

Den minsta som exempel

- Om kommunal självstyrelse

Ylva Mühlenbock

ISBN 91-975799-7-1

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2005

KFi – Kommunforskning i Västsverige
Pilgatan 19A
411 22 Göteborg

tfn 031-773 5900
fax 031-773 5909

E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

INNEHÅLL

INLEDNING	1
STUDIEN	3
Studiens genomförande och disposition	3
KAMPEN FÖR SJÄLVSTYRELSE	5
LIVET I DEN LILLA KOMMUNEN	7
I SKUGGAN	9
Några förklaringar	9
Staten – en kravställare	10
Staten – en hjälpare	10
SJÄLVSTYRELSE I PRAKTIKEN	12
Strategi för fortsatt självstyrelse	12
KOMMUNEN SOM COMMUN'IS	14
DEN STATSRELATERADE KOMMUNEN	15
ORGANISATIONSKOMMUNEN	16
AVSLUTANDE RESONEMANG	17
REFERENSER	18

INLEDNING

Den här studien handlar om kommunal självstyrelse och hur den gestaltar sig i Sveriges befolkningsmässigt minsta kommun, Bjurholm. Genom sin litenhet är kommunen speciell men den avviker även på andra sätt från ”normalkommunen”. Mellan åren 1974-1983 existerade inte Bjurholms kommun, i alla fall inte som en egen administrativ enhet. Att kommunen var försvunnen under den här perioden var ett resultat av en av de stora sammanläggningsreformerna. Människorna, de boende i orten Bjurholm och angränsande byar, fanns dock kvar och förde en envis kamp för självstyre vilken var slutförd i och med att staten åter inrättade kommunen efter nio år. Drygt tjugo år har förflutit sedan dess och idag brottas Bjurholm med stora problem, bland annat ekonomiska sådana. I ljuset av den diskussion som pågår om kommunal självstyrelse, dess innehåll och omfattning, tjänar Bjurholm som ett lärorikt exempel på att självstyrelsens förutsättningar och kanske även dess former förändras över tid. Med förutsättningar avses bland annat kommunens invånarantal, ekonomi samt territoriella åtaganden och åligganden.

Statusen som det innebär att vara en egen kommun var alltså viktig för Bjurholmsborna under 1970- och 1980-talet. Trots att det inte har förflutit så värst många år sedan dess framstår den tiden ändå och allmänt som en tid då kommuner förknippades med andra företeelser än dagens. Rimligt är att detta även präglade medborgarnas syn på kommunen. Visst pratades det ofta om kommunalpampar men knappast om kommunalt ledarskap? Och nog var skolpeng ett okänt begrepp vid den tid då kommunerna var i full färd med att ro iland den nio-åriga grundskolan som skulle skapa likvärdighet över landet. Att vara kommunalgrå var ett välkänt tillmäle men det förmedlade också en viss trygghet. Kommunen var något som medborgaren kunde ställa krav på, och från det som framstod som grått kunde man inte heller förvänta sig så mycket obehagliga överraskningar. Bilden av kommunen kom emellertid att ändras. I slutet av 1980-talet formulerades kommunernas problem: för mycket politik och för mycket offentlig sektor (enligt Montin 1993 s.12). Därefter har kommunerna ägnat stor möda att få medborgarna att vara aktiva, att uppföra sig som kunder och att göra kundval. Sannolikt har det skisserade skiftet vidgat spektrumet även när det gäller våra föreställningar om

vad en kommun är. I den här studien kommer kommunen som begrepp att betraktas utifrån tre olika perspektiv. De två som presenteras först är ytterligheter eller varandras motsatser. Det första perspektivet utgår från den ursprungliga betydelsen av *commun'is*, nämligen ’gemensam’ eller ’allmän’ (Nationalencyclopedien). Här ses kommunen som ett resultat av människors behov av gemenskap och gemensamma lösningar. Kommunen skulle därmed existera, inte för att den fått sin legitimitet av staten, utan för att den fått den av folket. Tanken styr mot så kallade gräsrotsrörelser vilka bärs av ett folkligt engagemang och organiseras underifrån. Den danska fristaten Christiania skulle kunna vara ett exempel på en sådan kommun eller *commun'is*. Andra exempel på rörelser i en liknande riktning var kollektivboendet i den ”gröna vågens” anda och som var populärt under 1970-talet. Människor flyttade ut från storstäderna och skapade kollektiva lösningar med oberoende från det övriga samhället som mål.

Det andra perspektivet innebär att en kommun betraktas som något oorganiskt och skapat. Kommunen ses som en konstruktion, ett resultat av streck som har dragits på en karta. Strecken anger gränser för ett territorium, en geografisk yta. De människor som är bosatta inom detta territorium tillhör, vare sig de vill det eller inte, alla samma kommun. Kommunen är en administrativ enhet och ett resultat av att kartritaren har makt att såväl inrätta som att upplösa kommuner, det vill säga att rita kartstrecken och att suddas ut dem. Kartritaren är detsamma som staten vilken är den som ger legitimitet och handlingsutrymme åt en kommun. Sett ur det här perspektivet är staten alltid starkare än kommunen. Synsättet innebär också att om inte staten hade funnits hade vi inte heller haft kommuner i den mening vi har idag, nämligen konstruerade enheter. Enligt Nils Stjernquist (2000) har vi i Sverige inte sett kommunen som något som har ett existensberättigande oberoende av staten vilket han menar skiljer oss från de uppfattningar som råder i en del andra länder. Det först redovisade synsättet på vad en kommun är – *commun'is* - borde därmed vara helt främmande för oss.

Stat och kommun är därför ett vedertaget begreppspar och ses ofta som sammanlänkade i en relation (se till exempel Bengtsson 2002). Men det finns indikationer på att det här synsättet håller på att luckras upp. Kommunen ses därför i

studien ur ett tredje perspektiv vilket innebär att den av staten skapade kommunen frigör sig från sin skapare och uppför sig autonomt, som vilken annan organisation som helst. Relationen till staten är idag endast en av många och viktiga relationer som en kommun kan ha. Även staten själv och dess olika delar visar upp en tilltagande autonomisering vilken har iakttagits i tidigare forskning (av Ahrne med flera 1998). Motsvarande iakttagelser har gjorts i kommuner och landsting (exempelvis av Jacobsson med flera 1994). Bland de förklaringar till autonomiseringen som brukar nämnas hör införandet av nya begrepp såsom konkurrens och marknad. Dessa två har från sent 1980-tal och framåt kommit att spela rollen av ideal inom den offentliga sektorn. En del (bland andra Brunsson 1998) har kallat det för 'företagisering'. Stat, kommuner och landsting attraherades av likartade idéer eller föreställningar, organisationskoncept och styrmodeller som utgick från marknadsidéer blev införda (se exempelvis Blomquist 1996, Henning 1996, Rombach 1997). Människor som uppfattar sig arbeta i en konkurrensutsatt verksamhet eller på en marknad, måste lära sig samt ta i bruk marknadens regler, det vill säga regler som har utarbetats och tillämpats i en annan kontext än den offentliga sektorns. En av marknadens starkt styrande idéer är tillväxtidén och det är inte svårt att hitta kommuner som tävlar med varandra, exempelvis om företagsetableringar och kommuninvånare.

Efter att ha redovisat hur kommunbegreppet kommer att användas i studien är det dags att introducera ett annat väsentligt begrepp, nämligen självstyrelse. När staten skapar en kommun uppdrar den samtidigt åt den att den skall styra sig själv. Kommunal självstyrelse är ett begrepp som först 1991 kom att användas i Kommunalagen. Som princip är den dock gammal, historiskt finns dess rötter att söka i den franska revolutionens idéer (enligt Stjernquist och Magnusson 1988). Uppfattningen om vad kommunal självstyrelse egentligen är varierar över tid såväl som rum. Då det är staten som ger ett territorium status som kommun är en tolkning att kommunal självstyrelse är en slags bevillning från statens sida till befolkningen inom territoriet. Kommunen får sig en uppgift tilldelad av staten och är därmed en del av den statliga organisationen. En närliggande uppfattning är att kommunal självstyrelse handlar om relationen mellan staten och kommunerna vilken baseras på en ideologi

om decentralisering (Bengtsson 2002). Ännu en distinktion är att se självstyrelse som innehållande dels egenförvaltning och dels självförvaltning (se Stjernquist och Magnusson, 1988). Inom egenförvaltningens ram faller kommunens egna angelägenheter, den allmänna kompetensen. Inom självförvaltningens ram återfinns de uppgifter som staten ålagt kommunerna att sköta, den speciallagsreglerade kompetensen.

Egenförvaltning och självförvaltning antyder att en kommuns uppgift är att förvalta det som finns, förvaltning fokuserar på det befintliga (jämför Mühlenbock 2004). Bortanför förvaltningsuppgifterna skulle kommunen därmed inte ha något utrymme för självstyrelse. Förväntningarna inom marknadskontexten ser emellertid annorlunda ut. Där skall organisationer vara proaktiva och skapa tillväxt. När kommuner ses som organisationer har det institutionella arrangemang förändrats inom vilket självstyrelsebegreppet fått sitt innehåll. Det i sin tur, talar för att självstyrelsebegreppet i sig behöver belysas, utforskas och formuleras vidare. Ett rimligt antagande är att de tre kommunformerna, det vill säga kommun'is, den statsrelaterade kommunen samt organisationskommunen genererar olika former av självstyrelse. Syftet med studien är därför att pröva de tre formerna på det empiriska materialet och utifrån prövningen utveckla resonemang om självstyrelsens praktik.

STUDIEN

Bjurholms socken och kommuns läge är på sätt och vis egendomlig. Den omsluter den punkt där de gamla gränslinjerna för landskapen Ångermanland, Västerbotten och Lappland gick samman. Socken är bildad av delar från dessa tre landskap. Redan av dess vackra, på samma gång storslagna och leende natur, framträder att den ångermanländska delen är den största.¹

I den här studien är det den lilla kommunen som studeras. Ett skäl för att välja Bjurholms kommun har varit bristen på kommunstudier där litenheten i sig har varit urvalsgrunden. Däremot har motsatsen, det vill säga det stora, och närmare bestämt de stora städerna, tidigare fått uppmärksamhet (se till exempel Czarniawska och Solli 2001, Bäck med flera 2002). Ett andra skäl för att välja just Bjurholm är att kommunen på ett tydligt sätt fått sin legitimitet såväl av befolkningen inom territoriet som av staten. Ett tredje skäl är att kommunen och därmed också dess självstyrelse tycks hotad. Ett av hoten har redan nämnts och består av stora ekonomiska problem. Ett annat hot är implicit och består av den så kallade Ansvarskommitténs arbete. Kommittén har tillsatts eftersom staten ser problem när det gäller struktur och uppgiftsfördelning inom den offentliga samhällsorganisationen. Kommittén har nu arbetat några år och i retoriken kring den uttrycks en oro över den framtida välfärden och en ambition att skapa en tydligare samhällsorganisation. Medborgarna skall veta var de skall utkräva ansvar. En av de uppgifter som kommittén har är att se över om dagens kommunala struktur är ändamålsenlig, eller om det behövs förändringar av kommun-, landstings- och länsindelningar. Det är svårt att inte tolka det senare som ett hot om kommunsammanslagningar.

Vid årsskiftet 2004/2005 hade Bjurholms kommun 2 588 invånare. Den är inte bara minst i Sverige, den är också klassificerad som en glesbygdskommun vilket innebär att den är en av 39 kommuner med färre än 5 invånare per kvadratkilometer och färre än 20 000 invånare. Av dessa 39 räknas 30 kommuner, däribland Bjur-

holm, samtidigt som inlandskommuner och har varit föremål för inlandsdelegationen (se SOU 2004:135) vilken haft till uppgift att medverka till att långsiktigt stärka en hållbar utveckling i norra Sveriges inland. Bjurholms geografiska placering är därigenom antydd, mer precist är kommunen belägen ungefär 6 mil väster om Umeå.

Med tanke på hur samhället i övrigt har utvecklats med stora städer, regioner och en europeisk union som organisatoriska storheter kring vilka samhällsdiskussionerna centreras syns lilla Bjurholm närmast som en unik rest från perioden före sammanläggningsreformerna. Litenheten har delvis varit självvald. *”Vad kommunens storlek betyder för den kommunala demokratin har varit ett av de viktigaste problem som diskuterats i demokratidebatten.”*, skrev Agne Gustafsson (1977). Nästan trettio år senare, är de diskussioner som förs om kommunstorlekens betydelse i hög grad sammankopplade med ekonomiska snarare än demokratiska aspekter. Bjurholms kommun brottas sedan några år tillbaka med stora ekonomiska bekymmer. När Statistiska centralbyrån efter det senaste årsskiftet hade räknat ut det ekonomiska resultatet för landets kommuner hamnade Bjurholm trea från botten räknat. Utslaget på varje kommuninvånare fanns ett minus på 3 652 kronor vilket betyder att utöver årets skatteintäkter och statsbidrag hade nettokostnaderna för den kommunala verksamheten överskridits med 3652 kronor multiplicerat med de 2588 invånare som fanns i kommunen. Därmed försvann nära 12 mkr eller en tredjedel av kommunens eget kapital. Staten har ställt krav på kommunerna att de skall ha en ekonomi i balans, vilket Bjurholm har haft mycket svårt att leva upp till. 2002 var Bjurholms kommun en av de kommuner som efter ansökan beviljades ekonomiskt stöd av den så kallade Kommun delegationen. Stödet från staten förbättrade dock ekonomin endast under en kort period.

Studiens genomförande och disposition

Den här studien påbörjades sommaren 2004. Vid besök i kommunen genomförde jag nio intervjuer. Fyra av de intervjuade var politiker, de övriga tjänstemän. De politiker som intervjuades var kommunalrådet, oppositionsrådet, ordförandena för kultur- och bildningsnämnden samt omsorgsnämnden. De fem tjänstemännen var kommundirektorn, kommunekonomen, skolchefen, om-

¹ <http://www.bjurholm.se/kommun/historia.htm>
2004-11-08

sorgschefen samt personalchefen. Efter att intervjuerna var genomförda har jag följt utvecklingen i kommunen under ett år, i huvudsak via kommunens webbplats.

Den empiriska redovisningen inleds med en återblick till den tid då Bjurholm lades samman med grannkommunen Vännäs för att senare återupptå som egen kommun. Därefter redovisas resultatet av den kommunstudie som genomförts under 2004-2005. Efter att empirin redovisats följer en del som innehåller analys vilken åtföljs av diskussion.

KAMPEN FÖR SJÄLVSTYRELSE

När storkommunreformen genomfördes år 1952 var ett argument för den att erhålla tillräckligt stora kommuner vilka skulle klara flertalet samhällsuppgifter. 3 000 invånare fastställdes då som normalstorlek för en landskommun. Att det skulle ske omfattande befolkningsomflyttningar hade de beslutande dock inte räknat med. Efter endast åtta år understeg 43 % av samtliga landskommuner den så kallade normalstorleken (Gustafsson 1977) vilket påkallade en ny översyn av kommunindelningen. Den nya kommunindelning som kom att genomföras byggde på principen att kommuner skulle läggas samman till enheter med en centralort som skulle betjäna ett med den sammanhängande omland. En kommun skulle därmed vara ett näringsgeografiskt sammanhängande område. Reformen genomfördes successivt, tanken var att man på frivillighetens väg skulle få de 282 kommuner som regeringen hade beslutat om. Som så ofta annars visade det sig att verkligheten har en förmåga att avvika från planen. Alla medborgare var inte villiga att ge upp den självständighet de ansåg att den egna kommunen innebar. Till slut övergavs frivillighetsprincipen, och riksdagen tog ett beslut som innebar att reformen skulle vara genomförd senast den 1 januari 1974. Från det datumet tvingades ett antal kommuner samman. En av dessa var Bjurholms kommun vilken slogs samman med en större kommun, nämligen Vännäs och vars namn den nya kommunen också fick bära. Sammanslagningen föregicks av kraftiga protester vilket bland annat framgår av riksdagsprotokoll från den tiden. Den 25 januari 1973 motionerade herr Tore Nilsson i Agnäs (motion 1973:950) om att kommunen skulle få uppskov med sammanslagningen och att "förbli i samma läge som för närvarande", en begäran dock som inte hörsamades.

Vid det här laget skulle Bjurholmsborna kunna ha sett slaget förlorat och funnit sig i att i framtiden få vara invånare i Vännäs kommun. Men i det dåvarande systemet för regionalpolitiska åtgärder skymtade en möjlighet för Bjurholms kommun att få finnas kvar på kartan, om än inte som kommun så i alla fall som en geografisk enhet. Det regionalpolitiska stödet var vid tiden riktat mot ett så kallat allmänt stödområde och inom detta ett inre stödområde vilket var förknippat med sysselsättningsstöd. Strategin blev nu att få till stånd en linje på kartan vilken skulle

placera Bjurholmsdelen av nya Vännäs kommun i det inre stödområdet. De argument som fördes fram i motion 1973:1744 till riksdagen var att de av naturen givna förutsättningarna var helt olika för de två kommuner som skulle slås samman. Sysselsättning i jord- och skogsbruk hade hittills varit det dominerande i Bjurholmsdelen och för att åstadkomma en nödvändig utveckling av näringslivet var stöd nödvändigt. Det ansåg både herr Nilsson i Tvärålund som lade motionen och den samarbetsnämnd som förberedde sammanslagningen mellan de två kommunerna. Argumentationen gick ut på att Bjurholmsdelen därför borde placeras i det inre stödområdet. Svaret blev nej, även på detta. Frågan var inte betydelslös. En markering på kartan hade inneburit att Bjurholms kommun funnits kvar som något annat än resten av storkommunen Vännäs. Kommunen hade behållit sin identitet, gränsen hade angett ett förhållande till andra, något som skapar identitet (Hatch 2002). Det hade också inneburit en ekonomisk förstärkning för storkommunen Vännäs. Nu syns det istället som om Bjurholm hamnade i den fattige släktingens situation - en inneboende som parasiterade på värdfolket. Sammanläggningen var ett faktum. Ett fåfängt försök till upprättelse och bibehållande av status skedde när herr Ångström ett år senare motionerade (1975/76:286) i riksdagen om att Bjurholm skulle klassificeras som kommunfelscentrum. Han påminde om det starka motstånd mot sammanslagningen som funnits bland befolkningen i Bjurholm och de farhågor som fanns om en försämrad service. Den kommunala servicen har dock lösts på ett tillfredsställande sätt, noterade han:

I Bjurholm tätort finns socialkontor, byggnadskontor, fritidskontor samt skolkontor för Bjurholms rektorsområde. Bland allmänna inrättningar kan vidare nämnas 2-läkarstation, sjukhem för långtidssjuka och akutplatser för observationsfall, folktandvårdsklinik, privatpraktiserande tandläkare samt veterinär.

Som skäl för att Bjurholm skulle få status som kommunfelscentrum angav han den stora ytvidden:

Den nuvarande Vännäs kommun är stor till ytvidden och de byar som ligger i ytterområdena i den f d Bjurholms kommun har ett avstånd till centralorten Vännäs på mer än 9 mil.

Men försöket att stärka identiteten genom att tillskapa ett kommundelscentrum misslyckades genom att motionen avlogs.

Bjurholmsdelens placering i stödområde var ett fortsatt diskussionsämne under de år som följde. Argumenten var desamma. I samband med att den regionalpolitiska propositionen lades (1978/79:112) föreslog dock regeringen att Bjurholmsdelen skulle placeras i det inre stödområdet och resterande del av storkommunen i det allmänna. Märkligt nog gick regeringen i och med förslaget tvärt emot en annan representant för staten, nämligen länsstyrelsen i Västerbotten. Den senare hade i sitt förslag placerat hela Vännäs i det allmänna stödområdet. Till slut ritades gränsen mellan Bjurholm och Vännäs återigen ut på kartan från den 1 januari 1983 genom ett beslut av regeringen Fälldin. Efter delningen hade Vännäs kommun 8 152 invånare och Bjurholms kommun 3 255 invånare.

LIVET I DEN LILLA KOMMUNEN

Det nioåriga ”tvångsäktenskapet” med Vännäs kommun är en relief till dagens Bjurholm. För att påminna om denna viktiga händelse i kommunens historia finns idag en sten rest utanför Bjurholms kyrka. Stenen är en artefakt, det vill säga en synlig och påtaglig rest av ett beteende och som bottnar i kulturella normer, värderingar och antaganden (Gagliardi 1990). Det beteende som stenen är ägnad att synliggöra är frihetskampen och den därpå följande skilsmässan som Bjurholms kommun tog ut från Vännäs år 1983. Stenen är prydd med kommunens vapen i vilket en bäver har en framträdande plats. En text finns inhuggen i stenen:

BJURHOLM
ENLIGT KUNGABREV
EGEN KOMMUN
1815-1973

ÅTER
EGEN KOMMUN
ÅR 1983
STENEN RESTES
TILL MINNE AV
BYGDENS KOMMUNALA
SJÄLVSTÄNDIGHET

Att vara en egen och självstyrande kommun var viktigt för de boende i Bjurholm. Viktig tycks även kampen ha varit för att återigen bli självstyrande trots att den nu ligger flera decennier tillbaka i tiden. Även på kommunens webbplats hålls historien levande:

Under 1960-talet och tiotalet år framöver var de stora kommunsammanslagningarnas epok. Efter livliga diskussioner sammanlades Bjurholms kommun med Vännäs kommun år 1974. En arbetsgrupp arbetade emellertid för återgång till egen och självständig kommun. På nyårsnatten 1983 slog frihetsklockorna och Bjurholm blev åter egen och förvaltande kommun.²

Trots kommunens litenhet har de boende i Bjurholm idag en förhållandevis god tillgång till service. I centralorten Bjurholm där 1 100 personer

² <http://www.bjurholm.se/kommun/historia.htm>
2004-11-08

är bosatta finns exempelvis vårdcentral, tandläkare, polis, tre äldreboenden, två livsmedelsaffärer, två-tre kiosker, blomsteraffär, järnaffär, färgaffär, systembolag, vårdshus, pizzeria, två banker, F-9 skola, bibliotek och simhall. Ett nyttillskott är sporthallen som invigdes år 2003 och som för övrigt kommit till genom ideellt arbete. Bjurholms kommun har ett omland som består av sex kommuner, nämligen, Lycksele, Nordmaling, Vindeln, Vännäs, Åsele och Örnsköldsvik. Närmaste större stad är Umeå dit det är 6 mil från inlandskommunen Bjurholm. Det finns såväl fördelar som nackdelar med det, som med norrländska mått mätt, är närhet till en större stad. En fördel som de intervjuade nämnde är att det är möjligt att arbetspendla mellan Bjurholm och Umeå vilket en fjärdedel av den arbetsföra befolkningen gör. En nackdel är att många gör sina inköp i Umeå vilket utarmar servicen i Bjurholm. En annan nackdel är att Bjurholmsungdomar som utbildar sig på högskolenivå i Umeå inte gärna återvänder till Bjurholm. Men det är tryggt att växa upp och bo i Bjurholm förklarar en respondent, och fortsätter:

Det är ren luft. Nära till beslutsfattarna, vill du prata med dem är det bara att ta cykeln. Alla känner alla. En del trivs inte i det. Är du nyskild är det kanske inte så roligt. Alla ser alla killkompisar eller kvinnorna som kommer och hälsar på. Då kan man flytta till Umeå en stund och den anonymiteten som är där. Men huvuddelen av de som bor här gillar det ju. De ser fördelarna med fullständig service. Här söker du ju inte barnomsorg. Om det kommer ett litet barn så vet vi ju det. Vi ringer upp och frågar om de inte vill ha barnomsorg. Samhället blir väldigt mycket närmare de som bor här. Det är en bättre gemenskap än i ett större samhälle. En viss känsla.

Det är dock inte bara de nyskilda, de nyfödda eller inflyttade barnen som syns i kommunen. Personer som är placerade i familjehem eller de som tillhör den personkrets som omfattas av LSS-lagstiftningen kan bli ”synliga” som en post i kommunens budget och redovisning. Kommunens litenhet kan, enligt en tjänsteman, på så vis bli nästan skrämmande och obehaglig:

Om vi skulle råka ut för ett LSS-fall som skall ha personlig assistent dygnet runt kan vi hamna på en kostnad på sju-åttahundratusen. Det syns ju direkt i budgeten. Vår litenhet gör att man kan läsa ut individer om man är lite insatt.

Omvänt gäller att de politiska diskussionerna, bland annat om kommunens ekonomi, blir påtagliga och begripliga även för medborgarna. En annan tjänsteman berättade:

Jag har träffat folk på samhället, pensionärer som mår dåligt för att politikerna säger: "Det är äldreomsorgen som kostar." Och jag har försökt förklara det där att det är inte du som enskild person. För de mår dåligt av att de känner sig som en belastning, som en parasit. "Det vore mycket bättre om vi dog", säger de då.

Den bild av det politiska klimatet i Bjurholm som både politiker och tjänstemän gav var att det är svårt att se ideologiska skillnader mellan partierna. På papperet är dock Bjurholm en borgerligt styrd kommun med en moderat KS-ordförande som tre dagar i veckan ägnar sin tid åt kommunalrådsposten och två dagar åt polisarbete. Kommunalsrådet har haft Bjurholmsbornas förtroende ganska länge, sedan år 1994, och sade själv att han var den enda moderata KS-ordföranden norr om Stockholm. Det finns även ett socialdemokratiskt oppositionsråd som två dagar i veckan finns på plats i kommunhuset. Mellan de politiska partierna såväl som mellan politiker och tjänstemän är det, enligt utsagorna, samarbete, samråd, samstämmighet som gäller. Partipolitiken styr inte riktigt, menade flera. En förklarade varför: Man ser till Bjurholms bästa. Arbetssättet i kommunen beskrivs av de intervjuade som präglad av närhet, öppenhet och brist på byråkrati. Kommuninvånare som vill komma i kontakt med politiker och tjänstemän kan komma in på kommunhuset när helst de vill utan att boka tid i förväg. "Är vi här tillhandahåller vi service", förklarade kommunchefen.

I SKUGGAN

Drygt 20 år efter att Bjurholm lyckats återerövra självstyret har befolkningen minskat med cirka 500 personer. Av dem som idag är bosatta i kommunen är 30 % 65 år eller äldre. Litenheten och den skeva befolkningsstrukturen betraktas som ett problem. Underlaget är för litet för att klara kärnverksamheten, den uppfattningen delas av flera.

Ett stort bekymmer för Bjurholms kommun är dess ekonomi. Åren 1999 och 2000 var det ekonomiska resultatet negativt, underskotten var -7,4 respektive -8,3 mkr. De två därpå följande åren var resultatet balanserat, därefter har resultaten återigen varit negativa. Under hösten 2004 informerade kommunledningen hushållen i kommunen om den ekonomiska situationen och de besparingar som skulle komma att ske:

Bjurholms kommun är hårt ansträngd. Verksamhetsåret 2003 redovisade kommunen ett underskott på 10,8 miljoner kr. Prognosen för verksamhetsåret 2004 pekar på ett underskott på 10-11 miljoner kr. Det egna kapitalet håller på att tömmas. Enligt prognosen kommer det att endast finnas cirka 15 miljoner i eget kapital vid utgången av verksamhetsåret 2004. Med anledning härav har politikerna i Bjurholms kommun enats om att arbeta för en ekonomi i balans från och med budgetåret 2005 det vill säga intäkterna skall överstiga kostnaderna i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen 8 kap 4 §. Detta är en förutsättning för att kommunen även fortsättningsvis skall vara en egen självständig kommun³

Av informationen framgår att situationen uppfattades vara så allvarlig att statusen som en egen kommun var i fara.

Några förklaringar

De som intervjuades gav många förklaringar till att den ekonomiska utvecklingen är bekymmersam. Några av förklaringarna är kopplade till temporära händelser. Andra förklaringar är av mer djupgående slag.

Det som här kallas temporära händelser och som nämns av de intervjuade är nedläggning av två företag i kommunen under år 2001. Det ena var företaget Elopak med 65 anställda vilket flyttade sin produktion till Danmark. Det andra var ett sågverk med ungefär 10 anställda. 8 procent av kommunens arbetstillfällen försvann genom nedläggningarna. Att konjunkturerna rent allmänt sett gått ned är ytterligare en förklaring som anges som skäl till den svacka som kommunen nu befinner sig i. En förklaring av temporärt slag har att göra med kommunens inre styrning. Mer precist handlade den förklaringen om lednings- och organisatoriska problem inom kommunens äldreomsorg. Enligt de intervjuade har det varit "bristande ledning" och "interna svårigheter då vi inte haft chefer som hållit ihop det". Olika organisationslösningar har prövats och avlöst varandra. Under en period var personalen organiserad i självstyrande grupper och en uppfattning är att de inte hade förutsättningar och utbildning för detta: "De lämnades åt sitt öde." Det saknades arbetsledning på plats och arbetet samordnades inte. Efter detta omorganiserades verksamheten, tanken var att ha tydligare ledning men organisationen fick inte den verkan på grund av rekryteringsproblem. Till detta kommer att medicinskt färdigbehandlade har legat kvar på sjukhus och kostat pengar när kommunen inte har kunnat ta hem dem. De nu nämnda problemen har gett avtryck i årsredovisningen för år 2003 och syns som stora överskridanden för omsorgsnämnden.

Som nämnts tidigare ges det förklaringar som är av mer djupgående slag. Samtliga av de intervjuade nämner kommuns litenhet och befolkningsstruktur som ett problem och en förklaring till de ekonomiska bekymren. Den redan lilla kommunen minskar dessutom sin befolkning med minskade skatteintäkter som följd. Dessutom är det en låginkomstkommun. Bekymren sammanfattas i följande citat:

Vi har ett litet befolkningsunderlag och skatteväxlingen blir därefter. Vi har ganska många gamla människor som vi skall serva. Den ekvationen går helt enkelt inte ihop. Egentligen tror jag inte att Bjurholms kommun har någon potential för överlevnad tyvärr. Men ingen heller som vill gå ihop med

³ Budget 2005 - cirkulär Information till hushållen i Bjurholms kommun/2004-11-08

Bjurholm./.../ Hur man skall göra har jag ingen lösning på.

Staten – en kravställare

Ett sätt att sortera förklaringar på är att dela upp dem i inre och yttre förklaringar. Yttre förklaringar är då sådana som aktörer anser eller antar vara opåverkbara. Därmed ser de sig själva som omständigheternas offer. Sådana förklaringar förekom ymnigt när de intervjuade skulle beskriva och förklara de ekonomiska problemen. De lagar och krav som staten ställer ansåg de vara svåra att svara upp till och särskilt svårt för en liten kommun. Efter att kommunerna fick ta över ansvaret för lärarna har det gått utför, anser en företrädare för skolan. Lagstiftning som innebär att individens rättigheter stärks, så kallade rättighetslagar, angav flertalet av de intervjuade som en förklaring till att den ekonomiska situationen är problematisk. Sådan lagstiftning ansåg de slå särskilt hårt mot små kommuner - de har svårt att bära de ekonomiska konsekvenser lagarna medför.

Ett konkret exempel på ett statligt påbud som kommunen har märkt av är den interkommunala ersättning som kommunen nu betalar för en elev som går en tre-årig flygförarutbildning i Arvidsjaur. Betalningsskyldigheten är reglerad genom Förordning (1991:1080) om riksinternatskolor:

/.../elevens hemkommun skall betala till riksinternatskolan det belopp per elev och program som följer av 9 kap. 8 § andra eller tredje stycket skollagen.

För varje termin som en elev deltar i flygförarutbildningen utgår 135 000 kronor i interkommunal ersättning vilket totalt innebär att 810 000 kronor har betalats ut när eleven har fullföljt utbildningen. Väljer eleven dessutom att komplettera med ett påbyggnadsår tillkommer 350 000 kronor för detta. En av de som intervjuats kommenterar detta:

Det är lite synd för Bjurholms kommun kommer aldrig ha någon nytta av den eleven. Om man skall se krasst på det. Han kommer ju inte tillbaks hit. Annat än när han kommer

och visar upp sig när han flyger över skolan. Det har han gjort. Hans bror är lärare på skolan så han kom ju hit och vinkade över. Men annars har vi ju ingen nytta av de här eleverna om man ser det så. Det är inget vi får tillbaka sedan. Det är tufft när vi är så små.

Genom att staten tillerkänner några rätt till en dyrbar utbildning leder det till att andra individer får stå tillbaka. Det är en uppfattning:

Och nu har vi två till som skall dit och för en liten jädrans kommun som det här innebär det i stort sett att en, två, tre, fyra tjänster skall bort inom omsorgen för att en skall få utbilda sig till pilot. Det är vår verklighet det. Och vi kan inte säga vare sig bu eller bä utan det är bara att skratta och vara glad.

Annat som dyker upp under intervjuerna under temat rättighetslagstiftning är LSS. Den allmänna uppfattningen är att Bjurholms kommun kommer att vara en stor förlorare när LSS-systemet läggs om. Visserligen har kommunen haft låga kostnader tidigare för dem som omfattas av lagstiftningen eftersom verksamheten för dem inte har byggts ut. ”Vi har ju behövt pengarna till annat eftersom vi är så små”, är en förklaring som ges. En annan uppfattning är att kostnaderna för LSS är så höga att de äter ur budgeten och tvingar fram nedskärningar inom skola och omsorg. Även ÄDEL-reformens effekter och maxtaxan inom äldreomsorgen ses som orsaker vilka har bidragit till det ekonomiska läge som kommunen nu befinner sig i.

Litenheten gör det alltså svårt, menar de intervjuade, att svara upp mot de lagar och krav som staten ställer. Under 2004 planeras ett äldreboende att byggas om eftersom tio rum är utdömda av Arbetsmiljöverket. Problemet har varit känt länge men går inte att skjuta på framtiden längre eftersom kommunen då kommer att få erlägga vite.

Staten – en hjälpare

År 2002 fick Bjurholms kommun, efter ansökan, 11,3 mkr i stöd av staten genom den så kallade kommundelegationen. Hjälpen från staten var villkorad. Ett villkor var att kommunen skulle

upprätta en åtgärdsplan. Den kom att innebära att kommunens bruttokostnad skulle sänkas med 4,2 mkr och att intäktsidan skulle förstärkas med 1,8 mkr. Det andra villkoret var att svara upp mot statens balanskrav år 2001. Kommunen infriade bägge villkoren. "Med hjälp av åtgärdsplanen och konjunkturuppgången fick vi en ekonomi i balans", ansåg kommunekonomen. De medel som kommunen erhöll från staten har använts som rörelsekapital i olika utvecklingsprojekt som kommunen har medverkat i. Alltefter som projekten har kommit igång har medel kunnat rekvireras bland annat från EU, de medel som kommunen erhållit som hjälp från kommundelegationen har då återgått till kommunens kassa. Enligt den plan som gällde 2004 skulle stödet investeras i det äldreboende som skulle byggas om.

Våren 2004 fanns en stor oro över kommunens ekonomi. Vid den tid som intervjuerna genomfördes förberedde kommunledningen en uppvaktning hos landshövdingen i Västerbotten. Uppvaktningen skulle genomföras tillsammans med Sorsele kommun som är den näst minsta i Sverige. Bakgrunden till att de två kommunerna enats om att göra en gemensam uppvaktning var kommunstorlek, den ekonomiska situationen och geografiskt läge. Sorsele är liksom Bjurholm klassificerad som en inlands- och glesbygdskommun. Syftet med besöket var att få hjälp med att gå vidare och göra en central uppvaktning på något av departementen i Stockholm. En politiker förklarar:

Vi är för små helt enkelt. /.../Hur man skall göra vet jag inte men vi kan inte bara tro att kommunerna i Sverige skall klara det här ensamma. Det är ju inte bara vi häruppe, det är ju överallt.

I ett pressmeddelande⁴ den 11 april 2005 informerade länsstyrelsen om uppvaktningen och att landshövdingen i sin tur redovisat kommunernas och speciellt Bjurholms besvärliga situation för statsråden Lövdén och Österberg. "Bjurholm och eventuellt berörda kommuner måste själva begära och vilja gå samman, poängterar Lorentz

Andersson" enligt pressmeddelandets text. Vidare framgår att länsstyrelsen i Västerbotten har genomfört en studie av effekterna om Bjurholm skulle läggas samman med Umeå och Nordmalings kommuner eller med Umeå, Nordmalings och Vännäs kommuner. Länsstyrelsens studie behandlar två aspekter, nämligen befolkning och kommunal ekonomi och är tänkt som ett diskussionsunderlag.

⁴ 2005-04-11 Bjurholm del i Umeå/
www.ac.lst.se/pressmeddelanden/?P=1167&ar=
2005/2005-06-29

SJÄLVSTYRELSE I PRAKTIKEN

Som framgår ovan är tanken om sammanslagning numera på en synlig agenda. Samtidigt hyllas självstyrelsens värden offentligt av kommunen. Men det fanns flera problem med den. Ett problem var att de som skall utöva självstyrelsen, kommunens invånare, stadigt har blivit allt färre. Ett annat problem var den upplevda diskrepansen mellan självstyrelse och lagar. Riktlinjer som kommer från staten inskränker självstyrelsen, i realiteten är kommunen självstyrande till ungefär 20-30 %, ansåg kommunalrådet. Det fanns inte heller något samstämmigt försvar för självstyrelsen, en person menade att det inte fanns något självstyre överhuvudtaget, utan att:

[det] känns som en floskel, vi blir bara ålagda att sköta saker.

Trots att den rådande uppfattningen var att självstyrelsen inte var reell utan kraftigt inskränkt fanns värden med den som var av indirekt slag. I och med att Bjurholm har status som en egen kommun finns en systembutik etablerad i tätorten. Det är ett indirekt resultat av att vara självstyrande förklarade en tjänsteman. Avtalet mellan Systembolaget AB och staten anger att i princip varje kommun som gör en framställan om det skall få en systembutik.

Sammanslagning som en lösning på den problematiska situationen var det ingen som vid tiden för intervjuerna tog på allvar. Även om det var en lösning – vem skulle i så fall vilja ha oss? Det var det vanligaste svaret när frågan kom på tal. Enligt den uppfattning som rådde var det ingen kommun som skulle vilja bli sammanslagen med Bjurholm. Kommunalrådet förtydligade sin uppfattning:

Det är ju vårt fortsatta högsta mål, att förbli egen självständig kommun. /.../ Alla kommuner har ekonomiska svårigheter i princip och det är nog ingen som vill slå ihop sig med oss och jag tror inte det är någon styrka i att slå ihop två svaga kommuner.

Strategi för fortsatt självstyrelse

Om vi skulle börja hänga med huvudet vad gör inte invånarna. Det gäller för oss att få med oss våra invånare och att de ser att vi jobbar tillsammans. Då finns det möjligheter att vi kan förbli självständiga och ha en trygg och bra service. (Kommunalrådet)

Prognoserna under 2004 såg dåliga ut. Inför beslutet om budgeten för år 2005 informerade kommunstyrelsen⁵ hushållen om den ansträngda ekonomin och att det kommande beslutet ”innebär radikala inskränkningar i den kommunala servicen gentemot dig som kommuninvånare.” Parallellt med sådana meddelanden försöker kommunen visa upp en bild av en kommun som utvecklas. En handlingsplan finns för utvecklingsarbetet år 2005-2006.⁶ Enligt denna skall arbetet för att vända utvecklingen koncentreras till fyra huvudområden, nämligen inflyttningskampanjer, företagsutvecklingar/etableringar, naturturism och övrig marknadsföring. På kommunens webbplats finns två filmer om Bjurholm tillgängliga: "Om Bjurholm - Rundvandring i bygden" samt "För kropp & själ - Bjurholms många smultronställen". Handlingsplanen samt filmerna andas att det finns två strategier. Den ena är att bli en större kommun vilket skall ske genom inflyttning och att få företag att etablera sig och växa. Den andra strategin är att få besökare till kommunen.

Även om det i Bjurholm finns en dominerande idé om att det är viktigt att vara självständig och självstyrande finns kommunen med i olika konstellationer tillsammans med andra kommuner. Genom att delta i "UmeåRegionen" orienterar sig kommunen österut, mot kusten. I Umeå-Regionen ingår förutom Umeå och Bjurholm även Robertsfors, Nordmaling, Vännäs och Vindeln. Arbetet har exempelvis resulterat i gemensamma upphandlingar och ett samarbete mellan biblioteken i Umeåregionen. Biblioteken har gemensamma rutiner och gemensam katalog vilket

⁵ Budget 2005 – cirkulär: Information till hushållen i Bjurholms kommun

⁶ Förslag till handlingsplan för utvecklingsarbetet i Bjurholm 2005-2006.

innebär att låntagare har ett lånekort för hela regionen. Böcker kan därmed lånas och lämnas tillbaka i vilket bibliotek som helst i regionen. Ett annat konkret resultat är att kommunerna har en gemensam telefonväxel vilken från och med augusti 2004 är fysiskt placerad i Bjurholm. För närvarande pågår inom Umeåregionen en utredning vars syfte är att skapa en för kommunerna gemensam funktion för miljö- och hälsoskyddsverksamheten. Även en förstudie kring samarbete mellan de sex kommunerna om arkivverksamheten pågår. När det gäller räddningstjänsten har redan Bjurholm ett samverkansavtal om denna med Nordmaling och Vännäs. Det innebär bland annat att räddningschefen är gemensam för Bjurholm och Nordmaling. Eftersom Bjurholm inte har något eget gymnasium innebär det att elever som skall genomgå gymnasial utbildning får göra det i någon annan kommun, under 2004 köptes platser främst från Vännäs och Umeå kommun.

I en annan konstellation har Bjurholm orienterat sig inåt landet, mot andra inlandskommuner. Under samlingsnamnet SIKU (Små InlandsKommuner i Utveckling) har tre projekt genomförts. Inom projekten har landsbygdsutveckling, natur- och kulturmiljöer och kulturell infrastruktur fokuserats. De kommuner, som ingått i SIKU, är Bjurholm, Dorotea, Lycksele, Malå, Norsjö, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Vindeln och Åsele. EU:s Strukturfonder i Mål 1, vilka syftar till att minska regionala skillnader och öka sammanhållningen inom regionerna, har bidragit med nära 65 % av totalkostnaderna.

KOMMUNEN SOM COMMUN'IS

Tydligast framträder kommun'isformen under den period då Bjurholm ingick i Vännäs kommun. Formellt och som ett "territoriellt avgränsat område och administrativ enhet för lokal självstyrelse" (Nationalencyklopedien) fanns då inte Bjurholms kommun. Det som däremot fanns var kommun'is, en samling människor som organiserade sig underifrån i syfte att själva få styra Bjurholm. Visst är det en bland många romantiska bilder av folkuppror och kamp för självständighet. Den falnar något när den tolkas av etnologer liksom Ann-Kristin Ekman (1991) som har skrivit om motsvarande kamp mot sammanläggning och som fördes av invånarna i Alfta. Samtidigt som Bjurholm kommun slogs samman med Vännäs tvingades Alfta kommun efter en lång och hård strid att mot invånarnas vilja sammanfogas med Bollnäs kommun. Kampanjen var enligt Ann-Kristin Ekman ett uttryck för lokal tillhörighet och begreppen hembygd liksom folkvilja användes frekvent. Gemensamma erfarenheter och kunskaper om den geografiska och sociala omgivningen "hembygden" var det som skapade lokalt medvetande bland befolkningen. Idén om tillhörighet bars av medvetandet om betydelsen av släktskaps- och geografiska förhållanden. Kunskaper om gamla geografiska gränser, gamla vägar, den historiska utvecklingen bildade tillsammans ett lokalt medvetande. Gamla gränser och traditioner har en förmåga att stanna kvar i det folkliga medvetandet och överleva administrativa reformer, menar Ekman.

Ann-Kristin Ekmans beskrivning av Alfta och betydelsen av lokal tillhörighet kan lätt överföras på en mängd mindre svenska orter, däribland Bjurholm. Baksidan av bilden av den omhuldade hembygden och betoningen av den lokala samhörigheten är bilden det också ger av ovilja att tillhöra större sammanhang. Finns det ett "vi" så finns också "de andra", de som "vi" inte vill tillhöra. Det kommun'is som jag har försökt att peka på här var tydligt under de år då tvångs-äktenskapet bestod, den period då Bjurholmsborna tvingades samman med "de andra". Drag av kommun'is finns dock i det empiriska material som är av färskare datum, alltså från åren 2004-2005. Poängterandet av det politiska klimatet där man oavsett politisk färg arbetade till-

sammans för Bjurholms bästa är värt att nämnas här. Ännu ett exempel är att begreppet "bygd" används i rubriken till en av de filmer som finns tillgängliga på kommunens webbplats (Om Bjurholm - - Rundvandring i bygden) och som avser att marknadsföra, inte kommunen Bjurholm, men väl bygden Bjurholm. Ett tredje exempel, också det från kommunens webbplats är återberättandet av historien om kampen för självständighet. Ett fjärde exempel är stenen som även den manifesterar folkets frihetskamp. Detta tillsammans med meddelandet om de besparingsåtgärder som planerades inför år 2005 där det poängteras att "Detta är en förutsättning för att kommunen även fortsättningsvis skall vara en egen självständig kommun." ger intryck av att de styrande försöker att bibehålla en anda av kommun'is.

Den ljusa bild av gemenskapen och livet i Bjurholm som många av de intervjuade sökte att förmedla krackelerade emellanåt. Självstyrelse i den lilla kommunen hade sina sorgkanter. Befolkningsutvecklingen var ett orosmoln. Ungdomar sökte sig bort från kommunen när de var färdigutbildade. Företag lades ner eller flyttade från kommunen. Äldre människor kände sig utpekade för att de låg de andra till last och grävde hål i kassakistan. En elevs rätt att få utbilda sig ställer en respondent mot andras möjlighet att få behålla sin anställning i kommunen. Vidare uppgav en annan respondent att det var möjligt att "läsa ut" individer ur kommunens redovisning. Om utsagorna ses för sig och tas på allvar framstår det inte som enkelt att vara individ i kommun'is, den har en baksida.

Idén med kommun'is är att vara oberoende av andra, att lokalt "vårda sina gemensamma angelägenheter" utan att andra blandar sig i. Efter att ha visat hur kommun'is tagit sig gestalt i förfluten och i en någorlunda samtid är det dags att övergå till den form där kommunen utövar sin självstyrelse i relation till staten.

DEN STATSRELATERADE KOMMUNEN

I den empiriska beskrivningen av Bjurholm framträder staten i två olika roller. I den ena rollen är det som principal, en huvudman som ålägger kommunen uppgifter och därmed ställer krav på densamma. I den andra roll som staten visar sig är det som frälsare eller räddare i nöden. Det var till staten som kommunen vände sig och sökte ekonomiskt stöd och vädjade om hjälp. När de intervjuade diskuterade relationen till staten var det sammantaget sett, ingen av de två rollerna som kom att dominera över den andra. Att staten ställde krav var en tydlig uppfattning samt att kraven inskränkte kommunens möjlighet att vara självstyrande. Exempelen på hur självstyret uppfattades vara beskuret var många. Den interkommunala ersättningen för gymnasieelevers dyrbara utbildningsplatser var ett. Rättighetslagar i allmänhet var ett andra, ÄDEL-reformens effekter ett tredje. Även den så kallade kommunaliseringen av lärarna nämndes. Enligt den överslagsberäkning som kommunalrådet gjorde är det staten som styr över kommunen till 70-80 %. Med den uppfattningen som utgångspunkt är det inte svårt att förstå att man även anser att det är staten som skall ro båten i land. Nog framstår det som paradoxalt att värdet av att vara självständig och självstyrande betonas så kraftigt, inte minst av kommunalrådet. Med hjälp av Jonas Frykman (2005) kan paradoxen bli någotsånär begriplig. Han beskriver hur föreställningar om "glesbygden" å ena sidan och "samhället" å den andra, växt sig stark under efterkrigstiden i inlandets glesbygder. Glesbygdens identitet har blivit att den är förfördelad, en symbolisk gräns mellan den och samhället har etablerats, menar Jonas Frykman. Den symboliska gränsen har sedan kunnat tolkas på olika sätt och appliceras utefter tycke, däribland statlig njugghet i olika frågor. Samtidigt har lokala intressen kommit att prioriteras framför allmänt politiska.

Det går alltså att tänka sig att uppfattningen om värdet av självständighet, i Bjurholms fall, tar sin utgångspunkt i den lokala tillhörigheten, kommun'is, och föreställningar som råder där om att man är förfördelad. Den statsrelaterade kommunen används av kommun'is som ett verktyg för att hävda sin självständighet. Att självständigheten sedan är beskuren ingår så att säga i

spelets regler eller föreställningen om att vara förfördelad. Så länge kommun'is har den statsrelaterade kommunen till sitt förfogande är den i alla fall inte maktlös: Staten har skyldighet att ge tillbaka det den har tagit genom att inskränka självstyret. De 20-30 % av självstyrelse som kommunpolitikerna har kvar kan användas just åt att ge röst åt de kraven.

ORGANISATIONSKOMMUNEN

Ett tredje perspektiv utifrån vilket Bjurholm betraktas på i den här studien är kommunen som en organisation och lik ett företag. Mellan organisationer och dess omgivning finns en gräns (Brunsson och Sahlin-Andersson 1998) faktisk eller imaginär, vilken markerar sådant som ansvar, uppgifter och tillhörighet. Organisationens ansvar upphör vid gränsen, innanför den finns organisationens uppgifter liksom dess medlemmar. Organisationskommunen, som den ses här, korresponderar klart och tydligt med ett landområde, vilket gör det möjligt för den att jämföra sig med andra och att ha ett utbyte med andra – de som finns bortom gränsen. I det följande kommer gränsen att tjäna som referenspunkt i diskussionen.

Av beskrivningen tidigare framgick att organisationskommunen har tillväxtambitioner och för det ändamålet har den antagit flera strategier. En organisation är inte sig själv nog, den behöver andra, till exempel kunder och affärskontakter. En strategi som Bjurholm har är att importera människor, dels invånare och dels kunder, de senare i form av turister. En annan form av import som man söker är nya företag som är villiga att etablera sig. Vad man redan har lyckats med är att få andra kommuner att etablera kommunal verksamhet inom Bjurholms territoriella domäner. En för flera kommuner gemensam telefonväxel har placerats i Bjurholm.

I sina strävanden efter tillväxt orienterade sig Bjurholm mot andra organisationer. En arena bestod av inlandskommuner med vilka Bjurholm drev utvecklingsprojekt under samlingsnamnet SIKU. Alla kommuner som ingår i SIKU tillhör den grupp av kommuner som Svenska Kommunförbundet klassificerar som glesbygdskommuner. En annan arena där Bjurholm också deltog går under beteckningen UmeåRegionen och där Umeå är en stor stad med svenska mått mätt. Även med EU har relationer etablerats på så vis att organisationskommunen driver projekt med hjälp av medel därifrån.

Andra för organisationen viktiga relationer var med utbildningsanordnare i andra kommuner då

man har valt att köpa utbildningsplatser av andra istället för att anordna en egen gymnasieskola.

Den självstyrande organisationskommunen ser alltså behov av att skapa relationer med andra och att ha ett utbyte med dem.

AVSLUTANDE RESONEMANG

Ett första spår i det här avslutande resonemanget tar sin utgångspunkt i tillväxtbegreppet och hur Bjurholm över tid har förhållit sig till detta. Under kommunsammanläggningstiden dominerade *communi*'s som organisationsform och den bars av en ovilja att tillhöra ett större och vidare sammanhang. Tillväxtidén avvisades, att växa genom fusionering och utvidgning av de tidigare gränserna ansågs vara helt fel väg. Krav ställdes istället på att gränsen skulle återupprättas vilket också skedde. *Communi*'s förhållningssätt då, står i skarp kontrast till det sätt på vilket Bjurholm agerar idag. I organisationskommunens skepnad har man nu antagit en klassisk företagstrategi som handlar om att genom tillväxt öka sina marknadsandelar. Det är en kamp som förs och som handlar om att öka andelen permanenta såväl som temporära konsumenter. Bjurholm söker dock inte tillväxt enbart på egen hand utan även genom att ingå allianser och samverka med andra kommuner. Att upprätthålla gränsen syns inte längre vara det primära. Istället sker ett utbyte kommuner emellan och som är gränsöverskridande. Tjänster, i form av utbildning, köps och säljs. I praktiken innebär det att kommuninvånare bosätter sig i andra kommuner för att bli utbildade. Det innebär också att det inom Bjurholms kommungränser produceras och säljs tjänster till andra kommuner. Organisationskommunen med dess tillväxtstrategi framträder med andra ord tydligt i studien. De krafter som ännu verkar för *communi*'sformen tycks dock fortfarande kräva sitt; tillväxtstrategin stegas upp med en retorik som hyllar bygden och vikten av att vara självstyrande.

Ett andra spår som är värt att fundera kring är den statsrelaterade kommunen samt relationen mellan Bjurholm och staten. Av studien har framgått att även staten uppträder i olika skepnader, ömsom som kravställande överhuvud och ömsom som frälsare. Kommunalrådet uppfattade att krav och riktlinjer från staten innebar sådana inskränkningar att självstyret endast omfattade 20-30 %. En intressant aspekt är hur det här utrymmet utnyttjas och vad det betyder. Ett sätt att se det på sammanhänger med det resonemang om organisationskommunen och dess strategier och som förts ovan. Genom att ta i anspråk den

restpost som självstyrelsen betraktades som, konkretiserades organisationskommunen. Att samverka med andra kommuner, såsom Bjurholm gör, kan vara ett medel som en kommun kan använda för att minska sitt beroende av staten. En organisationskommun kan ju välja att anlägga ett perspektiv där staten ses som en aktör bland andra, om än med speciella befogenheter. I fallet Bjurholm är det till och med möjligt att iaktta hur staten verkar för att stärka idén om organisationskommunen, exempelvis genom uttalanden om att *"Bjurholm och andra kommuner måste själva begära och vilja gå samman /.../"*.

En tanke som den här studien har gett är att relationen mellan stat och kommun bör studeras som en relation mellan stat och organisation. Den idé vi har om kommuner är att de korresponderar med ett landområde vilket sällan organisationer gör. Kommuner som territoriella enheter för självstyrelse är ifrågasatta (Montin 2002) och genom att studera dem som organisationer ignoreras gränserna. Sådana studier kan tillföra nya perspektiv på självstyrelsebegreppet.

REFERENSER

- Ahrne, Göran (redaktör). 1998. *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Bengtsson, Marie 2002. *Stat och kommun i makt(o)balans. En studie av flyktingmottagandet*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Blomquist, Christine. 1996. *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Stockholm: Gotab.
- Brunsson, Nils och Kerstin Sahlin-Andersson. 1998. Att skapa organisationer. I *Stater som organisationer* (Red Göran Ahrne). Stockholm: Nerenius och Santérus förlag.
- Brunsson, Nils. 1998. Politisering och företagisering - om institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld. Kapitel i: *Ledning av företag och förvaltningar*, redaktörer Göran Arvidsson och Rolf Lind. Stockholm: SNS förlag.
- Bäck, Henry, Gunnar Gjelstrup, Folke Johansson och Jan Erling Klausen (red). 2002. Lokal politik i storstad – stadsdelar i skandinaviska storstäder. Förvaltningshögskolans rapportserie nr 46.
- Czarniawska, Barbara och Rolf Solli. 2001. *Organizing Metropolitan Space and Discourse*. Malmö: Liber.
- Ekman, Ann-Kristin. 1991. Community, Carnival and Campaign. Expressions of Belonging in a Swedish Region. Stockholm studies in Social Anthropology, 25.
- Frykman, Jonas och Kjell Hansen. 2005. Att leva på kassan. Allmän försäkring och lokal kultur. Stockholm: Försäkringskassans FoU-enhet.
- Gagliardi, Pasquale, 1990. Artifacts and pathways and remains of organizational life: I *Symbols and artifacts: Views of the corporate landscape*. Pasquale Gagliardi (ed.), 3-38. New York: Aldine de Gruyter.
- Gustafsson Agne. 1977. *Kommunal självstyrelse*. Lund: Liber läromedel.
- Hatch, Mary Jo. 2002. *Organisationsteori. Moderna, symboliska och postmoderna perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Henning, Roger. 1996. *Att följa trenden - aktiva och passiva kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, Bengt (redaktör). 1994. *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Göteborg: Nerenius & Santérus förlag.
- Montin, Stig. 1993. SOU 1993:73 *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting*. Rapport till lokaldemokratikommittén. Stockholm: Fritzes.
- Montin, Stig. 2002. *Moderna kommuner*. Malmö: Liber.
- Rombach, Björn. 1997. *Den marknadslika kommunen: en effektstudie*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Mühlenbock, Ylva. 2004. *Inget personligt. Om entreprenörskap i offentlig sektor*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Nationalencycledien. 1991. Höganäs: Bokförlaget Bra Böcker AB.
- Stjernquist, Nils. 2000. *Den kommunala självstyrelsen - I backspegeln och bortom nästa vägkrök*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Stjernquist, Nils och Håkan Magnusson. 1988. *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*. Civildepartementets forskningsdelegation, Ds 1988:36.

SOU 2004:135 *Inlandet har möjligheter*.
Näringsdepartementet. Inlandsdelegationen.

Offentligt tryck

Bjurholms kommun. Budget 2005 – cirkulär:
Information till hushållen i Bjurholms
kommun/2004-11-08

Bjurholms kommun. Förslag till handlings-
plan för utvecklingsarbetet i Bjurholm 2005-
2006

Riksdagsprotokoll. Motion 1973:950

Riksdagsprotokoll. Motion1973:1744

Riksdagsprotokoll. Motion 1975/76:286

Proposition 1978/79:112. Regeringens
proposition om regionalpolitik

Internetreferenser

<http://www.bjurholm.se/kommun/historia.htm>
2004-11-08

www.ac.lst.se/pressmeddelanden/?P=1167&ar=2005/2005-06-29