

# Alla kommuner vill växa – men gagnar det verkligen invånarna?

Dagens Samhälle den 8 mars 2018

Reklamstjärnan Lotta Malm Hallqvist bor numera i London. Jag hittade henne snabbt genom en enkel webbsökning efter svenskar som blivit framgångsrika utomlands. Hon är Europa- vd för reklamföretagen MDC-Partners med säte i New York, men hennes första näringsverksamhet var den klädbutik hon startade som 16-åring i hemstaden Hunnebostrand i Sotenäs kommun. När Lotta förra sommaren intervjuades av Resumé framkom att hon samma dag som skolan slutade tog en buss till Paris för att arbeta som modell. Sedan startade hon ett framgångsrikt textilföretag, grundade en reklambyrå, och på den vägen är det.

Enligt gängse kriterier på vad som utgör en framgångsrik kommun är Lotta Malm Hallqvist ett misslyckande för Sotenäs. När hon flyttade bidrog hon till den negativa befolkningsutvecklingen. Sotenäs har sedan toppnoteringen på nästan 10 000 invånare 1993 tappat 10 procent av sin befolkning. Även de kommunala skatteintäkterna hade sannolikt gynnats om Lotta hade bott kvar. Likväl ter det sig barockt att betrakta hennes flytt från Sotenäs som ett misslyckande för kommunen. Så här säger Lotta själv i intervjun:

*– Jag var så redo att komma ut i världen.*

Flera studier, exempelvis Viveka Nilssons rapport för Nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie (11/2012) och Fjertorp/Larsson/Mattissons rapport ”Kommunal tillväxt: Konsten att hantera lokala förutsättningar” (Kommunforskning i Västsverige, 2012), har visat att det förmodligen vanligaste kriteriet för när en svensk kommun anses vara framgångsrik är att dess befolkning växer.

Trots detta är det långt ifrån självklart att kommuner bör sträva efter befolkningstillväxt. Det finns en påtaglig risk att ett starkt fokus på befolkningstillväxt bidrar till att kommunpolitiken inriktas på åtgärder som är kortsiktiga och ineffektiva.

Exemplet med Lotta Malm Hallqvist kan tyckas vara tillrättalagt eller extremt. Men om jag i stället hade berättat om någon som efter uppväxten i Sotenäs läste på högskolan i Halmstad för att senare börja jobba i Örnsköldsvik, skulle slutsatsen vara densamma: När någon som växt upp i en svensk kommun anser sig ha fått en bra start i livet och vill ge sig ut i vida världen, är det knappast något misslyckande för kommunen – tvärtom!

Det finns andra skäl att sätta frågetecken för kommunernas strävan efter befolkningstillväxt. Av kommunallagen framgår att kommunens ansvar är de befintliga invånarna – de som är folkbokförda där, äger fast egendom eller ska betala kommunalskatt i kommunen, samt EU-medborgare som bor där utan att vara folkbokförda. Kommunallagen säger inte mycket om den kommunala strävan efter befolkningstillväxt, annat än att kommunen normalt sett inte får vidta åtgärder som är till nackdel för de befintliga invånarna (2 kap, 4 §). Ofta motiveras vad kommunerna gör för att öka sin befolkning med att det är bra för de befintliga invånarna att kommunen växer. Huruvida det stämmer eller ej

beror dock på vilken typ av åtgärder som vidtas. En del av vad kommunerna gör för att främja befolkningstillväxt i den egna kommunen kan faktiskt göra det sämre för de befintliga invånarna.

Ett sätt att illustrera vilka åtgärder som är problematiska är genom distinktionen mellan nollsummespel och spel med positiv summa. I detta sammanhang ska spel förstås som en situation med flera aktörer där utfallet för en enskild aktör både påverkar och påverkas av hur andra aktörer betar sig. I nollsummespel kan aktörer vinna endast genom att andra förlorar. I spel med positiv summa, däremot, kan aktörer vinna utan att någon annan förlorar.

När flera kommuner kämpar om flyttströmmarna i en given befolkning är detta ett nollsummespel. Den som flyttar till Sotenäs kan inte samtidigt flytta till Sveg. Ett annat nollsummespel är kampen mellan olika kommuner om en given budget för stöd eller investeringar (oavsett om denna finns på region-, stats- eller EU-nivå). En eventuell ny järnväg för snabbtåg kommer exempelvis inte att stanna i alla kommuner.

Visst kan smart lobbying gentemot regionen, staten eller EU bidra till att ekonomiska resurser hamnar i den egna kommunen snarare än någon annanstans. Det är också fullt tänkbart att en arena, ett äventyrsbad eller sponsring av något idrottslag påverkar turist- och flyttströmmar till en viss kommun på ett gynnsamt sätt. Hur stor effekt åtgärder som dessa har beror emellertid på hur andra kommuner agerar.

Om någon kommun skulle vara ensam om att ägna sig åt lobbying, sponsring och projekt som framgångsrikt sätter kommunen på kartan i syfte att locka till sig nya invånare, kan effekten tänkas bli stor. En sådan situation är emellertid synnerligen osannolik, eftersom det är troligt att andra kommuner agerar likadant. I det läget kan ansträngningarna att växa bli till en nackdel för kommuninvånarna. När många kommuner tävlar om givna resurser vet vi med säkerhet att mycket resurser går åt till att försöka påverka resursernas fördelning, utan att några nya resurser skapas. Någon eller några kommuner kommer vid varje givet tillfälle att lyckas bättre än övriga. Men på lång sikt är risken påtaglig att de olika kommunala ansträngningarna ungefärligen tar ut varandra, så att resurserna hamnar där de skulle ha hamnat även utan kommunernas försök till påverkan.

Åtgärder som är en del av ett nollsummespel känns igen på att de i varje kommun motiveras utifrån vinster som, i den mån de alls uppstår, uppstår på andra kommuners bekostnad. Sådana åtgärder motiveras genom att de förväntas göra kommunen till en vinnare i en kamp om flyttströmmar, turistmål, stödpengar eller investeringar. Den typen av argument för kommunala projekt borde få varningsklockorna att ringa.

Som tur är deltar kommunerna också i spel med positiv summa. Satsningar på en effektiv och opartisk förvaltning, på de kommunala kärnområdena och på bättre villkor för det lokala näringslivet kan mycket väl tänkas innebära att fler människor vill bo i kommunen. Men även om så inte skulle vara fallet, kan dessa satsningar motiveras genom att de främjar de befintliga kommuninvånarna. Vinster i en kommun behöver inte motsvaras av förluster i en annan, tvärtom; när flera kommuner vidtar denna typ av åtgärder skapas vinster som kommer alla kommuninvånare till del – oavsett var de väljer att bo.

En växande befolkning är alltså inte nödvändigtvis ett tecken på att kommunen gör vad den ska, och en krympande dito betyder inte att den misslyckas. På det hela taget talar mycket för att låta

människor själva bestämma var de vill bo, samtidigt som varje kommun fokuserar på kvalitet i sina kärnuppgifter och på att de som valt att bo i den kommunen ska vara nöjda och ha det bra.

**Andreas Bergh**