följa med detta. Det finns olika sätt att avgränsa vilka kommuner som har svag kapacitet, t.ex. att de har hög andel äldre, svag ekonomisk förmåga eller brister i professionell kapacitet (Sundström & Tingvall 2006). Vanligast är dock att kommunens storlek utgör indikator eftersom alla kommuner behöver en grunduppsättning funktioner för att hantera sina uppgifter och dessa blir särskilt betungande i befolkningsmässigt små kommuner. Det visar sig också att de minsta kommunerna befinner sig i ett utsatt läge även enligt andra måttstockar.

I figur 1 har landets 290 kommuner delats in i decentiler efter befolkningens storlek 2017. Varje grupp består således av 29 kommuner, rangordnade från minsta till största. Figuren redovisar dels de senaste 45 årens befolkningsutveckling, dels en prognos för den förväntade utvecklingen fram till 2030. Gruppen med de allra minsta kommunerna, i vilka alla har färre än 6 200 invånare, har tappat 25 procent av sin befolkning sedan 1973. Nästföljande två decentiler har också minskat, men bara marginellt. Detta följs sedan av fyra decentiler, dvs ungefär 115 kommuner, som haft svag befolkningsökning. Den allra kraftigaste ökningen har skett i de tre decentilerna med störst befolkning, där kommunerna har minst 29 000 invånare. I den allra största, med befolkningstal över 74 000 invånare, har befolkningen ökat med 38 procent, och förväntas fortsätta öka med 9 procent till 2030. Urbaniseringen slår orättvist genom att gynna de redan största och missgynna de allra minsta.



**Figur 1** Befolkningsutvecklingen 1973-2017 samt prognos för perioden 2017-2030 i landets kommuner, indelade i decentiler efter kommunstorlek 2017



Källa: Statistiska Centralbyrån. Uppgifterna om den förväntade befolkningen i kommunerna år 2030 bygger på en befolkningsprognos för landets kommuner, utförd av SCB 2014 på uppdrag av TCO.

Vi väljer kommunerna i den första decentilen för att illustrera hur en asymmetrisk lösning för kommuner med svag kapacitet skulle kunna utformas. Vare sig detta sker på frivillig grund eller som ett obligatorium kan ansvaret överföras till antingen en högre nivå, ungefär som i Spanien, eller till någon näraliggande större kommun, såsom i Tjeckien eller Danmark. Om den demokratiska legitimiteten skall bibehållas är det lämpligast att denna högre nivå är landstinget snarare än länsstyrelsen. En variant är att generellt lyfta ut vissa kommunala ansvarsområden och lägga dem på landstinget och kommunerna gemensamt och sedan överlåta till dessa att träffa avtal om vem som svarar för vad, dvs. modellerat efter hur det regionala kollektivtrafikansvaret hanteras. En skillnad är dock att det då måste finnas utrymme för olika lösningar för kommuner inom samma län, t.ex. genom att landstinget ansvarar för dessa uppgifter i de mindre kommunerna medan de större får svara för dem på egen hand.

I tabell 3 redovisas de kommuner som ingår i den första percentilen, ordnade i geografisk följd (dvs i kommunnummerordning). Inga av dessa kommuner ligger i storstadsområdena och ungefär hälften finns i Norrland. Alla utom en har minskat i befolkning under de senaste 45 åren.

**Tabell 3 De 29 minsta kommunerna i Sverige 2017**

Kommun	Befolkn 2017	Förändr 73-17	Tillhör landsting	region/	Närmaste kommun	större
Ödeshög	5 343	-8,7	Östergötland		Mjölby	
Ydre	3 733	-10,9	Östergötland		Mjölby	
Boxholm	5 453	-9,8	Östergötland		Mjölby	
Högsby	6 087	-23,2	Kalmar		Oskarshamn	
Dals-Ed	4 763	-6,9	V Götaland		Vänersborg	
Grästorp	5 750	9,3	V Götaland		Lidköping	
Essunga	5 647	-1,1	V Götaland		Lidköping	
Gullspång	5 280	-25,0	V Götaland		Mariestad	
Storfors	4 123	-22,9	Värmland		Karlstad	
Munkfors	3 763	-31,7	Värmland		Karlstad	
Laxå	5 643	-36,5	Örebro		Örebro	
Ljusnarsberg	4 942	-32,3	Örebro		Ludvika	
Skinnskatteberg	4 431	-17,5	Västmanlands		Fagersta	
Norberg	5 796	-12,4	Västmanlands		Fagersta	
Ockelbo	5 896	-9,7	Gävleborg		Gävle	
Ragunda	5 444	-33,0	Jämtland		Östersund	
Bjurholm	2 451	-33,2	Västerbotten		Umeå	
Vindeln	5 412	-25,1	Västerbotten		Umeå	
Norsjö	4 086	-30,6	Västerbotten		Skellefteå	
Malå	3 133	-30,7	Västerbotten		Lycksele	
Storuman	5 902	-29,8	Västerbotten		Lycksele	
Sorsele	2 516	-39,1	Västerbotten		Lycksele	
Dorotea	2 646	-33,7	Västerbotten		Lycksele	
Åsele	2 809	-44,1	Västerbotten		Lycksele	
Arjeplog	2 821	-33,9	Norrbottn		Boden	
Jokkmokk	5 081	-34,3	Norrbottn		Boden	
Överkalix	3 367	-40,8	Norrbottn		Haparanda	
Övertorneå	4 461	-35,3	Norrbottn		Haparanda	
Pajala	6 101	-39,4	Norrbottn		Kiruna	

Källa: Statistiska centralbyrån

För varje mindre kommun redovisas också landstings/region-tillhörighet och en näraliggande större kommun, dvs. de som kunde vara aktuella att överta ansvaret för de kommunala verksamheter som de mindre kommunerna lämnar ifrån sig.

Om landsting eller region övertar ansvaret vore det optimala att de får hand om flera kommuner, eftersom det blir fråga om att bygga upp kapacitet för en ny verksamhet inom landstingsorganisationen. I Östergötland, Västra Götaland, Västerbotten och Norrbotten kunde ett regionalt övertagande vara en rationell lösning men i övriga landsting omfattas bara en eller två kommuner och då finns inga vinster med att flytta över ansvaret. Att överföra ansvar till regionen/landstinget är därför mindre lämpligt som generell princip. Alternativet att flytta över ansvaret till en större kommun i närheten blir lättare att genomföra generellt eftersom den stora kommunen redan svarar för den aktuella verksamheten och det därför borde vara möjligt att uppnå synergieffekter. I några kommuner, som Mjölby och Lycksele skulle detta kunna innebära ett påtagligt tillskott.

Vilka ansvarsområden skulle kunna vara aktuella att flytta från de mindre kommunerna? I diskussionen om asymmetrisk ansvarsfördelning har flera olika alternativ berörts. Om man utgår ifrån det som pekas ut som verksamheter som är svåra för kapacitetssvaga kommuner att hantera i framtiden skulle äldreomsorgen vara en given kandidat. En ökad andel äldre är en av de viktigaste utmaningarna för kommunerna i framtiden, och särskilt påtaglig väntas denna bli i små glesbygdskommuner. Att flytta över hela ansvaret för äldreomsorgen till en större kommun eller till regionen/landstingen skulle därför vara en möjlighet. Man kan också tänka sig att äldreomsorgen kunde bli en gemensam uppgift för kommuner och landsting och att de själva får avgöra hur ansvaret fördelas mellan olika nivåer, på samma sätt som med hemsjukvården efter ädelreformen. Det som dock talar emot att lyfta ut äldreomsorgen är att den är starkt personalintensiv och att uppgifterna ändå i hög grad måste utföras i hemmen. Vinsterna med att flytta över koordineringsansvaret till någon annan enhet kan knappast bli så stora.

Ett argument för att reducera ansvarsområdet för kapacitetssvaga kommuner är att de inte förmår rekrytera den specialistkompetens som krävs. Till detta kommer också att varje befattningshavare måste vara specialist på fler områden i en liten kommun än i en stor. Problem i fråga om bristande specialistkompetens har rapporterats när det gäller socialsekreterare, juridisk kompetens för handläggning av ekonomiskt bistånd, miljöinspektörer och tekniska besiktningar (Häggroth 2016). Bostadsplaneringskommittén (2015) konstaterar att alltför små kommuner kan ha svårt att ha kompetens och resurser för fysisk planering och bostadsförsörjning. Det är sådana argument som legat till grund för de asymmetriska lösningar som i Danmark tillämpats i några mindre kommuner, främst ett antal ö-kommuner. Där har det förutom arbetsmarknadsåtgärder, t.ex. arbetsförmedling, som är en kommunal uppgift i Danmark, också handlat om rehabiliteringsåtgärder, natur- och miljöskydd, specialundervisning och vissa sociala insatser. En överflyttning av ansvar inom områden som ekonomiskt bistånd och miljöinspektioner vore säkert möjligt, men det kräver en decentraliserad tillämpning så att t.ex. dessa personer finns tillgängliga i den mindre kommunen vid specifika tidpunkter. Detta går dock att lösa även utan överflyttning av ansvar, t.ex. genom avtal mellan kommuner eller gemensamma nämnder.

En asymmetrisk lösning kan också motiveras med att ansvarsområdet i praktiken är så starkt reglerat av staten att utrymmet för kommunalt självstyre är mycket begränsat. Om kommunens roll är att svara för statlig myndighetsutövning, kan detta lika gärna hanteras av en grannkommun eller en högre nivå. I Tjeckien var detta ett skäl för asymmetriska lösningar som innebär att större kommuner svarar för myndighetsuppgifter i omgivande mindre kommuner. De hade lika gärna kunnat utföras av lokala statliga organ men av praktiska skäl lade staten ansvaret för dessa på kommunerna. En del av de exempel som nämndes ovan skulle kunna vara aktuella även här, t.ex. hälso- och miljöskydd eller ekonomiskt bistånd. Återigen kan sådant lika gärna lösas med andra medel än genom asymmetrisk ansvarsfördelning.

Slutligen har som argument för att lyfta över ansvar från mindre kommuner till andra anförts att detta kan möjliggöra stordriftsfördelar. Häggroth (2016) nämner gymnasieskolan som ett sådant område. 1980-talets decentraliseringsreformer gav varje kommun rätten att själv avgöra ifall man önskade driva ett gymnasium, vilket dessförinnan krävt statligt medgivande. Med minskande befolkning i de små kommunerna försvinner successivt underlaget för egna gymnasieskolor. Kanske detta i stället borde vara ett ansvar för regionen/landstinget eller en större grannkommun? Utöver gymnasieskolan nämner Statskontoret (2005) också institutionsvård, tillsyn och avfallshantering som områden med möjligheter till stordriftsvinster vid asymmetriska lösningar. Även här gäller dock att detta behov kan tillgodoses med redan existerande modeller, t.ex. inom ramen för interkommunalt samarbete eller genom tjänsteköp.

En asymmetrisk lösning som lyfter undan ansvar från de kapacitetssvaga kommunerna har både fördelar och nackdelar (jfr Statskontoret 2005). Den möjliggör för sådana kommuner att *kvarstå som egna kommuner*, även om ansvarsportföljen blir mer begränsad, och lösningen utgör därmed ett alternativ till kommunsammanslagningar. Den skapar också en bättre grund för att kunna tillhandahålla specialiserad och kompetenskrävande offentlig verksamhet i befolkningsmässigt svaga kommuner. Lösningen kan också möjliggöra stordriftsfördelar genom att berörda verksamheter får ett större befolkningsunderlag. Risker är dock att dessa kommuner får en stämpel som B-kommuner och på sikt blir mindre attraktiva som arbetsgivare och kanske också får svårt att rekrytera förtroendevalda. De små kommunernas uppgifter blir emellertid bättre anpassade till den kapacitet de har.

Men det finns tydliga problem när det gäller *demokrati och ansvarsutkrävande*. I de mindre kommunerna upphävs kopplingen mellan val av lokala beslutsfattare och deras fulla ansvar för samtliga kommunala frågor, eftersom ansvaret för vissa frågor överförs till politikerna i någon annan kommun eller till landstinget. Missnöjda medborgare i de mindre kommunerna kan inte ställa de kommunala beslutsfattarna till svars i dessa frågor. Om ansvaret tagits över av en större kommun finns en risk, såsom i Danmark, att den verksamhet som denna bedriver i en mindre grannkommun får lägre prioritet eftersom politikerna inte har något formellt ansvar gentemot dess medborgare. Om frågorna i stället flyttas över till landstinget uppstår andra skevheter. Landstingsvalet får olika betydelse för olika medborgare beroende på om man bor i en liten kommun som blivit av med ansvarsområden eller i någon av länets övriga kommuner. De som bor utanför denna kommun får därigenom också möjlighet att via landstingsvalet påverka kommunala frågor i den mindre kommunen. För de valda landstingspolitikerna medför detta att de har ansvar för traditionellt kommunala frågor i vissa kommuner och att därför det politiska ansvaret för hela landstingsområdet inte längre kan ses som en helhet.

Problemen med demokrati och ansvarsutkrävande är principiella till sin natur. Såsom framgått av exempel från andra länder behöver de dock inte i praktiken medföra så stora svårigheter. Andra internationella exempel visar också att det går att leva med principiella skevheter. Efter decentraliseringsreformerna i Storbritannien utövas nu självstyre i Skottland, Wales och Nordirland men motsvarighet till detta saknas i England. Medborgare i t.ex. Skottland har därmed inflytande både över besluten i det skotska parlamentet och över de beslut som det brittiska parlamentet fattar som bara gäller för England, t.ex. specifik lagstiftning. De som bor i England har inte samma inflytande över det som specifikt gäller för Skottland. Detta, som går under beteckningen "The English Question" innebär en skevhet när det gäller inflytande och ansvarsutkrävande, men det har hittills inte lett till några institutionella reformer (Hazell 2006). Det går uppenbarligen att leva med.

När det gäller de *finansiella konsekvenserna* är det säkert möjligt att räkna fram kostnaden för de verksamheter som flyttas över från en mindre kommun till antingen en annan större kommun eller till landstinget. En överföring till landstinget går att hantera med skatteväxling. Det kan dock uppstå skevheter i incitamentsstrukturen, vilket exemplet från Danmark illustrerat. I sin analys av förutsättningarna för kommunreformer pekar dock Sundström och Tingvall (2006) på att en asymmetrisk ansvarsfördelning skulle skapa problem när det gäller statsbidragen och utjämnningssystemet. Statsbidragen skulle behöva bli mer riktade och utjämnningssystemet skulle bli krångligare och mer svåröverblickbart.

Ytterligare en konsekvens som bör noteras är att *vissa landsting får en delvis ny roll* i det svenska politiska systemet ifall några av dem skall svara för kommunal verksamhet i ett antal kommuner. Utöver eget ansvar för hälso- och sjukvård och från 2019 även för regionala utvecklingsfrågor får de även en komplementär roll genom att ha ansvar för verksamheter som normalt hanteras av kommuner. Detta är en roll som kan skapa hierarkiska relationer mellan landsting och berörda

kommuner på ett sätt som är vanligt i provinser inom sydeuropeiska system eller i Nederländerna, men som hittills inte förekommit i Sverige. Det bryter också mot den i Regeringsformen förankrade principen att kommuner och landsting är jämställda som likvärdiga nivåer av kommunalt självstyre (Lidström 2003).

### Kommuner i stadsregioner och landsbygdsregioner

Den pågående och förväntade urbaniseringen kan också ha konsekvenser för kommunernas ställning i de delar av landet som växer, dvs. de större och medelstora städerna med omland. Detta kan motivera asymmetriska lösningar av det slag som finns i Stuttgartregionen, dvs. med ett överförande av ansvar från kommuner till direktvalda stadsregionala organ.

Fram till 1971 följde uppdelningen mellan olika kommuntyper en urban-rural logik, som byggde på att kommuner i tätbebyggda områden hade behov av att kunna hantera en särskild uppsättning kollektiva uppgifter. Städer, köpingar och municipalsamhällen fick därför ett större ansvarsområde. Med kommunreformen 1974 kom de flesta kommuner att ha både tätbebyggelse och landsbygd inom sina gränser vilket upphävde behovet av en sådan uppdelning. Urbaniseringen har dock gått vidare men har samtidigt ändrat karaktär. Medan inflyttningen under industriepoken främst skedde till industriorterna befinner sig vårt land sedan ett par decennier i en post-industriell urbaniseringsfas (Nilsson 2011, OECD 2015a). Under denna epok sker den kraftigaste befolkningstillväxten i storstadsområden och universitetsstäder samt i några ytterligare områden som har komplementär attraktionskraft, t.ex. för att de är platser för gränshandel eller rekreation (Lidström 2015). Denna typ av urbanisering är nära sammankopplad med den kunskapsintensiva ekonomins utvecklingslogik varför det mesta talar för att den kommer att fortsätta längs samma spår under överblickbar tid.

Kännetecknande för den post-industriella fasens urbanisering är också att större och medelstora städer allt mer länkas samman med sitt omland i form av sammanhängande stadsregioner. Städerna fungerar som magneter men till följd av höga mark- och bostadskostnader i deras kärnområden, och kombinerat med allt bättre möjligheter till effektiv pendling över längre avstånd omfattar expansionen även städernas lokala arbetsmarknadsområde, som utgör de kommuner kring en större eller medelstor stad som har ett omfattande pendlingsutbyte. Enligt en uppskattning väntas 63 procent av svenskarna bo i något av de tre största lokala arbetsmarknadsområdena 2030 och nära 80 procent i något av de åtta största (Lidström 2017).

Stadsregionerna kännetecknas av att de kollektiva problem som skall hanteras av kommuner i allt högre grad har en stadsregional utbredning, snarare än att de bara gäller specifika kommuner. Det gäller t.ex. fysisk planering och bostadsplanering, stadsregional infrastruktur, kollektivtrafik, gymnasieskola och specialiserade sociala tjänster, räddningstjänst och miljöskydd men också ansvaret för att motverka segregation och otrygghet. Ansvaret för många av dessa uppgifter ligger för närvarande på kommunerna. I stadsregionerna försvagas också medborgarnas koppling till den egna kommunen, eftersom de i allt högre grad vistas i andra kommuner för arbete, studier, handel och fritidsaktiviteter. Kopplingen till hemkommunen har dessutom försvagats genom tilltagande möjligheter till val av andra än den egna kommunen som tillhandahållare av tjänster. Bostadsplaneringskommittén (2015) har uppmärksammat bristen på helhetssyn i bostadsplaneringen och kommit med förslag om starkare regionala planeringsinstrument.

Förändringen är i någon mån en parallellitet till den urbanisering och tilltagande rörlighet som låg till grund för 1974 års sammanläggningsreform, och som då utmanade den gamla uppdelningen i

landskommuner, städer och köpingar. På motsvarande sätt, men över större avstånd och i större skala, sker idag pendling över kommungränser i stadsregionerna.

För att kunna fatta demokratiskt legitima beslut om kollektiva lösningar som gäller hela stadsregioner skulle direktvalda politiska organ kunna inrättas för större och medelstora stadsregioner, på samma sätt som i Stuttgartregionen. Existerande regionala eller landstingskommunala nivåer är i allmänhet dåligt anpassade till stadsregionernas utbredning. Stockholms län täcker bara en del av det lokala arbetsmarknadsområdet kring Stockholm, som idag berör fyra län. I de flesta andra större och medelstora stadsregioner är existerande regioner och landsting mycket större än pendlingsomlanden. Undantaget utgörs av arbetsmarknadsregionen kring Skåne som inom kort kommer att motsvara hela Skåne, även om det här också finns en komponent i form av pendling över nationsgräns.

I flera stadsregioner finns redan idag indirekt valda organ för gemensamma angelägenheter, men de har svagare demokratisk legitimitet och begränsad förmåga att fatta övergripande beslut. I andra länder har det visat sig svårt att få till stånd direktvalda beslutsorgan för storstadsområden eftersom förslag om sådana effektivt blockerats av olika intressen, inte minst kommunerna (Sellers & Hoffmann-Martinot 2009). Lite överraskande visar forskning i Sverige att medborgare i stadsregioner identifierar sig med stadsregionen, är intresserad av politik som gäller andra kommuner i stadsregionen och även tilltalas av att inrätta direktvalda beslutsorgan för stadsregionen. Empiriskt stöd för detta finns i Göteborgs- och Umeå-regionerna (Lidström, Eklund och Westin, 2017).

Inrättas direktvalda beslutsorgan för större och medelstora stadsregioner med ansvar för sådant som gäller hela stadsregionen kommer kommunernas uppgifter i dessa att begränsas till det som specifikt gäller den egna kommunen. Det handlar t.ex. om grundskola, social omsorg och lokal infrastruktur. I landet i övrigt, utanför dessa stadsregioner, finns däremot ingen anledning att reducera det kommunala ansvarsområdet. I och med detta etableras en asymmetrisk lösning, med olika ansvarsområden för kommuner och regioner i stadsregioner respektive i landsbygdsregioner i övriga Sverige.

Ett exempel på hur detta skulle kunna se ut redovisas i tabell 4. Stadsregioner tas som utgångspunkt för regionindelningen och sedan kompletteras dessa med en uppsättning landsbygdsregioner. Dessa regioner skulle helt ersätta de nuvarande landstingen/regionerna och således inte utgöra någon ytterligare beslutsnivå. De skulle styras av direktvalda fullmäktige, utsedda genom allmänna val.

Vid identifieringen av stadsregioner har hänsyn tagit till de prognoser för befolkningens och de lokala arbetsmarknadsområdenas utveckling som tidigare redovisats. En minsta befolkningsgräns har satts till 250 000 invånare, vilket antas vara tillräckligt för att stadsregionen ska ha självständig utvecklingskraft. Utöver de åtta stadsregioner som då blir aktuella bör även en stadsregion för norrlandskusten ingå. Här finns visserligen ännu inte ett gemensamt arbetsmarknadsområde men pendlingen mellan kuststäderna har ökat påtagligt sedan tillkomsten av Botniabanan, och väntas förstärkas ytterligare med en Norrbottniabana. En nionde stadsregion, bestående av arbetsmarknadsområdena från Sundsvall till Luleå, skulle omfatta 20 kommuner med sammanlagt 650 000 invånare. En handfull kommuner vid gränsen mot Norge, som annars skulle ha hamnat utanför indelningen har förts till närmaste stadsregion.

**Tabell 4 En möjlig indelning i stadsregioner och landsbygdsregioner år 2030**

	<b>Antal kommuner</b>	<b>Prognosticerad befolkning 2030</b>
<b>Stadsregioner</b>		
Stockholm-Solna	52	3 513 500
Göteborg-Mölndal	38	1 723 700
Malmö-Lund	33	1 477 700
Linköping-Norrköping	12	469 300
Örebro-Kumla	12	304 600
Jönköping-Nässjö	11	297 200
Skövde-Skara	13	261 700
Karlstad-Hammarö	15	274 900
Norrlandskusten	20	647 500
<b>Landsbygdsregioner</b>		
Halland - Västra Småland	15	426 300
Östra Småland	17	438 400
Mellansverige	28	591 000
Jämtland	8	128 200
Norra Norrlands inland	16	106 400

Anm: I förslaget har några västsvenska kommuner strax utanför stadsregionerna, som annars skulle ha blivit bli solitärer, förts till närmaste stadsregion. Detta gäller bl.a. Strömstad, Bengtsfors och Årjäng. Arbetsmarknadsregionernas omfattning 2030 bygger på en prognos utförd av Nutek, se Nutek (2006)

De nio stadsregionerna i förslaget skulle sammantaget ha 84 procent av Sveriges befolkning och omfatta 206 kommuner. Att stadsregioner har lite olika storlek är inte något större problem, så länge de är funktionella. Antalet regioner är färre än dagens län men fler än vad som föreslogs av Ansvarskommittén och Indelningskommittén. Gränsjusteringar kommer senare att behöva göras i takt med att stadsregionernas lokala arbetsmarknadsområden fortsätter växa. Det behövs således en mekanism för flexibel territoriell anpassning. Det skulle också underlätta för stadsregionernas demokratiska legitimitet om medborgarna känner sig hemma i och identifierar sig med regionen.

De återstående 16 procenten av befolkningen finns i 84 kommuner, som dock sammantaget omfattar 75 procent av landets areal. Dessa kommuner befinner sig utanför stadsregionerna och några av dem i mellanrummen mellan dessa. De allra flesta är mindre glesbygdskommuner men här finns också några medelstora städer. I dessa områden bör i stället landsbygdsregioner etableras som en självstyrande nivå för frågor som kommunerna är för små för att hantera. De bör anknyta till existerande territoriella identitetsmönster, t.ex. genom att följa läns- eller landskapsgränser och inte dela lokala arbetsmarknader. Städer med universitet eller högskola i dessa regioner blir naturliga centra. I förslaget i tabell 4 identifieras fem sådana landsbygdsregioner. Till följd av de långa avstånden bör Norrlands inland delas upp i två regioner – en för Jämtland och en för övriga inlandskommuner.

Denna typ av asymmetrisk ansvarsfördelning skulle skapa politiska beslutsorgan som bättre än den nuvarande ordningen förmår hantera kollektiva problem på rätt nivå. Den påminner i vissa avseenden om den ordning som gäller i Stuttgartregionen med ett direktvalt regionalt organ som till en del även hanterar tidigare kommunala planeringsuppgifter.

Även denna modell har sina för- och nackdelar. Bland fördelarna finns en större styrkraft och starkare demokratisk legitimitet för politiska beslut om hela stadsregioners utveckling. Betoningen av

stadsregionernas tilltagande betydelse är också väl i samklang med samtida och förväntade urbaniseringstendenser. Nackdelarna gäller främst kommunernas tapp av strategiska uppgifter, t.ex. genom starkare regional översiktsplanering av bostadsbyggandet. Även om kommunernas beslutskapacitet minskar ökar dock den samlade kapaciteten för hela stadsregionen genom att ansvar i högre grad hamnar på rätt skalnivå. Varje asymmetrisk lösning innebär också en minskad enhetlighet och att överblickbarheten över hela landet försvåras, vilket kan medföra att medborgare kanske inte alltid hittar till rätt nivå när de behöver ha kontakt med relevanta tjänstemän eller politiska beslutsfattare.

En asymmetrisk regionmodell av det slag som här diskuterats går att kombinera med den modell som syftade till att lösa problemet med kommunal kapacitetsbrist. De kapacitetssvaga kommunerna finns främst i landsbygdsregionerna men några finns också i de medelstora stadsregionerna.

## Slutsatser

Den samlade erfarenheten av asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå, från andra länder och från Sverige både historiskt och i nutid, illustrerar den mångfald av motiv och lösningar som finns och som funnits företrädda. Sammantaget utgör detta en källa till erfarenheter om vilka lösningar som kan vara lämpliga och möjliga. En lärdom är att asymmetrisk ansvarsfördelning inte är huvudalternativet vid de reformer som varit aktuella när dagens kommunsystem ställts inför utmaningar utan snarare varit en lösning som tillgripits av speciella skäl när andra alternativ varit blockerade.

Utifrån översikten och de erfarenheter den genererat har två tänkbara modeller med asymmetrisk ansvarsfördelning för svenskt vidkommande diskuterats. Genom att försöka konkretisera vilka kommuner som skulle beröras och vilka verksamhetsområden som kunde vara aktuella har också tänkbara konsekvenser kunnat belysas.

Den första modellen har handlat om att hantera problemet med att vissa kommuner har svag kapacitet, främst uttryckt som att de har liten befolkning. Översikten visar att en generell lösning med överföring av ansvar till landsting förefaller mindre lämplig eftersom dessa behöver bygga upp kapacitet inom helt nya verksamhetsområden och att det i flera av de berörda landstingen bara är en eller två kommuner som skulle vara aktuella. Att i stället flytta ansvar från mindre kommuner till en större kommun i närheten är en rimligare lösning. Den omedelbara effekten för kommunen är att dess kapacitet minskar men kommuninvånarna får i stället hjälp från en grannkommun så att de har tillgång till samma funktioner och service som boende i andra kommuner. En genomgång av de verksamhetsområden som skulle kunna komma i fråga tyder dock på att alla dessa på ett enklare sätt kan hanteras med hjälp av avtal mellan kommuner eller interkommunal samverkan. Slutsatsen är således att en asymmetrisk lösning på problemet att vissa kommuner har för svag kapacitet blir en dramatisk förändring som inte står i proportion till de eventuella vinster detta kan ge.

Den andra modellen tar utgångspunkt i samtida och förväntade urbaniseringstendenser och föreslår en region- och kommunreform som skiljer på större och medelstora stadsregioner å ena sidan och landsbygdsregioner å den andra. Det är en asymmetrisk modell eftersom en del kommunala uppgifter i stadsregionerna skulle överföras till den stadsregionala beslutsnivån medan dessa uppgifter skulle bibehållas som kommunala i landsbygdsregionerna. Både stadsregioner och landsbygdsregioner skulle vara nya direktvalda regionala nivåer, som ersätter existerande landsting och regioner. En sådan modell innebär en radikal omstöpning av det svenska systemet för lokalt och regionalt självstyre, men sannolikt med stark funktionalitet för att hantera kollektiva problem i ett Sverige som i allt högre grad



kommer att präglas av att människor bor i stadsregioner. I stadsregionerna minskar den kommunala kapaciteten men stadsregionernas totala problemlösningsförmåga skulle öka. Ett genomförande skulle dock kräva att frågan om landets regionala indelning på nytt hamnar på den politiska dagordningen. Även om det kan finnas argument för denna lösning är den därför knappast särskilt sannolik.

Det bör understrykas att den ena modellen inte utesluter den andra. De är svar på två olika samtida problem, men bägge har att göra med konsekvenser av den samtida urbaniseringen och hur denna förändrar förutsättningarna för kommunerna i delar av landet. Men asymmetriska lösningar för de allra minsta kommunerna går också att hantera som speciallösningar i landsbygdskommunerna, t.ex. genom att större kommuner svarar för verksamhet i dessa. Några av de minsta kommunerna finns i de föreslagna stadsregionerna och här kanske lösningen kan innebära antingen en tillkommande uppgift för en större grannkommun eller att den stadsregionala nivån ansvarar för verksamheten.

## Referenser

- Aars, Jacob, 2002. Oppgavedifferensiering og kommuneinstitusjonens legitimitet. I Generalistkommune och oppgavedifferensiering. Tre inlegg. Notat 23-2002. Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning i Bergen.1
- Agenda, 2005. *Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling*. Sandvika: Agenda Utredning & Utvikling AS.
- Agranoff, R. 2010. *Local governments and their intergovernmental networks in federalizing Spain*. Québec: McGill-Queen's University Press.
- Alba, Carlos & Navarro, Carmen, 2003. Twenty-five years of democratic local government in Spain. In Kersting, Norberg & Vetter, Angelika (eds.) *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.
- Alexander, Alan, 1982. *Local Government in Britain since Reorganisation*. London: George Allen & Unwin.
- Ansvarskommittén, 2007. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande av ansvarskommittén (SOU 2007:10).
- Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2010. *Evaluering af det kommunalt forpligtende samarbejde mellem ø-kommuner og fastlandskommuner*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Benz, A. and Frenzel, A., 1999. Les politiques institutionnelles dans un Etat fédéral: La création du Verband Region Stuttgart, in B Jouve and C. Lefèvre (Eds.) *Villes, Métropoles: Les nouveaux territoires du politique*. Paris: Economica.
- Bostadsplaneringskommittén, 2015. *En ny regional planering. Ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*. Betänkande av Bostadsplaneringskommittén (SOU 2015:59).
- Cole, Alistair, 2012. France: Between centralization and fragmentation. In Loughlin, John; Hendriks, Frank & Lidström, Anders (Eds.). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Cross, Martin & Mallen, David, 1978. *Local Government and Politics*. London: Longman.
- Dearlove, John, 1979. *The Reorganisation of British Local Government. Old Orthodoxies and a Political Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dexia, 2008. *Sub-national Governments in the European Union: Organisation, Responsibilities and Finance*. Dexia.
- Galán, Alfredo. 2015. La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, *Revista de Estudios de La Administración Local Y Autonómica*, Núm Extraordinario.
- Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red), 2003. *Demokratins mekanismer*. Stockholm: Liber.
- Grad, Franc, 2012. Local Government in Slovenia. In Moreno Ángel-Manuel (ed.), *Local Government in the Member States of the European Union. A comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gustafsson, Agne, 1999. *Kommunal självstyrelse. Kommun och landsting i det politiska systemet*. 7: e upplagan. SNS förlag.

- Hazell, Robert, 2006. *The English Question*. Manchester: Manchester University Press.
- Heeg, S., 2003. Governance in the Stuttgart metropolitan region. In Salet, Willem; Thornley, Andy & Kreukels, Anton (Eds.) *Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of European city-regions*. London & New York: Spoon Press.
- Himsworth, Chris, 2012. Local Government in the United Kingdom. In Moreno Ángel-Manuel (ed.), *Local Government in the Member States of the European Union. A comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Häggroth, Sören, 2016. *En bärkraftig kommunstruktur*. Stockholm: Kommuninvest.
- Indelningssakkunniga, 1961. *Principer för en ny kommunindelning*. Betänkande avgivet av indelningssakkunniga. Stockholm (SOU 1961:9).
- Illner, Michal, 2010. Top-Down or Bottom-Up? Coping with Territorial Fragmentation in the Czech Republic. In Baldersheim, Harald & Rose Lawrence E. (eds.) *Territorial Choice. The Politics of boundaries and Borders*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Jessen, Johann, 2008. Regional Governance and Urban Regeneration: The Case of the Stuttgart Region, Germany. In Kidokoro, T., Harata, N., Subanu, L. P., Jessen, J., Motte, A., & Seltzer, E. P. (Eds.) *Sustainable City Regions: Space, Place and Governance*. Springer Science & Business Media.
- Jokay, Charles, 2001. Local Government in Bosnia and Hercegovina. In Kandeve, Emilia (ed.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Karlsson, Nils & Nergelius, Joakim (red.), 2007. *Federalism på svenska*. Stockholm: Ratio.
- Kommunal- og regionaldepartementet, 2007. *Førsøk med differensiert oppgavefordeling*. Sandvika: Agenda Utredning & Utvikling AS.
- Kübler, Daniel, 2012. Governing the metropolis: Towards kinder, gentler democracies. *European Political Science*, vol 11(3), pp. 430-445.
- Kuhlmann, Sabine & Bouckaert, Gert (Eds.), 2016. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*. London: Palgrave Macmillan.
- Lidström, Anders, 2003. *Kommunsystem i Europa*. Malmö: Liber.
- Lidström, Anders, 2010. The Swedish model under stress. Waning of the Egalitarian, Unitary State? I Rose, L., and Baldersheim H. (eds) *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lidström, Anders, 2015. Växande kommuners utmaningar. I Sveriges Kommuner och Landsting (red), *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Lidström, Anders, 2017. Stadsregioner och landsbygdsregioner - en asymmetrisk regionaliseringslogik. I Tynelius, Ulf & Danell, Torbjörn (red.) *Regionala tillväxtpolitiska utmaningar - behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?* Stockholm: Tillväxtanalys , s. 61-69.
- Lidström, Anders; Eklund, Niklas & Westin, Kerstin, 2017. Stadsregioner som demos i Sverige? *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol 119(3), pp. 367-387.

- Medir, Lluís; Magre, Jaume & Tomàs, Mariona, 2018. Mayors' perceptions on local government reforms and decentralisation in Spain. Paper accepted for publication in Spanish Political Science Review.
- Moreno Ángel-Manuel, 2012. Local Government in Spain. In Moreno Ángel-Manuel (ed.), *Local Government in the Member States of the European Union. A comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Nilsson, Lars, 2011. *Efter industrialismen. Urbanisering och tätortsutveckling i Sverige 1950-2005*. Stads- och kommunhistoriska institutet. Historiska institutionen, Stockholms universitet.
- Nutek, 2006. *Framtidens arbetsmarknadsregioner - Ett uppdrag från Ansvarskommittén*. R 2006:18.
- OECD, 2015a. *The Metropolitan Century. Understanding Urbanisation and its Consequences*. Paris: OECD Publishing.
- OECD 2015b. *Governing the City*. Paris: OECD Publishing.
- Palme, Sven Ulrik, 1962. *Hundra år under kommunalförfattningarna*. Svenska Landskommuners förbund, Svenska Landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet.
- Petersson, Olof; Holmberg, Sören; Lewin, Leif & Narud, Hanne Marthe, 2002. *Demokrati utan ansvar*. Demokratirådets rapport 2002. Stockholm: SNS förlag.
- Regeringens direktiv 2017:13. Stärk kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen.
- Sandberg, Siv, 2013. Asymmetrisk uppgiftsfördelning i Danmark, Finland och Norge. Kunskapsöversikt för Sveriges Kommuner och Landsting.
- Sellers, Jefferey & Hoffmann-Martinot, Vincent, 2009. Metropolitan governance. In United cities and local governments, *Decentralization and local democracy in the world*. Barcelona: UCLG.
- Stanyer, Jefferey, 1976. *Understanding Local Government*. Oxford: Martin Robertson.
- Stat-kommunberedningen 1988. *Frikommunförsöket. En rapport om försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse*. SOU 1988:26.
- Statskontoret 2005. *Asymmetrisk uppgiftsfördelning. En principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden*. Stockholm: Statskontoret.
- Sundström, Björn & Tingvall, Lennart, 2006. *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar. Ansvarskommitténs skriftserie*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting och Finansdepartementet.
- Swenden, Wilifred, 2006. *Federalism and Regionalism in Western Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Sveriges Kommuner och Landsting, 2013. *150 år av självstyre. Kommuner och landsting i förändring*. Stockholm: SKL.
- Vilka, Inga, 2012. Local Government in Latvia. In Moreno Ángel-Manuel (ed.), *Local Government in the Member States of the European Union. A comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Vlaanderen, 2016. *Paritaire commissie decentralisatie. Eindverslag*.

Wilson, David & Game, Chris, 2011. *Local Government in the United Kingdom*. 5th ed. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Ålands landskapsregering, 2012. *Samhällsreformen på Åland – alternative byggstenar*.